

06.059

**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**

du 9 juin 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet de loi sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité) ainsi que le projet de modification d'une série de lois conformément auxquelles la loi sur le contrôle de la sécurité est applicable.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 juin 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité) contribue à répondre aux exigences toujours plus élevées posées à la garantie de la sécurité technique. L'adoption d'une approche plus cohérente des risques au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ainsi que le transfert accru de tâches de sécurité à des entreprises privées indépendantes permettront d'y parvenir. L'objectif est de développer et d'instaurer au sein du DETEC une philosophie en matière de sécurité permettant d'optimiser avec les moyens existants le contrôle dans ce domaine. Pour ce faire, il faudra notamment renforcer la responsabilité des entreprises et exploiter les synergies.

La loi sur le contrôle de la sécurité règle les procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique et non pas les exigences matérielles de sécurité posées aux différentes installations ainsi qu'aux véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants. Elle garantit également que les tâches liées à la sécurité sont séparées des autres tâches sur le plan de l'organisation. Outre l'élaboration de cette nouvelle loi, des modifications sont apportées à de nombreuses lois spéciales, en premier lieu dans le but de déterminer l'application de la loi sur le contrôle de la sécurité, mais également pour procéder à des adaptations des lois spéciales qui auraient dû être réalisées depuis un certain temps. À cette occasion, la loi sur les installations de transports par conduites est soumise à une révision totale, moins d'ailleurs pour des motifs de fond que pour des motifs rédactionnels liés à la technique législative.

Le contrôle de la sécurité sera régi par trois procédures: la probabilité d'un accident et ses répercussions éventuelles sur l'homme et l'environnement sont déterminants pour le choix de la procédure à appliquer. L'attribution concrète sera réglée non pas dans le cadre de la loi sur le contrôle de la sécurité, mais dans la législation spéciale, soit au niveau de la loi, soit au niveau de l'ordonnance.

Les procédures prévues par la loi sur le contrôle de la sécurité technique permettent d'examiner et de contrôler la sécurité technique comme suit:

- au moyen d'une déclaration présentée par le producteur ou l'exploitant et confirmant que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant satisfait aux exigences de la sécurité technique (déclaration de sécurité);*
- au moyen d'une attestation établie par un organisme indépendant qui atteste que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant satisfait aux exigences de la sécurité technique (attestation de sécurité) ou*
- au moyen d'un contrôle officiel par l'organe chargé de la sécurité.*

Les principaux avantages du projet résident dans la standardisation de l'examen et du contrôle de la sécurité: grâce à l'exécution la plus uniforme possible et au large transfert des examens et des contrôles à des tiers, le contrôle de la sécurité sera

optimisé et les procédures d'autorisation et d'approbation seront simplifiées et accélérées. La répartition des tâches entre les différents acteurs sera transparente.

Dès lors que les règles de procédure seront largement identiques dans tous les domaines et que des synergies pourront être dégagées (instruments de surveillance standardisés), la surveillance sera facilitée et, de ce fait, gagnera en efficacité.

Enfin la séparation organisationnelle des tâches liées à la sécurité et des autres tâches d'une unité administrative correspond à la norme européenne dans de vastes parties de la surveillance de la sécurité.

Table des matières

Condensé	5652
1 Grandes lignes du projet	5657
1.1 Contexte	5657
1.2 Objectifs de la standardisation du contrôle de la sécurité	5659
1.3 Etendue de la réorganisation du contrôle de la sécurité	5659
1.4 Réalisation des objectifs	5660
1.4.1 Concentration des tâches de la Confédération dans le domaine de l'examen et du contrôle de la sécurité technique	5660
1.4.2 Responsabilité des maîtres d'ouvrage, producteurs et exploitants en corrélation avec les examens et les contrôles par des tiers	5661
1.4.2.1 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une déclaration de sécurité	5661
1.4.2.2 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une attestation de sécurité	5662
1.4.2.3 Examen d'installations au moyen d'un contrôle officiel	5662
1.4.3 Séparation claire entre les tâches liées à la sécurité et les autres tâches incombant à l'Etat dans ces domaines	5662
1.4.4 Politique de sécurité du département	5663
1.5 Effets de la réorganisation	5663
1.5.1 Systématisation de l'examen et du contrôle de la sécurité technique par l'instauration de procédures claires	5663
1.5.2 Procédures d'autorisation et d'approbation	5664
1.5.3 Tâches de l'organe chargé de la sécurité	5665
1.5.4 Tâches des offices	5667
1.6 Financement du contrôle de la sécurité d'après la nouvelle loi	5667
1.7 Tâches déléguées aujourd'hui aux cantons	5668
1.8 Rapport avec la LETC	5669
1.9 Rapport avec le droit international	5671
1.10 Résultat de la procédure de consultation	5672
1.10.1 Projet mis en consultation	5672
1.10.2 Résultat	5673
1.10.3 Modifications par rapport au projet mis en consultation	5673
2 Commentaire des différents articles	5674
2.1 Loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité)	5674
2.1.1 Chapitre 1 Dispositions générales	5674
2.1.2 Chapitre 2 Procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique	5685
2.1.2.1 Section 1 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une déclaration de sécurité	5685
2.1.2.2 Section 2 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une attestation de sécurité	5688
2.1.2.3 Section 3 Examen de la sécurité des installations au moyen d'un contrôle officiel	5692

2.1.3	Chapitre 3 Exécution de l'examen et du contrôle de la sécurité technique	5695
2.1.4	Chapitre 4 Financement	5696
2.1.5	Chapitre 5 Dispositions pénales; traitement des données	5697
2.1.6	Chapitre 6 Dispositions finales	5697
2.2	Lois spéciales	5698
2.2.1	Loi sur l'énergie nucléaire	5698
2.2.1.1	Généralités	5698
2.2.1.2	Commentaire des différents articles	5699
2.2.2	Loi sur les installations électriques	5700
2.2.2.1	Généralités	5700
2.2.2.2	Commentaire des différents articles	5701
2.2.3	Loi sur la circulation routière	5705
2.2.3.1	Partie générale	5705
2.2.3.2	Commentaire des différents articles	5705
2.2.4	Loi sur les chemins de fer	5706
2.2.4.1	Partie générale	5706
2.2.4.2	Commentaire des différents articles	5707
2.2.5	Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires	5708
2.2.6	Loi fédérale sur les installations à câbles	5709
2.2.6.1	Partie générale	5709
2.2.6.2	Commentaire des différents articles	5709
2.2.7	Loi sur les transports publics	5710
2.2.7.1	Partie générale	5710
2.2.7.2	Commentaire des différents articles	5710
2.2.8	Loi sur la navigation intérieure	5710
2.2.9	Loi sur l'aviation	5711
2.2.9.1	Partie générale	5711
2.2.9.2	Commentaire des différents articles	5712
2.2.10	Loi sur la radioprotection	5712
2.2.11	Loi sur les installations de transport par conduites	5713
2.2.11.1	Partie générale	5713
2.2.11.2	Commentaire des différents articles	5713
3	Conséquences	5719
3.1	Conséquences pour la Confédération	5719
3.1.1	Conséquences financières	5719
3.1.2	Conséquences pour le personnel	5719
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	5720
3.3	Conséquences économiques	5720
4	Liens avec le programme de la législature	5722
5	Aspects juridiques	5722
5.1	Constitutionnalité	5722
5.2	Compatibilité avec le droit international	5722
5.3	Forme de l'acte législatif à adopter	5722
5.4	Délégation du pouvoir de légiférer	5722

5.5	Coordination avec d'autres révisions législatives	5723
5.5.1	Réforme des chemins de fer 2	5723
5.5.2	Loi sur l'aviation	5723
5.5.3	Loi sur les installations de transport à câbles	5723
5.5.4	Loi sur les ouvrages d'accumulation	5723
5.5.5	Loi sur les installations de transport par conduites	5724
Loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (Projet)		5725
Loi fédérale sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (Projet)		5747

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Depuis toujours, l'Etat a assumé, dans les domaines relevant du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), des tâches nombreuses, impliquant des responsabilités importantes quant à la sécurité des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants. Des prescriptions très détaillées émanant d'organismes internationaux, de même que des offices et du DETEC régissent la plupart des domaines en question. Généralement, les autorités sont aussi chargées, de par la loi, d'en vérifier le respect, que ce soit au stade du projet, au terme de la construction ou durant l'exploitation. Or une analyse de la surveillance de la sécurité technique dans le domaine de compétences du DETEC donne lieu aux observations suivantes:

- Les offices du DETEC contrôlent la sécurité technique de manières très variées, que le contrôle ait lieu au cours des procédures d'autorisation de construire et d'exploiter ou, dans le cadre de la surveillance, pendant l'exploitation proprement dite. Son intensité même varie d'un office à l'autre. Tantôt cela se justifie au vu des différents types d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants concernés, tantôt les différences résultent simplement de l'évolution.
- Le nombre d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants soumis au contrôle technique a très fortement augmenté ces dernières années (par ex. essor du trafic aérien). Parallèlement, les objets à contrôler sont devenus de plus en plus complexes et le rythme de leur renouvellement technique s'accélère. Enfin on insiste de plus en plus pour obtenir une construction, une production et une mise en service rapide des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants.
- Quant aux offices, ils doivent répondre à ces besoins et exigences accrus avec des effectifs pratiquement inchangés depuis des années. Ainsi les autorités et les responsables du contrôle sont soumis à une pression toujours plus forte: ils doivent vérifier, avec le même effectif de personnel, des installations, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants toujours plus complexes dans des délais toujours plus brefs, pour en autoriser la construction et l'exploitation.
- Le contrôle de la sécurité n'a été adapté sur le plan formel aux nouveaux besoins et aux nouvelles conditions que dans des cas exceptionnels (par exemple pour les appareils électriques). Très souvent, une nouvelle répartition des tâches de contrôle n'a eu lieu que dans la pratique. De plus en plus, les compétences et les responsabilités étendues conférées par la loi aux offices ont pris un caractère formel et théorique. Dans le domaine de la sécurité, des tâches toujours plus nombreuses sont de fait assumées par les producteurs et les exploitants ainsi que par des experts et des laboratoires de contrôle mandatés par l'administration fédérale. Quant à l'autorité, elle s'en remet de plus en plus aux dossiers et aux rapports fournis par le producteur,

l'exploitant et les experts. Formellement, le régime de l'autorisation subsiste et la redistribution des tâches en fonction des nouvelles exigences se fait attendre.

- La question de la responsabilité se pose de plus en plus souvent. Après chaque accident, chaque panne, on cherche les responsables. Il est temps de concevoir un régime dénué d'équivoque, qui reflète les circonstances et les possibilités réelles.
- Compte tenu des obligations de la loi du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51) et des développements au sein de l'Union européenne (UE), il faut également repenser les procédures qui régissent la mise sur le marché. En effet, les prescriptions relatives à la sécurité technique et aux procédures correspondantes peuvent représenter des entraves techniques aux échanges commerciaux, ce que la Confédération est déterminée à éviter. Voilà pourquoi il faut prendre en compte les développements dans l'UE. Or celle-ci tend de plus en plus à soumettre les produits à la «nouvelle conception»¹ et à la «conception globale»². Selon la première, le législateur se borne à fixer des exigences fondamentales, pour le respect desquelles il renvoie à certaines normes techniques. Quant à la «conception globale», elle consiste à prévoir des procédures uniformes pour l'évaluation de la conformité des produits. En vertu de ces procédures, la conformité est déclarée tantôt par le producteur lui-même, tantôt par des organismes privés dont la compétence et l'indépendance ont été établies.
- Ces procédures peuvent s'appliquer de manière analogue aux installations des infrastructures. Le constructeur (ou l'exploitant) d'une installation doit constater, sous sa propre responsabilité, la conformité d'une installation aux exigences de sécurité et en faire part aux autorités compétentes ou le faire attester par des tiers.
- Au plan international, une claire séparation organisationnelle est de plus en plus demandée entre les organes responsables des contrôles de sécurité et ceux chargés d'encourager un secteur donné. Cette revendication a été formulée il y a quelque temps par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour le domaine de l'énergie nucléaire. La création de la nouvelle Inspection fédérale de la sécurité nucléaire la satisfierait. La directive CE sur la sécurité des chemins de fer communautaires³ exige maintenant aussi la garantie de l'indépendance de l'autorité nationale chargée de la

¹ Résolution du Conseil, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation (JO C136 du 4 juin 1985, p. 1).

² Résolution du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant une approche globale en matière d'évaluation de la conformité (JO C10 du 16 janvier 1990, p. 1). La conception globale est précisée par la «conception modulaire» (voir à ce sujet la décision 93/465/CEE du Conseil, du 22 juillet 1993, concernant les modules relatifs aux différentes phases des procédures d'évaluation de la conformité et les règles d'apposition et d'utilisation du marquage «CE» de conformité, destinés à être utilisés dans les directives d'harmonisation technique, JO L 220 du 30.8.1993, p. 23).

³ 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).

sécurité. Ces exemples montrent que la séparation organisationnelle du contrôle de la sécurité des autres tâches incombant aux offices est aujourd'hui un impératif essentiel auquel doit répondre une surveillance de la sécurité moderne et efficace.

- Enfin, la séparation a également été récemment demandée sans ambiguïté dans le rapport du Nationaal Lucht – en Ruimtevaartlaboratorium⁴. La réorganisation de l'Office fédéral de l'aviation civile a répondu à cette revendication.

Dans ce contexte, la surveillance de la sécurité – dans les domaines relevant du DETEC – a déjà été soumise à un examen général à la fin des années 90, puis progressivement réorganisée en fonction des possibilités. Le présent projet vise à créer la base d'une standardisation de l'organisation et des procédures de contrôle de la sécurité.

1.2 Objectifs de la standardisation du contrôle de la sécurité

La loi n'a absolument pas pour objectif d'amener les pouvoirs publics et notamment la Confédération à se décharger de sa responsabilité en matière de sécurité. Le DETEC aura toujours pour tâche de veiller à la sécurité des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants relevant de sa compétence. Mais le département entend organiser son activité de manière à ce que les objectifs suivants soient atteints:

- limiter les tâches de l'Etat à celles qui ne sauraient être assumées par le secteur privé,
- définir clairement les responsabilités des différents acteurs,
- réaliser les contrôles de sécurité en fonction des risques selon des procédures clairement définies de manière qu'ils puissent être accomplis correctement, dans les délais et à des coûts supportables,
- séparer les tâches de promotion de celles qui ont trait à la sécurité.

1.3 Etendue de la réorganisation du contrôle de la sécurité

La construction et l'exploitation des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants relevant de la compétence du DETEC requièrent aujourd'hui de multiples autorisations (réception par type, approbation des plans, autorisation d'exploiter, etc.). Les procédures nécessaires permettent de contrôler la sécurité technique. La présente réorganisation du contrôle de la sécurité ne vise pas à remplacer ni à modifier les autorisations de base. Il s'agit seulement d'uniformiser, dans la mesure où les conditions le permettent et le justifient, les examens et les contrôles de la sécurité technique pour l'octroi de ces autorisations en

⁴ Rapport NLR; NLR-CR-2003-316, Aviation safety management in Switzerland (site de l'Office fédéral de l'aviation civile, OFAC: http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/verkehr/nlr/24.pdf).

attribuant clairement les responsabilités. Néanmoins, on a scrupuleusement veillé à faire en sorte que la réorganisation du contrôle de la sécurité n'alourdisse pas les procédures principales, mais qu'elle les simplifie autant que possible.

L'exemple ci-après illustre ce développement: aujourd'hui, la construction d'une ligne à haute tension suppose une approbation des plans par une autorité officielle. Celle-ci contrôle en particulier le respect des prescriptions techniques de sécurité au cours de la procédure. La loi ne limite pas son contrôle. L'autorité d'approbation doit donc examiner la sécurité technique dans son ensemble, même si elle ne peut en réalité vérifier que certains aspects du projet. A l'avenir, la construction d'une ligne à haute tension sera toujours soumise à l'approbation des plans par un organisme étatique; mais la preuve du respect des prescriptions techniques de sécurité incombera uniquement au constructeur, expressément obligé de présenter à l'autorité d'approbation une déclaration de sécurité. En d'autres termes, il déclarera lui-même que son installation correspond aux prescriptions techniques de sécurité. L'organisme étatique ne contrôlera pas l'exactitude de ces déclarations dans chaque cas, mais se bornera à des sondages. Ceux-ci auront lieu en dehors de la procédure d'approbation des plans, qui s'en trouvera simplifiée, puisqu'elle ne s'occupera plus du respect des prescriptions techniques de sécurité.

Ainsi la réorganisation ne porte que sur la sécurité technique et ne concerne pas la protection des installations techniques contre les actes de sabotage, tâche qui reste du ressort des organismes qui s'en occupent déjà et qui sont tenus de coopérer avec les organismes responsables de la sécurité technique. La réorganisation n'aborde pas davantage les questions de la sécurité au travail ni de la protection des travailleurs en général, pour lesquelles les attributions restent inchangées. On trouvera plus de précisions sur ces délimitations dans le commentaire de l'art. 5, al. 2, de la nouvelle loi fédérale sur la surveillance de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité; LCS).

1.4 Réalisation des objectifs

Les objectifs seront concrétisés de la manière suivante:

1.4.1 Concentration des tâches de la Confédération dans le domaine de l'examen et du contrôle de la sécurité technique

L'Etat continue d'assumer des fonctions essentielles dans le domaine de la sécurité, mais certaines tâches clairement définies seront néanmoins déléguées à des tiers lorsque les conditions le permettent. De cette manière, l'Etat sera en mesure d'assumer dans les délais toutes les activités qui lui incombent. Ainsi, la réorganisation prévoit qu'en matière de sécurité technique, la Confédération doit notamment:

- fixer à l'avance un niveau de sécurité égal pour tous et édicter des prescriptions techniques de sécurité,
- octroyer les autorisations requises dans l'optique de la sécurité; exceptionnellement il confiera cette tâche aux autorités délocalisées responsables de la sécurité,

- veiller à ce que les organismes indépendants remplissent les conditions requises pour les tâches qui leur sont assignées,
- vérifier ultérieurement, dans certains cas, le respect des prescriptions techniques de sécurité en contrôlant par sondage, dans le cadre de la surveillance, l'exactitude des attestations de sécurité délivrées par les organismes indépendants et celle des déclarations de sécurité des maîtres d'ouvrage, des producteurs et des exploitants,
- procéder elle-même à ces contrôles de sécurité dans les domaines où les déclarations de sécurité des maîtres d'ouvrage, des producteurs et des exploitants ou les attestations de sécurité des organismes indépendants ne suffisent pas à garantir la sécurité. C'est d'une part le cas lorsque les répercussions d'un accident peuvent être considérables et d'autre part lorsqu'il n'existe pas d'organismes indépendants en nombre suffisant.

1.4.2 Responsabilité des maîtres d'ouvrage, producteurs et exploitants en corrélation avec les examens et les contrôles par des tiers

Le maître d'ouvrage et l'exploitant d'une installation (ce dernier terme désigne ici toujours une infrastructure), le producteur ou l'utilisateur d'un véhicule, d'un appareil ou d'un système de sécurité est en principe responsable de l'application des prescriptions de sécurité. Il en va de même du producteur d'un composant, c'est-à-dire d'un élément produit spécialement pour l'installation, le véhicule, l'appareil ou le système de sécurité et mis sur le marché pour lui-même. Mais le contrôle effectué par le maître de l'ouvrage, le producteur et l'exploitant ne saurait être considéré comme suffisant. Suivant la probabilité d'un accident et de ses éventuelles conséquences, des examens et des contrôles supplémentaires doivent impérativement être réalisés par des tiers. La réorganisation prévoit donc l'instauration de trois procédures, qui requièrent chacune des examens et contrôles de tiers d'intensité diverse avant la construction et la mise en service ainsi que durant l'exploitation. En principe, il appartient au législateur de fixer dans la loi spéciale (p.ex. loi sur les chemins de fer, sur l'aviation) la procédure applicable à ces examens et à ces contrôles de la sécurité technique au moment de la construction ou de la fabrication, avant la mise en service ou la mise sur le marché ainsi que durant l'exploitation d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant.

Voici les trois procédures en question:

1.4.2.1 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une déclaration de sécurité

Pour les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants soumis à cette procédure, le producteur ou l'exploitant est en principe lui-même responsable des examens nécessaires. Il est cependant tenu de tenir à disposition et, le cas échéant, de présenter à l'autorité d'approbation une déclaration de sécurité confirmant explicitement la conformité de l'installation, du véhicule, de l'appareil ou du système de sécurité aux prescriptions techniques de sécurité. L'Etat contrôle l'exactitude de ces déclarations uniquement par sondage.

1.4.2.2 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une attestation de sécurité

Pour les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants soumis à cette procédure, la conformité aux prescriptions techniques de sécurité doit en principe être examinée et attestée par un organisme indépendant. Pour les installations, le maître de l'ouvrage ou l'exploitant doit établir un rapport de sécurité, qui sera également examiné par l'organisme indépendant. L'Etat contrôle uniquement par sondage l'exactitude de ces attestations et des évaluations des rapports de sécurité.

Les organismes indépendants sont les organismes accrédités en vertu de l'ordonnance du 17 juin 1996 sur le système suisse d'accréditation et la désignation de laboratoires d'essai et d'organismes d'évaluation de la conformité, d'enregistrement et d'homologation⁵, qui sont désignés comme tels en vertu d'une convention internationale ou qui sont habilités ou reconnus d'une autre manière en vertu du droit suisse. Organismes publics ou privés, ils sont tenus de procéder à des examens exactement prescrits et de disposer du savoir-faire requis. Un organisme étatique s'assure que cette dernière condition est remplie.

1.4.2.3 Examen d'installations au moyen d'un contrôle officiel

Pour les installations et les composants soumis à cette procédure, le contrôle du rapport de sécurité et de la conformité réglementaire incombera toujours à l'Etat. Les véhicules, les appareils et les systèmes de sécurité ne sont pas soumis à cette procédure.

1.4.3 Séparation claire entre les tâches liées à la sécurité et les autres tâches incombant à l'Etat dans ces domaines

Dans la plupart des cas, la question de la sécurité ne constitue qu'un seul aspect à prendre en considération lors de l'autorisation de construire ou d'exploiter une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant. Il y en a d'autres, tels que notamment les coûts, la protection de l'environnement, dont il faut également tenir compte dans la décision. Cela est tout à fait légitime et doit normalement engendrer une pesée d'intérêts qui doit se faire en toute transparence. Il est donc important que tous les intérêts soient pris en compte dans leur intégralité. Ceci vaut aussi pour les aspects liés à la sécurité. Il est également important que cette pesée d'intérêts ne soit pas confiée à une personne ou à un organisme chargé de défendre lui-même des intérêts spécifiques. Le responsable de la sécurité ne doit donc pas être amené à évaluer l'importance des aspects sécuritaires par rapport aux aspects financiers. Les tâches doivent être clairement distinctes et leur séparation doit se refléter dans l'organisation. Il faut donc veiller à ce que, sur le plan de l'organisation, les aspects sécuritaires soient défendus dans la procédure par une

⁵ Ordonnance sur l'accréditation et la désignation, OaccD; RS 946.512.

unité désignée à cet effet (l'organe chargé de la sécurité). Celui-ci peut constituer une autorité autonome ou être rattaché à une autorité. Dans les deux cas, il faut veiller à ce que cet organe ne soit pas en même temps responsable de la pesée des intérêts.

1.4.4 Politique de sécurité du département

La réorganisation de l'examen et du contrôle de la sécurité implique également un certain renforcement de la haute surveillance au niveau du département. Le département est notamment responsable de la gestion et de la coordination (définition d'une philosophie de la sécurité et d'objectifs assignés aux offices, coordination à l'intérieur du département et avec les autres départements), des contrôles correspondants (application de la philosophie et réalisation des objectifs) et enfin des mesures correctives dans les domaines où des carences sont relevées. Un état-major de la sécurité sera créé à cette fin au Secrétariat général du DETEC afin de se concentrer sur les tâches essentielles. Pour certains examens, il pourra également commander des audits externes afin de pouvoir travailler avec des effectifs très réduits. Comme la création de cet état-major ne nécessite aucune disposition légale, il n'en est pas question dans le présent projet.

1.5 Effets de la réorganisation

1.5.1 Systématisation de l'examen et du contrôle de la sécurité technique par l'instauration de procédures claires

La limitation à trois procédures en vue de contrôler l'application des prescriptions de sécurité permet d'adopter une philosophie plus cohérente en matière de sécurité dans tout le domaine couvert par le DETEC. L'instauration de ces procédures force le législateur à préciser, pour chaque type d'installation, de véhicule, d'appareil, de système de sécurité et de composant, qui se charge d'en contrôler la sécurité; il devra aussi décider si celle-ci est suffisamment garantie lorsque la responsabilité est en principe assumée par le maître d'ouvrage, le producteur ou l'exploitant, ou s'il faut charger un organisme indépendant, voire l'Etat, des examens ou contrôles nécessaires. Etant donné l'obligation légale d'opter pour des procédures clairement définies, il faut établir des comparaisons avec d'autres types d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants. Ceci permet finalement d'instaurer un système plus cohérent du contrôle de la sécurité. Par ailleurs, comme les contrôles n'incombent plus toujours à l'Etat, mais sont aussi confiés à des tiers dans des secteurs clés, l'Etat doit établir des prescriptions de sécurité claires et contraignantes afin de garantir l'égalité de traitement juridique entre les exploitants, maîtres d'ouvrage et producteurs. Ce sont là les principaux avantages de cette systématisation.

Lorsque des simplifications supplémentaires sont possibles sans que la sécurité en fasse les frais ou que des obligations internationales requièrent d'autres procédures, il sera permis de déroger à ces principes. Mais le Conseil fédéral devra prévoir ces dérogations dans une ordonnance afin de préserver, pour l'essentiel, l'uniformité des

procédures tout en permettant de réaliser rapidement les adaptations nécessaires en fonction de l'évolution du droit international.

Même sans dérogation, les procédures laissent suffisamment de marge de manœuvre pour que les spécificités de chaque type d'installation, de véhicule et d'appareil ou de système de sécurité ou encore de leurs composants puissent être prises en compte. Il est en effet possible d'établir des nuances dans les autorisations requises (avec p.ex. l'exigence de l'homologation). D'autre part, l'étendue et la fréquence des examens et des contrôles peuvent aussi varier. Cette marge de manœuvre ne sera précisée qu'au niveau de l'ordonnance. Là encore, seules des comparaisons croisées permettront d'appliquer une philosophie de la sécurité uniforme et équilibrée, susceptible de favoriser l'égalité de traitement entre les maîtres d'ouvrage, les producteurs et les exploitants.

1.5.2 Procédures d'autorisation et d'approbation

Suite à la réorganisation du contrôle de la sécurité, les procédures d'autorisation et d'approbation (approbation des plans, autorisation d'exploiter, réception par type) subiront forcément certaines modifications.

L'office restera en principe l'autorité qui approuve les plans, autorise l'exploitation et octroie la réception par type, à moins que, pour des raisons particulières, une autre autorité ne soit exceptionnellement compétente, comme c'est le cas déjà aujourd'hui (p.ex. le département pour les installations nucléaires, une autorité cantonale pour certains ouvrages d'accumulation). Mais il n'aura plus du tout à s'occuper des questions matérielles de sécurité dans les procédures où l'examen et le contrôle de la sécurité se fondent sur une déclaration ou une attestation de sécurité, même lorsque l'organe chargé de la sécurité lui est rattaché. Il n'est alors chargé que du contrôle par sondage, qui a lieu en dehors de la procédure d'approbation ou d'autorisation. Dans les domaines régis par la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une déclaration de sécurité, l'office approuve les plans d'une installation ou autorise l'exploitation d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil ou d'un système de sécurité en s'appuyant – pour la sécurité technique – sur la seule déclaration de sécurité du maître de l'ouvrage ou du producteur. Il se limitera donc à un contrôle formel, pour savoir si la déclaration correspond aux exigences de forme.

Dans les domaines régis par la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une attestation de sécurité ou au moyen d'un contrôle officiel, il faudra désormais établir un rapport de sécurité pour les installations. Dans ce rapport, le maître d'ouvrage prouve que toutes les prescriptions de sécurité sont appliquées et il expose les moyens mis en œuvre à cette fin. Le rapport de sécurité et la conformité du projet aux prescriptions de sécurité technique sont contrôlés par un organisme indépendant (examen et contrôle fondés sur une attestation de sécurité) ou par l'organe chargé de la sécurité (procédure d'examen au moyen d'un contrôle officiel). Là encore, l'office en sa qualité d'autorité chargée d'approuver les plans ou d'autoriser l'exploitation n'a plus à traiter de questions de sécurité sur le fond, puisqu'il s'appuiera exclusivement – pour approuver les plans ou autoriser l'exploitation – sur l'attestation de sécurité de l'organisme indépendant ou sur le rapport et l'avis de l'organe chargé de la sécurité. Des règles analogues s'appliquent aux autorisations de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants, pour lesquels le respect des

prescriptions techniques de sécurité est contrôlé dans le cadre de l'examen et du contrôle de la sécurité fondés sur une attestation de sécurité.

Si, dans la procédure au moyen d'un contrôle officiel, la proposition de l'organe chargé de la surveillance ne correspond pas à celle du requérant, l'autorité d'approbation est tenue de peser les intérêts en présence.

Cette manière de procéder permet de préserver les améliorations réalisées par la loi du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (loi sur la coordination)⁶ dans le domaine de la procédure d'approbation des plans. En effet, le principe «une procédure – une décision – une voie de recours» restera valable pour les procédures d'approbation des plans. Dans les procédures d'examen et de contrôle fondées sur la déclaration ou l'attestation de sécurité, celles-ci seront même simplifiées encore davantage, le contrôle de la sécurité technique ayant lieu avant la procédure même, qui en est donc libérée. On retrouve cette simplification dans toutes les autres procédures d'autorisation (autorisations d'exploiter, réceptions par type) où la sécurité technique est contrôlée d'après la LCS.

A titre exceptionnel, l'organe chargé de la sécurité peut faire office d'autorité d'approbation des plans. Cette compétence doit être prévue par la loi spéciale. Si l'on ne veut pas confier à l'organe chargé de la sécurité des tâches liées à l'évaluation des intérêts, cette compétence ne devra lui être attribuée que si seules des questions techniques sont en cause ou si la délivrance de l'approbation est de nature purement administrative.

La LCS prévoit de lui conférer la compétence d'adopter des mesures provisoires s'il y a péril en la demeure.

De plus, la loi spéciale peut aussi attribuer à l'organe chargé de la sécurité d'autres attributions en matière d'autorisation dans des affaires concernant uniquement la sécurité technique (par ex. la délivrance de permis d'exécution dans la loi sur l'énergie nucléaire).

1.5.3 Tâches de l'organe chargé de la sécurité

L'organe chargé de la sécurité est compétent en ce qui concerne la sécurité technique des installations, véhicules, appareils et systèmes de sécurité ainsi que leurs composants. Il peut faire partie de l'office ou être une autorité autonome.

Il est tenu d'accomplir les tâches qui lui sont attribuées. Dans la LCS, il s'agit notamment du contrôle de l'application des prescriptions techniques de sécurité. Dans les lois spéciales, ce sont les tâches mentionnées à la fin du ch. 1.5.2. Il participe en outre à l'établissement des prescriptions de sécurité. Ce faisant, il doit se limiter strictement aux aspects liés à la sécurité et au respect des prescriptions de sécurité et ne fournir que ces éléments dans les procédures. Il ne lui appartient pas d'évaluer les intérêts de la sécurité par rapport à d'autres intérêts; cette tâche est du ressort de l'autorité d'approbation.

Dans les procédures fondées sur une déclaration ou une attestation de sécurité, l'organe chargé de la sécurité ne réalise pas le contrôle dans tous les cas, mais uniquement par des sondages effectués en dehors de la procédure. Dans les procédures

⁶ RO 1999 3071

d'examen au moyen d'un contrôle officiel, l'examen est en revanche réalisé dans chaque cas directement par l'organe chargé de la sécurité dans le cadre de la procédure d'approbation ou d'autorisation.

Dans les procédures fondées sur une attestation de sécurité, l'organe chargé de la sécurité doit notamment veiller à ce que le contrôle de la sécurité technique soit correctement réalisé par des tiers et que le niveau de sécurité voulu soit ainsi atteint. En règle générale, il donne donc un avis pour son domaine lors de l'accréditation et du contrôle de l'activité d'organismes indépendants. Il fait une proposition à l'autorité de désignation lorsque des organismes doivent être désignés en vertu d'accords internationaux (par ex. les accords bilatéraux avec la CE) et il contrôle par sondage l'exactitude des attestations de sécurité et des évaluations de rapports de sécurité, ce qui implique en particulier la vérification par sondages des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants examinés par ces organismes. Lorsqu'il s'agit d'organismes accrédités, ces contrôles se font en concertation avec le Service d'accréditation suisse et sous sa direction.

Dans la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, l'organe chargé de la sécurité doit contrôler ultérieurement, par sondage, les installations en service et les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants mis sur le marché.

Etant donné que l'organe chargé de la sécurité ne rend en règle générale pas lui-même de décision, il a par ailleurs l'obligation, en cas de carences constatées – par ex. lors de contrôles ultérieurs, en accomplissant son travail dans les procédures d'examen au moyen d'un contrôle officiel ou sur dénonciation – de proposer à l'autorité d'approbation ou à l'autorité de surveillance des mesures ou des examens complémentaires. L'organe chargé de la sécurité n'est autorisé à décréter lui-même des mesures que dans les cas suivants:

- si, exceptionnellement, il délivre lui-même des autorisations ou des approbations,
- si les mesures n'affectent pas la substance de l'approbation des plans ou de l'autorisation d'exploiter,
- si aucune approbation des plans ou autorisation n'est prévue ou
- s'il y a péril en la demeure.

Dans ce dernier cas, il peut uniquement décréter des mesures d'urgence provisoires déployant leurs effets jusqu'à ce que l'autorité d'approbation ou l'autorité de surveillance soit en mesure d'intervenir elle-même.

Pour les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants soumis à la procédure fondée sur une attestation de sécurité, l'organe chargé de la sécurité est exceptionnellement tenu d'assumer les tâches incombant à l'organisme indépendant. Une telle divergence par rapport au schéma de base se justifie s'il n'y a pas d'organisme indépendant (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 8, al. 3, LCS). Mais outre l'absence d'un tel organisme en Suisse, il faut que le recours à un organisme étranger soit impossible ou exclu pour des raisons de sécurité. Alors seulement l'Etat devra assumer comme jusqu'ici les tâches d'examen et de contrôle. Une telle intervention exceptionnelle de l'organe chargé de la sécurité doit être ordonnée par le DETEC et ne devrait être que provisoire.

1.5.4 Tâches des offices

Les offices fédéraux restent en principe responsables de l'exécution des tâches dans le domaine de la sécurité technique pour autant que ces tâches incombent encore à l'Etat. Il n'y a d'exception à ce principe que si l'organe chargé de la sécurité est une autorité autonome. De telles autorités existent parfois depuis longtemps (par ex. Inspection fédérale des installations à courant fort) ou sont en train de voir le jour en dehors de la présente réorganisation du contrôle de la sécurité (par ex. dans le domaine de l'énergie nucléaire). Si l'organe chargé de la sécurité fait partie d'un office, il convient de répartir clairement les tâches entre les collaborateurs ou services chargés exclusivement de questions de sécurité et les collaborateurs ou services chargés d'autres tâches. Les questions d'organisation incombent aux offices.

Les offices demeurent en outre responsables de l'approbation des plans, des autorisations d'exploiter et des autres autorisations requises. Dans le domaine des installations électriques, l'Office fédéral de l'énergie sera désormais compétent pour approuver les plans lorsque des intérêts devront être évalués. L'Inspection fédérale des installations à courant fort n'approuvera les plans que si l'approbation peut être délivrée uniquement sur la base de la déclaration de sécurité et sans autre évaluation d'intérêts.

Les offices continuent en plus de s'acquitter des travaux législatifs, soit qu'ils préparent les textes, soit qu'ils les édictent. Si les prescriptions concernent la sécurité technique, ils feront appel à l'organe chargé de la sécurité externe ou interne, qui doit se limiter aux questions de sécurité technique. L'évaluation des intérêts et la prise en compte d'autres exigences incombent à l'autorité qui édicte les prescriptions légales et s'opère ainsi au moins au niveau de la direction de l'office.

Les offices continueront aussi, en règle générale, de gérer les questions de personnel. Les dérogations actuelles à ce principe (secteur de l'énergie nucléaire) seront maintenues. Les tâches liées à ce secteur incluent l'établissement des prescriptions destinées aux exploitants d'installations, de véhicules, d'appareils et de systèmes de sécurité, l'organisation et le déroulement des examens ainsi que toute l'administration du personnel (p.ex. la tenue des registres de licences). La gestion du personnel englobe certes des questions essentielles de sécurité, mais afin de limiter la réorganisation, ce secteur a été délibérément tenu à l'écart. Pour établir les prescriptions à ce sujet, l'office collaborera toutefois aussi avec son organe chargé de la sécurité de la manière décrite ci-dessus pour la législation.

1.6 Financement du contrôle de la sécurité d'après la nouvelle loi

Dans la plupart des cas, le contrôle de la sécurité est assuré aujourd'hui – au moins formellement – par l'Etat qui se charge également de la majeure partie du financement. Seule une partie des coûts est financée par des émoluments et par des taxes de surveillance. Dorénavant, l'intégralité des coûts devra être payée par ceux qui les occasionnent. L'Etat continuera donc de percevoir des émoluments, qui seront calculés de manière que les recettes couvrent l'ensemble des coûts de la surveillance de la sécurité du secteur administratif concerné. Les principes qui découlent de la

jurisprudence relative au calcul des émoluments et qui ont été récemment inscrits⁷ à l'art. 46a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸. Malgré ce nouvel article qui confère au Conseil fédéral une compétence générale de prélever des émoluments, une norme sur les émoluments est également nécessaire dans la présente loi, étant donné que certains organes chargés de la sécurité ne font pas partie de l'administration fédérale et que la norme générale de l'art. 46a LOGA ne constitue pas une base légale suffisante pour la perception d'émoluments par des services externes à l'administration. Si les émoluments ne suffisent pas à couvrir les coûts du contrôle exercé par les organes chargés de la sécurité, une taxe de surveillance devra être perçue. La base qui permettra de percevoir une telle taxe dans tous les domaines figure dans la nouvelle loi. Cette disposition ne fera qu'étendre le champ d'application des taxes de surveillance qui sont déjà prévues dans la loi sur l'énergie nucléaire, dans le projet de loi sur les installations à câbles et la révision de la loi sur les chemins de fer dans le cadre de la réforme des chemins de fer.

1.7 Tâches déléguées aujourd'hui aux cantons

Dans plusieurs domaines, les cantons sont actuellement responsables de l'application des prescriptions de sécurité et de la surveillance de la sécurité technique. Cette délégation de compétences demeurera en principe inchangée.

La surveillance des petits ouvrages d'accumulation, confiée en principe aux cantons depuis le 1^{er} janvier 1999⁹, constitue une exception. Il est prévu de transférer cette tâche à la Confédération, étant donné que cette centralisation au sein d'un seul organe chargé de la sécurité générera d'importantes synergies. Cette solution permet également de satisfaire une revendication exprimée par plusieurs cantons lors de la consultation. En principe, les installations en question seront dorénavant examinées et contrôlées par des organismes indépendants.¹⁰ Sur le plan organisationnel, l'organe chargé de la sécurité de ces installations fera partie de l'autorité de surveillance de la Confédération.

Etant donné que les cantons ne devront pas assurer l'ensemble de la surveillance avant 2006 et qu'en conséquence ils n'ont pas encore mis en place tous les organismes qui en seront chargés, le transfert de cette tâche à la Confédération ne pose pas de problème d'organisation.

⁷ Voir à ce sujet le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, FF **2003** 5091, 5227 s. et 5240 s.

⁸ RS **172.010**

⁹ Art. 22, al. 1, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les ouvrages d'accumulation, RS **721.102**.

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)

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

¹¹ RS 946.51

¹² FF 1995 II 489

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 doit 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 minime, 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.

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.

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**.

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**.

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**.

¹⁶ FF **2005** 3651

¹⁷ FF **2005** 7001 et 7017

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

¹⁸ JO L 110 du 20.4.2001, p. 1.

¹⁹ JO L 235 du 17.9.1996, p. 6.

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).

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

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

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 les 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

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.

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

²¹ RS 814.01 (LPE)

²² RS 814.012

marchandises dangereuses. Le rapport de sécurité décrit ainsi de manière bien plus complète que ce n'est le cas aujourd'hui la situation en cas d'accident majeur, mais il ne contient en principe pas d'information sur les impacts de l'installation durant l'exploitation normale.

Le rapport de sécurité se recoupe par endroits avec le rapport d'impact sur l'environnement. Sur le fond, les rapports de sécurité et d'impact sur l'environnement sont donc en partie identiques. Le rapport de sécurité se prononce sur les éventuelles conséquences d'un accident alors que le rapport d'impact sur l'environnement tient également compte de l'exploitation normale. Tandis que le rapport de sécurité confirme que les prescriptions de sécurité techniques ont bien été respectées, le rapport d'impact sur l'environnement sert à s'assurer de la bonne application de la législation sur la protection de l'environnement. Le rapport d'impact est unique (il est nécessaire pour évaluer la demande d'approbation des plans), alors que le rapport de sécurité doit être périodiquement mis à jour.

Il incombera à l'ordonnance de spécifier avec précision les contenus et d'éviter les doublons. Il faudra également préciser que le rapport d'impact pourra se référer au rapport de sécurité lorsque certaines questions y sont déjà abordées.

Le rapport de sécurité doit être contrôlé par un organisme indépendant ou par l'organe chargé de la sécurité, alors que le rapport d'impact l'est par le service spécialisé en matière d'environnement. Il incombe en tous les cas à l'autorité d'approbation ou à l'autorité délivrant l'autorisation – et non à l'organe chargé de la sécurité ni à l'autorité chargée de l'environnement – d'apprécier en fin de compte si les risques restants pour la sécurité et l'environnement sont tolérables.

Let. f

La notion de *mise sur le marché* est déjà définie dans la LETC. Sa définition est simplement adaptée ici à la terminologie de la LCS (véhicule, appareil, système de sécurité, composant). Dans certains domaines, la mise en service pour l'usage propre est assimilable à une mise sur le marché. La loi spéciale doit préciser ce point.

Art. 4 Responsabilité

Celui qui construit ou fabrique, met sur le marché ou exploite une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant est responsable de l'application des prescriptions techniques de sécurité. En remettant sa demande, le responsable confirme que de son point de vue c'est le cas. Il ne peut se soustraire à cette responsabilité en déléguant l'élaboration de bases et de calculs à des tiers. Cela l'autorise à la rigueur à demander des comptes auprès de ces tiers, si une erreur a été commise. Dans les rapports avec l'extérieur, une telle délégation n'est pas pertinente. Ceci vaut également pour les examens et contrôles effectués dans le cadre des différentes procédures de contrôle de la sécurité par un organisme indépendant ou par l'Etat, qui ne sont pas non plus en mesure de décharger la ou les personnes responsables de la fabrication, de la mise sur le marché ou de l'exploitation. La disposition de l'art. 4 permet de définir clairement ce principe important et de délimiter ainsi clairement les responsabilités.

Al. 1

La loi instaure trois procédures pour harmoniser le contrôle de la sécurité technique des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants. Pour chacune de ces procédures, une distinction est opérée entre les phases d'approbation des plans, de mise sur le marché, de mise en service et la phase de l'exploitation. Pour deux de ces procédures, on distingue également les installations, d'une part, et les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants, de l'autre. La troisième procédure ne concerne que les installations. Dans la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une déclaration de sécurité, l'examen incombe essentiellement au maître d'ouvrage, au producteur ou à l'exploitant, qui doit remettre les déclarations de sécurité. Un contrôle systématique par un organe tiers n'est pas prévu. Dans la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une attestation de sécurité, les contrôles sont en principe effectués par un organisme indépendant. Dans la procédure au moyen d'un contrôle officiel, il incombe toujours à une autorité – désormais l'organe chargé de la sécurité en tant qu'autorité autonome ou en tant que service distinct d'une autre autorité – de procéder aux examens et aux contrôles. Pour les détails, nous renvoyons aux dispositions suivantes et à leur commentaire.

La procédure requise pour une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant donné est définie dans les grandes lignes au niveau de la loi, concrètement dans la loi spéciale. Le choix de la procédure applicable dépendra notamment de la probabilité d'un accident et de ses répercussions possibles. Si la loi ne précise pas la procédure d'examen et de contrôle de la sécurité technique à appliquer, il appartient au Conseil fédéral de le faire (art. 2, let. a). Dans la pratique, ce sera très souvent le cas. En effet il ne serait guère indiqué de subordonner l'ensemble des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants à une seule et même procédure étant donné que les critères d'évaluation peuvent différer énormément. La loi spéciale prévoit, en règle générale, l'assujettissement à deux procédures différentes et laisse au Conseil fédéral le soin de décider de l'attribution définitive en s'appuyant sur les critères susmentionnés. L'application de ces critères d'attribution peut également se traduire par le choix d'une procédure différente pour la fabrication et pour l'exploitation d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant. Cette distinction se justifiera par exemple lorsque des spécialistes sont impliqués dans la fabrication, alors que l'exploitation est confiée à des profanes appelés à manipuler l'installation, le véhicule, l'appareil ou le système de sécurité, de sorte que cette phase comporte un risque nettement plus élevé. Finalement, il est également envisageable d'appliquer différentes procédures aux différentes parties d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant (par exemple, la procédure d'examen et de contrôle fondée sur une déclaration de sécurité par principe et celle fondée sur une attestation de sécurité pour un élément donné). Comme ces explications le montrent, l'instauration de procédures clairement définies implique une réflexion sur la nécessité réelle d'un type de contrôle et des comparaisons croisées. C'est en laissant au Conseil fédéral une grande marge de manœuvre dans l'assujettissement des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants aux différentes procédures de contrôle de la sécurité que l'on parviendra à appliquer dans la pratique une conception cohérente de la sécurité correspondant aux différents besoins.

De son côté, la loi spéciale peut prévoir des divergences mineures dans l'aménagement des diverses procédures. Ces divergences doivent pourtant rester exceptionnelles pour ne pas réduire à néant l'uniformité voulue. Par ailleurs, une approche trop rigide ne serait guère judicieuse si elle se traduisait, alors même que la sécurité n'est pas menacée, par une débauche d'exams et de contrôles. Même dans de tels cas, l'assujettissement à une procédure est nécessaire, avec indication de la divergence prévue.

La loi impose certaines obligations. Il appartiendra au Conseil fédéral de préciser au niveau de l'ordonnance qui devra les assumer. Il pourra s'agir par exemple du propriétaire, du détenteur ou du bailleur. Une réglementation uniforme pour tous les domaines n'est pas absolument nécessaire. Elle pourra parfaitement tenir compte des spécificités propres aux installations, véhicules, appareils ou systèmes de sécurité. L'essentiel est que les responsabilités soient clairement définies.

Al. 2

La sécurité technique a pour but d'éviter autant que possible les pannes et les incidents durant la construction et l'exploitation d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants, de manière à pouvoir protéger les personnes, les biens et l'environnement des dommages dus à des accidents. L'objectif est de garantir une sécurité optimale par des procédures de contrôle de la sécurité bien définies et une surveillance appropriée et d'éviter que, en raison de défauts techniques, les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants provoquent des pannes d'exploitation et des accidents. Les procédures de la LCS servent à prévenir les événements extraordinaires imputables à des risques créés par l'être humain. Les catastrophes naturelles doivent également être prises en compte car, en causant des dégâts aux installations, elles représentent indirectement un risque pour l'homme et pour l'environnement. Les procédures ne garantissent en revanche pas la protection de la population contre les effets directs des catastrophes naturelles (inondations, tempêtes, avalanches, etc.).

Elles ne garantissent non plus la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets de l'exploitation normale d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil ou d'un système de sécurité (bruit, pollution de l'air, des eaux et du sol, rayonnement non ionisant, etc.). Elles ne constituent pas davantage une protection spéciale des travailleurs contre les dangers sur le lieu de travail (sécurité du travail), pas plus qu'elles ne protégeront les installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants contre des actes criminels. Ces aspects continueront évidemment d'être examinés avec soin, par exemple au cours des procédures d'approbation des plans ou d'autorisation d'exploiter. Ils pourront même, le cas échéant, être confiés à l'organe chargé de la sécurité par la loi spéciale, mais ils ne relèvent pas du contrôle de la sécurité technique.

Il n'est pas toujours aisé de distinguer les mesures de sécurité technique et les mesures de protection contre les actes de sabotage. Ce point devra être précisé au niveau de l'ordonnance. En définitive, l'important est que l'organe chargé de la prévention des actes de sabotage coopère étroitement avec celui responsable de la sécurité technique. La distinction formelle posera d'autant moins de problèmes que leur collaboration sera bonne.

Art. 6 Organe chargé de la sécurité

Al. 1

La création d'un organe chargé de la sécurité est déterminante si l'on veut améliorer la prise en compte des aspects liés à la sécurité dans les procédures. L'organe chargé de la sécurité est le service spécialisé qui contrôle si les tiers tenus de présenter des déclarations ou des attestations de sécurité ont fait correctement leur travail, c'est-à-dire si les prescriptions de sécurité ont bien été appliquées. En ce qui concerne la procédure d'examen au moyen d'un contrôle officiel, il incombe à l'organe chargé de la sécurité d'examiner lui-même le rapport de sécurité et le respect des prescriptions techniques de sécurité. De plus, l'autorité fixant des règles de droit devra impliquer l'organe chargé de la sécurité dans l'élaboration des prescriptions de sécurité. Dans toutes les procédures de contrôle de la sécurité, celui-ci devra effectuer des contrôles périodiques ou des sondages. Dans l'exercice de toutes ces tâches, il devra se limiter strictement à l'évaluation des aspects liés à la sécurité et représenter les intérêts en la matière.

Al. 2

Il n'incombe pas à l'organe chargé de la sécurité de prendre en considération d'autres intérêts (financiers, liés à l'aménagement du territoire, etc.) et d'en tenir compte dans ses contrôles ou dans ses propositions. Une évaluation des autres intérêts en présence incombe à l'autorité d'approbation, à l'autorité qui délivre l'autorisation, à l'autorité de surveillance ou à l'autorité fixant des règles de droit. Pour que les tâches soient réparties de manière correcte, conséquente et transparente, il convient de séparer sur le plan organisationnel l'organe chargé de la sécurité de l'autorité d'approbation, de l'autorité délivrant l'autorisation et de l'autorité de surveillance. Cette séparation peut se faire de différentes manières et doit être définie par l'office. L'organe chargé de la sécurité peut être autonome sur le plan juridique (comme par exemple l'Inspection fédérale des installations à courant fort ou le nouvel établissement qui sera responsable de la surveillance dans le domaine de l'énergie nucléaire). Il peut cependant aussi faire partie de l'office. Dans ce cas également, plusieurs variantes sont possibles. L'organe chargé de la sécurité peut être une unité organisationnelle importante au sein de l'office. Il est également envisageable que seules certaines personnes au sein d'un office soient désignées pour en assumer les fonctions dans une petite unité. Finalement, il importe que les personnes ou organismes désignés comme organe chargé de la sécurité assument le contrôle de la sécurité et que le personnel des organes chargés de la sécurité ne soit pas affecté en même temps à des tâches incombant à l'autorité d'approbation, à l'autorité délivrant l'autorisation ou à l'autorité de surveillance. L'organe chargé de la sécurité doit se limiter aux aspects liés à la sécurité et défendre l'avis des experts vis-à-vis de l'autorité d'approbation, de l'autorité délivrant l'autorisation ou de l'autorité de surveillance ou, dans la procédure préalable d'établissement du droit, à l'autorité fixant des règles de droit. Cet aspect est primordial.

Art. 7 Désaccord avec l'organe chargé de la sécurité

Al. 1

La réorganisation du contrôle de la sécurité, notamment la création d'un organe chargé de la sécurité, a pour but de renforcer ladite sécurité. Il arrivera parfois que les collaborateurs ou les sections chargés d'accorder une autorisation ou de décréter

des mesures de surveillance ne soient pas disposés à donner suite à une demande de l'organe chargé de la sécurité parce qu'ils doivent prendre encore en considération d'autres aspects que ceux de la sécurité. Une telle situation peut se produire lorsque l'organe chargé de la sécurité effectue lui-même l'examen et que son activité de surveillance l'amène à adresser des demandes à l'autorité d'approbation.

Al. 2

Une procédure de conciliation est prévue en cas de tels désaccords; ses modalités seront fixées par le département. L'intention, pour ces cas-là, est de prévoir que la direction d'un office, par exemple, pourra trancher lorsque la décision sera du ressort de cet office. Ceci permettra de garantir une attribution adéquate des responsabilités. La procédure de conciliation n'est possible que si l'autorité d'approbation, l'autorité délivrant l'autorisation ou l'autorité de surveillance est une autorité fédérale. Dans les autres cas, l'art. 7 n'est pas applicable.

Art. 8 Dérogations

Al. 1

L'uniformisation des procédures et la délimitation claire des responsabilités qui y est liée sont applicables en Suisse. Toutefois, dans certains domaines concernés, la dépendance internationale va très loin. La réorganisation a défini des procédures de contrôle de la sécurité qui sont courantes sur le plan international. Néanmoins, si la conformité au droit international l'exige, il peut s'avérer nécessaire dans certains cas de déroger à certaines procédures prévues par la LCS et déclarées applicables par la loi spéciale. Une telle adaptation aux obligations internationales doit être possible et rapidement réalisable, notamment afin d'éviter de créer des entraves au commerce. Pour cette raison, les compétences requises sont attribuées au Conseil fédéral. Ainsi, il pourra adopter des dérogations aux dispositions de la LCS (let. a) ou déclarer d'autres procédures que celles prévues par les lois spéciales applicables à certaines installations ou à certains véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants (let. b). Il sera en outre possible de restreindre ou d'étendre les définitions de la LCS afin de se conformer au droit international (par ex. notion de déclaration de sécurité dans le domaine des véhicules motorisés). Le Conseil fédéral pourra également déclarer certaines procédures applicables à des exigences non liées à la sécurité si la conformité au droit international l'exige ou le recommande (let. c). Finalement, le Conseil fédéral pourra aussi prévoir des exigences supplémentaires ou divergentes pour des organismes indépendants en vue de garantir la conformité au droit international. Cette marge de manœuvre est importante afin d'harmoniser autant que possible les procédures. Sinon, nous risquerions de créer des distorsions de la concurrence et des entraves au commerce et, à moins que l'uniformisation ne compromette excessivement la sécurité, c'est ce qu'il convient d'éviter à tout prix.

Al. 2

Les articles suivants, consacrés aux procédures de contrôle de la sécurité, prévoient que les déclarations et attestations de sécurité soient présentées tant à l'autorité d'approbation qu'à celle délivrant l'autorisation ou à l'autorité de surveillance ainsi qu'à l'organe chargé de la sécurité, étant donné que tous les services concernés doivent en principe en avoir connaissance. Dans la pratique, il est concevable que

l'on puisse renoncer à une distribution multiple dans certains cas. Cette disposition permettra des simplifications lorsque le déroulement de la procédure n'en sera pas compromis.

Al. 3

La souplesse est également nécessaire à d'autres égards. La LCS prévoit une procédure de contrôle de la sécurité impliquant l'intervention d'organismes indépendants et accrédités. Les lois spéciales déclarent cette procédure fondée sur une attestation de sécurité applicable dans de nombreux domaines. Le Conseil fédéral devra préciser ce point au niveau de l'ordonnance en spécifiant les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants, ou les éléments et les fonctions qui requerront une attestation de sécurité. Il n'est pas sûr qu'il y ait toujours suffisamment d'organismes indépendants pour procéder aux contrôles nécessaires dans les délais impartis. Or, cela ne devrait pas être une raison suffisante pour cesser de contrôler et d'autoriser les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants. Si aucun organisme étranger compétent n'est disponible, l'organe chargé de la sécurité est tenu de combler les lacunes. Il incombe au DETEC de décider si les tâches de l'organisme indépendant doivent être confiées à l'organe chargé de la sécurité. Le DETEC devra donc préciser dans une ordonnance les cas dans lesquels le Conseil fédéral exigera une attestation de sécurité d'un organisme indépendant et où, à défaut d'organismes indépendants, il délèguera cette tâche à l'organe chargé de la sécurité. Il faudra également prévoir que l'organe chargé de la sécurité sera responsable en cas d'incertitude. Il faudra en tout cas éviter de reporter un contrôle faute de compétences clairement définies ou de réglementation précise.

Le DETEC doit limiter au strict nécessaire cette délégation à l'organe chargé de la sécurité et, si possible, en restreindre la durée. Il se pourra donc que, par exemple, l'organe chargé de la sécurité soit déclaré seulement responsable de l'examen de certaines parties d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant.

Le manque d'organismes indépendants peut avoir différentes causes. Il se peut qu'aucune entreprise ne soit accréditée dans un domaine donné. Il se peut aussi qu'il n'existe pas de prescriptions autorisant le contrôle de certaines installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants par un organisme indépendant. Les raisons de l'absence d'organismes indépendants se répercutent sur le contrôle à effectuer par l'organe chargé de la sécurité. Si les prescriptions existent et qu'il n'y a pas (suffisamment) d'organismes indépendants, l'organe chargé de la sécurité effectue les mêmes contrôles que ceux qui incomberaient aux organismes indépendants. Si, en revanche, ce sont les prescriptions matérielles qui font défaut, l'organe chargé de la sécurité effectue les contrôles en fonction des risques en se fondant sur ses connaissances. Cela signifie qu'il n'examine pas tout dans le détail, mais seulement les points jugés nécessaires en fonction des risques (probabilité d'un accident et répercussions possibles). Dans ce contexte, il faut rappeler que la responsabilité générale – mentionnée dans le commentaire de l'art. 4 – incombe en tous les cas au fabricant, au responsable de la mise sur le marché ou à l'exploitant.

2.1.2 Chapitre 2 Procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique

2.1.2.1 Section 1 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une déclaration de sécurité

La procédure fondée sur une déclaration de sécurité s'applique aux installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants qui, compte tenu des risques potentiels et de la probabilité d'un accident, justifient que l'on renonce à un contrôle préventif de la sécurité par un organisme indépendant ou un organe chargé de la sécurité. Dans cette procédure, le maître d'ouvrage, le producteur ou l'exploitant doit confirmer lui-même à l'organe chargé de la sécurité, à l'autorité d'approbation ainsi qu'à l'autorité délivrant l'autorisation ou à l'autorité de surveillance que son installation, son véhicule, son appareil, son système de sécurité ou ses composants sont sûrs et conformes aux prescriptions techniques. Cette déclaration n'est pas systématiquement contrôlée. L'organe chargé de la sécurité ne contrôle les installations et les produits en question que par sondages.

Art. 9 Installations

Al. 1

Quiconque présente une demande d'approbation des plans d'une installation relevant de la procédure fondée sur une déclaration de sécurité doit – en ce qui concerne la sécurité – présenter à l'autorité d'approbation uniquement une déclaration confirmant que l'installation correspond aux prescriptions techniques de sécurité (cf. le commentaire de l'art. 3, let. c). Si cette déclaration est disponible et si les autres conditions d'octroi de l'autorisation sont remplies, l'autorité d'approbation autorise la construction de l'installation.

Parallèlement à la présentation de la déclaration de sécurité à l'autorité d'approbation, une déclaration de même teneur sera également remise à l'organe chargé de la sécurité pour lui servir de base au contrôle par sondages. La procédure s'en trouvera simplifiée si le requérant adresse directement la déclaration aux deux autorités. Autrement, l'autorité d'approbation est obligée d'en faire une copie et de la transmettre à l'organe chargé de la sécurité (l'art. 8, al. 2, LCS reste réservé). Le contenu des déclarations sera précisé au niveau de l'ordonnance.

Al. 2

Une fois qu'une installation relevant de la procédure fondée sur une déclaration de sécurité est achevée, le responsable doit présenter, avant la mise en service, une déclaration de sécurité à l'autorité d'approbation et à l'organe chargé de la sécurité. La déclaration doit indiquer que l'installation a été construite dans le respect des prescriptions techniques de sécurité et que les conditions requises pour sa mise en service sont remplies. Si cette déclaration est présentée, l'autorité autorise l'exploitation, pour autant que la loi spéciale le prévoit. Si la mise en service peut se faire sans l'octroi d'une autorisation d'exploiter particulière, la déclaration de sécurité doit être remise à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité.

Al. 3

La législation spéciale précise la périodicité des contrôles de la sécurité technique d'une installation durant son exploitation. Si un contrôle périodique est prévu, il doit être réalisé par l'exploitant pour ces installations soumises à la procédure fondée sur une déclaration de sécurité. L'exploitant doit remettre à l'autorité d'approbation et à l'organe chargé de la sécurité une déclaration d'où il ressort que l'installation répond aux prescriptions de sécurité technique régissant l'exploitation.

Art. 10 Véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants

Al. 1

La loi spéciale détermine si un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant doit faire l'objet d'une réception par type. Elle peut également ne pas se prononcer et laisser au producteur la liberté d'en décider. Pour obtenir la réception par type pour un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant soumis à la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, le requérant doit présenter une déclaration de sécurité à l'autorité d'approbation et à l'organe chargé de la sécurité. La loi spéciale peut poser des conditions aux exigences techniques que doit remplir le requérant, qui remet une telle déclaration. S'il ne remplit pas ces conditions, sa déclaration ne suffira pas et la réception par type lui sera refusée. La législation spéciale peut assortir la déclaration de sécurité de certaines exigences, comme l'obligation de présenter certains résultats de mesures. Finalement, la loi spéciale détermine également qui est responsable de l'octroi de la réception par type. En règle générale, il s'agit de l'office.

Al. 2

Concernant la mise sur le marché d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant, soumis à la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, il convient de distinguer deux cas de figure: si la réception par type a été accordée, une déclaration concernant la conformité avec la réception par type suffit. Si la réception par type n'a pas été accordée, une déclaration de sécurité, attestant le respect des prescriptions techniques de sécurité, doit être disponible.

En effet, l'octroi de la réception par type prouve que le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant correspond aux prescriptions techniques de sécurité. Il ne reste donc qu'à confirmer avant la mise sur le marché que les autres véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants ont été produits conformément à la réception par type. Par contre, si un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant a été produit sans réception par type préalable, une déclaration confirmant le respect des prescriptions techniques de sécurité doit être disponible avant la mise sur le marché.

L'al. 2 prévoit que la déclaration de conformité avec la réception par type et la déclaration de sécurité doivent uniquement être tenues à la disposition de l'autorité de surveillance et de l'organe chargé de la sécurité. Elles ne doivent donc leur être présentées que sur demande. Autrement dit, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant est normalement mis sur le marché sans que l'autorité de surveillance ou l'organe chargé de la sécurité ait vu une telle déclaration. En général, l'organe chargé de la sécurité ne la demandera qu'en procédant à un sondage. Le responsable de la mise sur le marché (en général le producteur ou l'importateur),

doit déjà disposer des déclarations avant la mise sur le marché de manière à pouvoir ensuite les présenter à tout moment à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité. Il arrivera que la législation spéciale prévoit une dérogation aux procédures de la LCS en exigeant la présentation obligatoire de la déclaration de conformité avec la réception par type et de la déclaration de sécurité à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité avant la mise sur le marché. Elle peut parfaitement le faire par mesure de sécurité.

Durant l'exploitation, aucune procédure de contrôle systématique n'est prévue pour les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants régis par la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, à la différence des installations soumises à la même procédure et des véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants régis par la procédure fondée sur une attestation de sécurité. Cette distinction paraît justifiée compte tenu des critères d'appréciation du risque. Il s'agit très souvent de produits commercialisés en très grand nombre et dont les utilisateurs ne sont pas des spécialistes. Dès lors, l'exigence d'une déclaration de sécurité pour l'exploitation n'engendrerait guère un gain de sécurité. De plus, vu le nombre de produits concernés, elle serait pratiquement impossible à appliquer. Lorsque des contrôles réguliers paraissent indiqués par mesure de sécurité, il vaut donc mieux que la loi spéciale prévoit, le cas échéant, la procédure fondée sur une attestation de sécurité pour l'exploitation des véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants.

Art. 11 Approbation ou autorisation et contrôle

Al. 1

L'autorité compétente octroie les autorisations et les approbations pour les installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants soumis à la procédure fondée sur une déclaration de sécurité sans examiner si les prescriptions techniques de sécurité ont été respectées. A cet égard, elle doit uniquement s'assurer qu'une déclaration juridiquement valable est disponible. Elle n'a donc pas à s'occuper de la question de la sécurité technique au cours de la procédure d'autorisation ou d'approbation et peut se consacrer entièrement à l'examen des autres conditions qui doivent être remplies.

Al. 2

La procédure fondée sur une déclaration de sécurité renonce largement à un contrôle préventif de la sécurité par des tiers ou par l'organe chargé de la sécurité. Un certain contrôle est donc indispensable pour s'assurer que le maître de l'ouvrage, le producteur et l'exploitant accomplissent leur tâche correctement et conformément à la loi. Il incombe donc à l'organe chargé de la sécurité, dans le cadre de la surveillance a posteriori, de contrôler par sondages si les installations mises en service sur la base de déclarations de sécurité et les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité ou les composants mis sur le marché sur la base de déclarations de sécurité sont vraiment conformes aux prescriptions techniques de sécurité (let. a). Il doit vérifier de la même manière s'il y a conformité avec la réception par type lorsque la déclaration correspondante doit être présentée ou tenue à disposition (let. b). La législation spéciale devra fixer la fréquence de ces contrôles, le nombre de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants à contrôler ainsi que les fonctions et les éléments de ces derniers soumis au contrôle. La prise en compte de la sécurité sera déterminante à ce sujet. Ici aussi, il faudra procéder à des comparaisons multi-

ples. Le contrôle par sondages doit être systématisé de manière à garantir à la longue que tous les maîtres d'ouvrage, producteurs et exploitants ayant remis une déclaration de sécurité ou de conformité soient soumis à un contrôle et que tous les facteurs déterminants pour la sécurité soient examinés. Il convient néanmoins de laisser à l'organe chargé de la sécurité une importante marge d'appréciation dans le choix des objets contrôlés afin qu'il puisse réagir à certaines informations en fonction de la situation et, le cas échéant, étendre ou modifier ses contrôles.

2.1.2.2 Section 2 Examen et contrôle de la sécurité fondés sur une attestation de sécurité

La procédure fondée sur une attestation de sécurité s'applique aux installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants qui, compte tenu des risques potentiels et de la probabilité d'un accident, exigent le recours à un organisme indépendant. Celui-ci juge si une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant est techniquement sûr et s'il est conforme aux exigences correspondantes. En outre, un rapport de sécurité (voir la définition à l'art. 3, let. e) est demandé pour les installations et soumis à l'évaluation par un organisme indépendant. Pour prendre sa décision, l'autorité compétente doit pouvoir se fonder sur l'attestation de sécurité et l'évaluation du rapport de sécurité, sans devoir vérifier elle-même la sécurité technique.

Si plusieurs organismes indépendants sont habilités à contrôler une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant, à délivrer une attestation de sécurité et à évaluer un rapport de sécurité, le requérant peut confier ces tâches à l'organisme de son choix.

Art. 12 Installations

Al. 1

Quiconque présente une demande d'approbation des plans d'une installation régie par la procédure fondée sur une attestation de sécurité doit présenter à l'autorité d'approbation et à l'organe chargé de la sécurité une attestation de sécurité et un rapport de sécurité évalué par un organisme indépendant. Ainsi, avant de présenter la demande, le requérant doit faire examiner l'installation pour savoir si elle répond aux prescriptions techniques de sécurité et si le rapport de sécurité établi par ses soins est correct. L'autorité d'approbation s'appuie ensuite sur l'attestation de sécurité et sur le résultat de l'examen du rapport pour décider (compte tenu également des exigences autres que celles de la sécurité technique) si l'installation peut être construite.

Al. 2

La mise en service d'une installation régie par la procédure fondée sur une attestation de sécurité implique également une attestation de sécurité et un rapport de sécurité. Il doit en ressortir que l'installation correspond bien aux plans approuvés, qu'elle est conforme aux prescriptions de sécurité en vue de la mise en service et que les hypothèses figurant dans le premier rapport de sécurité restent valables. Si des modifications sont intervenues à ce sujet, il faut les mettre en évidence et en exposer

les conséquences en termes de risque. Le rapport de sécurité ne doit donc pas être entièrement remanié. Il doit simplement être mis à jour. Les tâches de l'organisme indépendant et de l'autorité de surveillance ou de celle délivrant l'autorisation sont semblables à celles de la phase de remise de la demande d'approbation des plans. Bien que l'organe chargé de la sécurité ne soit pas directement impliqué dans la procédure, il convient également de lui remettre l'attestation de sécurité et le rapport de sécurité évalué, qui lui servent de bases pour le contrôle par sondages.

Al. 3

Celui qui exploite une installation doit en faire évaluer périodiquement la sécurité par un organisme indépendant. Il doit ensuite présenter à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité l'attestation de sécurité établie par l'organisme indépendant ainsi que le rapport de sécurité évalué par ce dernier, mis à jour si nécessaire (l'art. 8, al. 2 LCS reste réservé). L'autorité de surveillance intervient si l'attestation de sécurité n'est plus délivrée ou si le rapport de sécurité complété fournit des éléments nouveaux.

Art. 13 Véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants

Al. 1

Quiconque souhaite obtenir la réception par type d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant relevant de la procédure fondée sur une attestation de sécurité, doit présenter à l'autorité d'approbation et à l'organe chargé de la sécurité une attestation de sécurité établie par un organisme indépendant. Du point de vue de la sécurité technique, la réception par type est accordée par l'autorité d'approbation sans autre examen sur la base de la seule attestation de sécurité.

Al. 2

Lors de l'examen de la sécurité technique précédant la mise sur le marché de véhicules, d'appareils et de systèmes de sécurité qui relèvent de la procédure fondée sur une attestation de sécurité, on distingue, comme pour ceux qui relèvent de la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, entre les véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants ayant fait l'objet d'une réception par type et ceux pour lesquels la réception par type fait défaut. Cette distinction se justifie parce que certains contrôles effectués lors de la procédure de réception par type ne doivent plus être renouvelés.

Pour les véhicules, appareils et systèmes de sécurité ayant déjà obtenu la réception par type, le requérant présentera à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité ou tiendra à leur disposition une déclaration dont il ressortira qu'ils sont conformes à la réception (let. a). Si la réception par type n'a pas été accordée, une attestation de sécurité émanant d'un organisme indépendant et confirmant la conformité du véhicule, de l'appareil ou du système de sécurité aux exigences de la sécurité technique est requise (let. b).

Al. 3

Pour l'essentiel, les règles énoncées à l'al. 2 s'appliquent aussi aux composants. Le responsable de la mise sur le marché d'un composant ayant obtenu la réception par type n'est toutefois pas tenu de présenter la déclaration de conformité avec la réception par type, mais il doit tenir cette déclaration à la disposition de l'autorité de

surveillance ou de l'organe chargé de la sécurité et la leur remettre uniquement sur demande. Si les composants n'ont pas fait l'objet d'une réception par type, il faut uniquement être en mesure de présenter, sur demande, une attestation de sécurité à l'autorité de surveillance ou à l'organe chargé de la sécurité. Dès que les documents précités ont été établis, les composants peuvent donc en principe être mis sur le marché sans autre autorisation.

Al. 4

Quiconque exploite un véhicule, un appareil ou un système de sécurité qui relève de la procédure fondée sur une attestation de sécurité doit les faire examiner périodiquement par un organisme indépendant et obtenir la confirmation que ledit véhicule, appareil ou système de sécurité est toujours conforme aux exigences de sécurité technique. L'attestation de sécurité doit être présentée à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité.

Art. 14 Approbation ou autorisation et contrôle

Al. 1

Dans le cadre de la procédure d'examen et de contrôle de la sécurité fondée sur une attestation de sécurité, l'organe chargé de la sécurité et l'autorité d'approbation ou l'autorité délivrant l'autorisation n'ont généralement pas à contrôler si une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant répondent aux exigences techniques de sécurité ni si le rapport de sécurité a été évalué correctement. Cela incombe aux seuls organismes indépendants. L'organe chargé de la sécurité doit seulement vérifier dans chaque cas si l'organisme indépendant est accrédité en Suisse, s'il est reconnu par la Suisse dans le cadre d'une convention internationale, ou encore s'il est habilité ou reconnu d'une autre manière en vertu du droit suisse. La législation d'exécution devra préciser si l'autorité d'approbation ou l'autorité délivrant l'autorisation doit en tout cas être informée du résultat de cette vérification ou s'il faut seulement lui communiquer, dans un délai donné, un éventuel avis négatif. En tout état de cause, l'opération doit engendrer le moins de travail administratif possible.

Al. 2

L'autorité compétente accorde l'approbation ou l'autorisation requise en se basant, pour les aspects liés à la sécurité, uniquement sur l'attestation de sécurité et sur l'existence d'un rapport de sécurité évalué par un organisme indépendant. Voir les explications relatives à l'art. 11, al. 1, qui s'appliquent de manière analogue à la procédure de contrôle de la sécurité fondée sur une attestation.

Al. 3

Sur le fond, l'organe chargé de la sécurité ne doit procéder qu'à un contrôle par sondage de l'activité de l'organisme indépendant. Pour ce faire, il vérifiera dans le cadre d'un contrôle ultérieur si les installations, les véhicules, les appareils, les systèmes de sécurité et les composants, pour lesquels une attestation de sécurité est présentée, respectent les prescriptions techniques de sécurité (let. b), si les rapports de sécurité ont été évalués correctement (let. a, ch. 2) et si les attestations de sécurité ont été établies correctement (let. a, ch. 1). La législation d'exécution fixera la fréquence de ces vérifications ainsi que les fonctions, les parties à examiner et la précision des contrôles. Voir également les explications relatives à l'art. 11, al. 2,

ci-dessus. Quant aux autres contrôles auxquels sont soumis les organismes indépendants, voir les explications relatives à l'art. 16 ci-après.

Art. 15 Organismes indépendants

Al. 1

Cette disposition reprend largement le libellé de la LETC.

L'organisme indépendant est un organisme de droit public ou privé, chargé par le responsable d'une installation, d'un véhicule, d'un appareil, d'un système de sécurité ou d'un composant d'examiner si les prescriptions techniques de sécurité ont été respectées et si le risque inhérent à la construction et à l'exploitation de l'installation, du véhicule, de l'appareil, du système de sécurité ou du composant est supportable (vérification du rapport de sécurité). Ces organismes ne constituent pas des institutions au sens l'art. 19 de la loi sur la responsabilité (LRCF, RS 170.32).

Pour être habilité à faire des évaluations de la sécurité et à examiner des analyses de risque, l'organisme doit être accrédité en Suisse ou reconnu par la Suisse dans le cadre d'une convention internationale, ou encore autorisé ou reconnu d'une autre manière en vertu du droit suisse. L'accréditation est accordée en Suisse aux organes remplissant les conditions de l'ordonnance du 17 juin sur l'accréditation et la désignation (OaccD; RS 946.512). Il est ainsi garanti que les organismes indépendants satisfont aux exigences de qualité élevées.

Les organismes étrangers sont reconnus s'ils figurent par exemple dans l'accord bilatéral entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité. L'accord s'applique à certains produits tels que les machines, appareils et véhicules automobiles mentionnés dans son annexe 1.

Al. 2

Si dans un domaine particulier, aucun accord international n'a été conclu sur la reconnaissance réciproque des organismes d'évaluation de la conformité, des organismes étrangers doivent néanmoins avoir la possibilité de réaliser des évaluations de la sécurité et évaluer des rapports de sécurité. Toutefois, le responsable qui s'appuie sur une telle évaluation de la sécurité doit exposer de manière plausible à l'autorité compétente que la procédure d'examen appliquée répond aux exigences fixées en Suisse, et que l'organisme étranger dispose de qualifications équivalentes à celles exigées en Suisse.

Al. 3

De manière analogue à la LETC, cet alinéa prévoit que le Secrétariat d'Etat à l'économie peut, en accord avec l'office fédéral compétent en l'espèce, décréter que les attestations de sécurité ou les évaluations des rapports de sécurité établies par les organismes de certains pays étrangers ne seront pas reconnus tant que la réciprocité n'est pas garantie.

Art. 16 Contrôle de l'activité des organismes indépendants

S'il s'agit du contrôle d'organismes accrédités, la responsabilité incombe au service suisse d'accréditation. En collaboration avec l'organe chargé de la sécurité du domaine concerné, il contrôle l'activité de l'organisme indépendant, son organisa-

tion, son personnel et ses méthodes de travail. La collaboration devra être réglée au niveau de l'ordonnance. Le contrôle de certains aspects effectué par l'organe chargé de la sécurité ne complique pas les contrôles effectués par les organismes accrédités étant donné que ces derniers sont toujours vérifiés par un service spécialisé.

En tant que service spécialisé dans la sécurité technique d'un domaine précis, l'organe chargé de la sécurité est tenu de vérifier par des sondages si les prescriptions de sécurité technique ont été respectées pour des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants soumis à la procédure d'examen et de contrôle de la sécurité fondée sur une attestation (voir les explications relatives à l'art. 14, al. 3).

Art. 17 Coûts de l'activité des organismes indépendants

Les différents organismes indépendants sont en concurrence sur le marché. Ils sont soumis aux règles du droit des cartels et de la surveillance des prix, ce qui permet d'éviter une exploitation des situations de monopole. Malgré tout, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de fixer des montants minimum et maximum auxquels les organismes indépendants peuvent prétendre pour couvrir leurs coûts. Il ne doit faire usage de cette compétence qu'en cas de nécessité. Néanmoins, la question des coûts liés à l'obtention d'une attestation de sécurité étant extrêmement importante, il est indispensable de lui octroyer cette compétence. D'une part, il faut éviter qu'en raison d'une trop grande concurrence, le montant des indemnités ne baisse au point de compromettre un contrôle raisonnable de la sécurité. D'autre part, il faut éviter qu'en raison d'un monopole de fait, le montant des indemnités n'augmente au point de menacer la compétitivité des producteurs et des exploitants suisses.

2.1.2.3

Section 3 Examen de la sécurité des installations au moyen d'un contrôle officiel

La procédure d'examen au moyen d'un contrôle officiel s'applique aux installations qui présentent des risques potentiels et une probabilité d'accident tels qu'il paraît nécessaire d'en confier les contrôles et examens de la sécurité technique à l'Etat. Cette procédure ne concerne ni les véhicules, ni les appareils, ni les systèmes de sécurité parce qu'au vu des critères mentionnés, elle ne se justifierait pour aucun véhicule, appareil ou système de sécurité connu à ce jour. Cette procédure ne sera pas non plus utilisée pour les composants. Les parties des installations sont soit des éléments qui peuvent être utilisés pour d'autres installations ou produits et qui, par conséquent, ne répondent pas à la définition du composant; ou bien ce sont des éléments qui ont été conçus spécialement pour certaines installations. Les éléments conçus spécialement pour des installations soumises à la procédure au moyen d'un contrôle officiel seront contrôlés au moment du montage, de sorte qu'un examen préalable ne s'impose pas.

Dans cette procédure, c'est en principe l'organe chargé de la sécurité qui évalue la sécurité technique de l'installation ou du composant. L'autorité d'approbation prend sa décision sur la base de cette évaluation.

Art. 18 Approbation des plans

Al. 1

Quiconque demande l'approbation des plans d'une installation doit présenter un rapport de sécurité à l'autorité d'approbation. Concernant la notion de rapport de sécurité, voir le commentaire de l'art. 3, let. f. Cette disposition ne s'applique pas dans le cas de la présentation d'une demande d'autorisation générale au sens de la loi sur l'énergie nucléaire. La LCS s'appliquera seulement aux procédures ultérieures.

Al. 2

Dans le cadre de cette procédure, il incombe en principe à l'organe chargé de la sécurité de contrôler le rapport de sécurité ainsi que la conformité du projet aux prescriptions techniques de sécurité. La législation d'exécution fixera les critères et l'étendue de ce contrôle ainsi que les fonctions et les parties sur lesquelles il devra porter. Il s'agira d'un examen en fonction des risques qui accorde un certain pouvoir d'appréciation à l'organe chargé de la sécurité.

Al. 3

Si nécessaire, l'organe chargé de la sécurité propose à l'autorité d'approbation de fixer des conditions à la construction de l'installation. L'autorité d'approbation doit en principe appliquer ces conditions. Si le requérant les conteste et que l'autorité d'approbation lui donne raison contre l'avis de l'organe chargé de la sécurité, une procédure de conciliation a lieu conformément à l'art. 7 LCS.

Al. 4

Pendant la construction, il incombe à l'organe chargé de la sécurité de suivre le chantier afin de superviser les travaux de construction. Il peut ainsi vérifier en permanence l'application des prescriptions techniques de sécurité. Les prescriptions de sécurité risqueraient sinon de ne pas être correctement respectées durant la construction et il serait difficile, voire impossible, d'y remédier à la fin des travaux. L'intensité du suivi dépendra de la nature des travaux. Elle sera définie par l'organe chargé de la sécurité dans les limites de son pouvoir d'appréciation.

Art. 19 Mise en service

Al. 1

Une fois l'installation achevée et avant sa mise en service, un rapport de sécurité sera présenté après avoir été complété si nécessaire. Il devra au moins préciser si la situation de risque a évolué pendant la construction.

Al. 2

A la fin des travaux de construction, l'organe chargé de la sécurité vérifie si l'installation correspond aux exigences techniques. Il évalue également le rapport de sécurité quant au fond.

Al. 3

L'organe chargé de la sécurité adresse à l'autorité qui autorise l'exploitation un rapport sur le résultat de son examen, assorti d'une proposition en vue de la mise en service. Il lui propose de fixer les conditions à la mise en service et à l'exploitation s'il l'estime nécessaire pour des raisons de sécurité technique.

Art. 20 Exploitation

Les examens effectués durant l'exploitation s'appuient sur le rapport de sécurité mis à jour régulièrement pour l'évaluation de la sécurité technique. Par ailleurs, l'organe chargé de la sécurité doit vérifier si l'installation est toujours conforme aux prescriptions techniques de sécurité. La loi spéciale précisera la périodicité de ces contrôles. Si la sécurité technique l'exige, l'organe chargé de la sécurité propose à l'autorité d'approbation, à l'autorité délivrant l'autorisation ou à l'autorité de surveillance d'assortir la poursuite de l'exploitation de conditions.

Art. 21 Prescriptions dérogatoires

Al. 1

La nouvelle réglementation vise notamment à faire en sorte que l'Etat ne procède directement aux contrôles que dans les cas où le risque et le potentiel de danger l'exigent. C'est pourquoi l'organe chargé de la sécurité accomplit en principe lui-même les contrôles des installations relevant de la procédure au moyen d'un contrôle officiel. Ces installations présentent toutefois aussi des aspects que l'organe chargé de la sécurité ne doit pas vérifier lui-même, cette tâche pouvant être déléguée à un organisme indépendant, voire au producteur ou à l'exploitant sans que la sécurité en pâtisse. Le Conseil fédéral est donc habilité à prescrire, pour le contrôle de certains aspects de la sécurité technique, la prise en charge intégrale par les organismes indépendants ou la présentation d'une déclaration de sécurité par le producteur ou l'exploitant. La législation d'exécution définira ces cas de figure avec précision.

Al. 2

Dans le cadre de la procédure au moyen d'un contrôle officiel, il s'avère judicieux dans certains cas de conférer des droits et des obligations étendus à l'organe chargé de la sécurité. Cette possibilité est prévue à l'art. 21, al. 2. Il faut toutefois éviter de mettre en cause la séparation requise par la LCS entre les tâches de sécurité et les autres fonctions. Les nouvelles attributions doivent en tout cas être liées à la sécurité. Dans le secteur de l'énergie nucléaire, des tâches dans le domaine du personnel ont d'ailleurs déjà été confiées à l'organe chargé de la sécurité. En revanche, le transfert de tâches impliquant par exemple des considérations financières ne serait pas admis.

2.1.3

Chapitre 3 Exécution de l'examen et du contrôle de la sécurité technique

Art. 22 Obligation de coopérer

Pour accomplir leurs tâches de contrôle, l'autorité d'approbation, l'autorité qui délivre l'autorisation ou l'autorité de surveillance, et l'organe chargé de la sécurité doivent pouvoir compter sur la collaboration des responsables des installations, des véhicules, des appareils, des systèmes de sécurité et des composants ainsi que sur celle des organismes indépendants. C'est pourquoi ceux-ci sont tenus de leur fournir tous les renseignements, de leur remettre tous les documents requis, de leur mettre à disposition gratuitement le personnel et le matériel dont ils ont besoin et de leur accorder en tout temps le libre accès à leurs locaux d'exploitation ainsi qu'aux installations, bien-fonds, etc. si l'exercice de leur activité de surveillance l'exige.

Art. 23 Obligation d'informer

Al. 1

L'obligation d'informer l'autorité de tout événement pouvant porter atteinte à la sécurité technique se justifie pour les personnes responsables d'installations relevant de la procédure fondée sur une attestation de sécurité et de la procédure au moyen d'un contrôle officiel. Il en va de même pour quiconque se sera vu accorder une réception par type pour un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant, pour laquelle la procédure de surveillance de la sécurité fondée sur une attestation de sécurité est prescrite. Il appartient au Conseil fédéral de déterminer dans chaque cas quelle est la personne soumise à cette obligation et qui elle doit informer. Ce doit être la personne qui est généralement en mesure de reconnaître immédiatement une perturbation ou un problème. L'obligation d'informer permettra à l'autorité d'approbation, à l'autorité qui délivre l'autorisation ou à l'autorité de surveillance de se faire une idée de l'état de l'installation, du véhicule, de l'appareil ou du système de sécurité concerné, et d'intervenir rapidement en ordonnant les mesures qui s'imposent (cf. art. 24, commentaire ci-après). L'obligation d'informer est d'ailleurs d'ores et déjà prévue pour certaines installations. En règle générale, l'autorité qui a reçu de telles informations fait appel à l'organe chargé de la sécurité pour leur évaluation.

Al. 2

Cette obligation d'informer est également valable pour les organismes indépendants chargés d'évaluer la sécurité ou le rapport de sécurité.

Art. 24 Mesures

Al. 1

Si l'organe chargé de la sécurité constate qu'une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant présente un défaut, il demande d'abord à la personne responsable d'y remédier. Il en ira de même si de tels défauts lui sont signalés ou s'il estime nécessaire d'agir en raison d'événements ou de constats particuliers. Par conséquent, l'organe chargé de la sécurité ne doit pas uniquement agir lorsque les prescriptions de sécurité existantes ne sont pas respectées mais

également lorsque, en raison d'un événement particulier, par exemple un accident, il y a lieu de supposer l'existence de lacunes en matière de sécurité technique, malgré le respect des prescriptions en la matière. Si la personne responsable refuse de remédier à ce défaut, les mesures à prendre dépendront en principe de leur urgence.

En principe, l'organe chargé de la sécurité exerce sa surveillance en demandant à l'autorité d'approbation d'ordonner certaines mesures lorsque l'intervention directe auprès de la personne responsable ne produit pas les effets escomptés. Il appartient à l'autorité compétente d'arrêter les mesures, car il s'agit en règle générale de mesures concernant la mise en oeuvre de son approbation des plans ou de son autorisation d'exploiter, ou de mesures destinées à modifier ces décisions.

Al. 2

Cette disposition prévoit la possibilité pour l'organe chargé de la sécurité d'arrêter lui-même des mesures. Cette possibilité est néanmoins subordonnée à des conditions clairement définies. Les mesures ne doivent toucher ni l'approbation des plans, ni l'autorisation d'exploiter (let. b), à moins que ces dernières n'émanent de l'organe chargé de la sécurité, habilité par une disposition de la loi spéciale (let. a). La compétence d'arrêter des mesures accordée à l'organe chargé de la sécurité se justifie également (let. c) lorsqu'une installation, un véhicule, un appareil, un système de sécurité ou un composant peut être produit, mis sur le marché ou exploité sans aucune autorisation (par exemple, dans le domaine des matériels électriques à basse tension).

Al. 3

Cette disposition permet à l'organe chargé de la sécurité d'intervenir directement et sans délai en cas de danger immédiat (clause de police). Dans de telles situations, l'autorité de surveillance chargée d'arrêter des mesures risque d'être informée trop tard et de ne pas pouvoir agir à temps. Il ne peut s'agir que de mesures provisoires, valables jusqu'à ce que l'autorité de surveillance ait pu conduire une procédure ordinaire. La nature des mesures à prendre n'est pas limitée. L'organe chargé de la sécurité est libre de choisir les moyens propres à assurer la sécurité tout en respectant évidemment les principes applicables à toute action de l'administration, notamment le principe de la proportionnalité.

Al. 4

Si l'organe chargé de la sécurité est autonome (par exemple l'Inspection fédérale des installations à courant fort), il est habilité à rendre des décisions. S'il est rattaché à une autre autorité, il rend les décisions au nom de celle-ci.

2.1.4 Chapitre 4 Financement

Le financement des activités de l'organe chargé de la sécurité est assuré par les émoluments censés couvrir l'intégralité des coûts de l'organe chargé de la sécurité. A ce sujet, voir également les explications sous ch. 1.6 ci-dessus.

Art. 25

Al. 1

Des émoluments sont perçus pour financer les activités de l'organe chargé de la sécurité qui sont occasionnées par une personne ou une entreprise ou qui lui sont imputables. Ils ne permettent aujourd'hui pas toujours de couvrir les coûts. Il faut donc s'attendre à une hausse des émoluments. Les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence devront être pris en compte.

Al. 2

Si l'organe chargé de la sécurité est rattaché à une autre autorité, c'est à celle-ci qu'il appartient de prélever les émoluments de l'organe chargé de la sécurité. Cette délégation se justifie par exemple si l'organe chargé de la sécurité a été impliqué dans la procédure d'approbation. Le montant des émoluments revenant à chaque unité doit être clairement indiqué. Le regroupement des émoluments permet d'éviter de rendre deux décisions fixant leur montant.

2.1.5 Chapitre 5 Dispositions pénales; traitement des données

Art. 26 à 32 Dispositions pénales

Les dispositions pénales ont été calquées sur celles de la LETC. Les dispositions correspondantes de la LETC restent applicables à tous les produits, à moins qu'un acte punissable ne tombe sous le coup de la LCS.

Art. 33 Traitement des données et entraide administrative

Cette disposition reprend la formulation standard figurant dans d'autres lois fédérales.

2.1.6 Chapitre 6 Dispositions finales

Art. 34 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de cette loi. Il peut déléguer certaines tâches normatives à des services subordonnés.

Art. 35 Modification du droit en vigueur

Toutes les modifications sont réglées dans l'annexe, à l'exception de la loi sur les installations de transport par conduites soumise à une révision totale pour des motifs de forme et qui constitue de ce fait un second projet propre, dans le cadre du présent message.

Art. 36 Référendum et entrée en vigueur

La présente loi est sujette au référendum. Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

2.2 Lois spéciales
2.2.1 Loi sur l'énergie nucléaire
2.2.1.1 Généralités

La loi sur l'énergie nucléaire (LENu) s'applique aux installations et articles nucléaires ainsi qu'aux déchets radioactifs. Elle s'étend à toutes les activités liées à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, à l'exception de la radioprotection, réglementée dans la loi sur la radioprotection (LRaP). Aujourd'hui, le contrôle des mesures de sécurité nucléaire et de radioprotection dans les installations nucléaires est l'affaire de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN), qui fait partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). La DSN sera séparée de l'OFEN dans le cadre d'un projet distinct. L'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), qui assumera les tâches actuelles de la DSN, sera instituée par une nouvelle loi fédérale. L'IFSN jouera dans le domaine de l'énergie nucléaire le rôle d'organe chargé de la sécurité conformément à la LCS. Vu que les répercussions d'un accident dans ce domaine peuvent être très graves, il est prévu de soumettre le domaine de l'énergie nucléaire à la procédure d'examen de la sécurité au moyen d'un contrôle officiel.

Plusieurs autorités de surveillance supervisent le secteur de l'énergie nucléaire. Outre le contrôle de la sécurité nucléaire, assuré comme on l'a vu précédemment par la DSN, il faut mentionner le suivi des questions de non-prolifération et de sûreté, qui incombe aujourd'hui à la section Energie nucléaire de l'OFEN. Selon l'art. 70, al. 1, LENU, le Conseil fédéral désigne les autorités de surveillance. Par conséquent, il lui incombe d'attribuer, au niveau de l'ordonnance, les autres tâches de surveillance aux diverses autorités. A l'heure actuelle, il est prévu de confier à la DSN ou à l'IFSN non seulement le contrôle de la sécurité nucléaire des installations, mais encore des tâches dans les domaines suivants: sûreté des installations, articles nucléaires, déchets radioactifs et investigations géologiques. En revanche, le suivi des questions de non-prolifération continuerait d'incomber à l'OFEN.

La complémentarité de la LCS et de la LENU obéit à des règles également valables dans les autres domaines: la LCS contient les prescriptions concernant la procédure de contrôle de la sécurité technique. Quant aux prescriptions matérielles de sécurité, elles figurent dans la législation spéciale, conformément à l'art. 2, al. 2, LCS. On les trouvera donc dans la LENU et dans la LRaP.

L'art. 24 LCS définit la possibilité donnée à l'organe chargé de la sécurité d'ordonner des mesures. Les dispositions de l'art. 72, al. 2 et 3, LENU ont en fait la même signification. Néanmoins, elles s'appliquent aussi aux aspects de sûreté et de non-prolifération de l'énergie nucléaire, qui ne sont pas couverts par la LCS. Pour cette raison, il n'est pas possible d'abroger ces dispositions. Il en va de même des dispositions relatives au droit d'accès et à l'obligation d'informer (art. 73 LENU), aux émoluments et à l'entraide administrative avec des autorités étrangères (art. 103 LENU). De même, les al. 4 et 5 de l'art. 72 LENU vont plus loin que la LCS et sont donc également applicables au domaine de la sécurité nucléaire en tant que loi spéciale.

Les éléments suivants s'appliqueront à certains aspects spécifiques:

- Autorisation générale: Cette autorisation fixe des éléments fondamentaux, politiquement importants (p.ex. le site, la démonstration de la faisabilité du stockage géologique des déchets). Cette procédure ne traite des questions de sécurité qu'en marge. La procédure d'approbation des plans et la procédure de mise en service (selon la LENU la procédure d'autorisation de construire et la procédure d'autorisation d'exploiter) ne commencent qu'après l'obtention de l'autorisation générale. Pour cette raison, la LCS ne s'applique pas à la procédure de demande d'autorisation générale. La LCS s'applique toutefois à la procédure d'approbation des plans ainsi qu'au contrôle durant la phase d'exploitation.
- Décision de désaffectation ou de fermeture: La désaffectation d'une installation nucléaire ou la fermeture d'un dépôt en profondeur, sont effectuées sous la surveillance des autorités et avec leur autorisation. Ces deux opérations exigent une approbation de plans ainsi qu'une autorisation après la phase de construction. La procédure de contrôle de la sécurité nucléaire sera donc régie par les art. 18 et 19 LCS.
- Autorisation de mener des recherches géologiques: lors de tels travaux, les aspects liés à la sécurité n'apparaissent pas directement au premier plan. Pour l'organe chargé de la sécurité, il importe avant tout qu'il participe dès le début au relevé des données, dans la perspective d'une éventuelle demande d'autorisation générale.
- Autorisations de manipuler des articles nucléaires et des déchets radioactifs: même si, s'agissant des autorisations de manipuler (notamment de transporter) des articles nucléaires, la question de la non-prolifération joue un rôle important, celle de la sécurité nucléaire ne doit pas être négligée pour autant. A l'intérieur d'une installation nucléaire, la manipulation est couverte par l'autorisation d'exploiter.
- En ce qui concerne le transport, les prescriptions sont largement harmonisées au niveau international et sont aussi valables pour le trafic national. Par ailleurs, les explications relatives à l'art. 8, al. 1, LCS sont valables.

2.2.1.2 Commentaire des différents articles

Art. 69a Examen et contrôle de la sécurité technique

Al. 1

Cet alinéa déclare la LCS, notamment la procédure d'examen de la sécurité au moyen d'un contrôle officiel, applicable aux installations nucléaires. Il s'agit d'une disposition fondamentale, qui apparaît seulement ici parce que la question de la surveillance n'est réglée que vers la fin de la LENU.

Al. 2

Etant donné qu'en vertu de la LENU, le Conseil fédéral est tenu de désigner toutes les autorités de surveillance, il lui faudra également désigner l'organe chargé de la sécurité, qui sera la DSN ou l'IFSN.

Dans le domaine de l'énergie nucléaire, il peut être souhaitable que les événements et les constats particuliers soient directement déclarés à l'organe chargé de la sécurité. Le Conseil fédéral se voit donc attribuer la compétence de prévoir une solution de ce genre au niveau de l'ordonnance. La solution prévue par l'art. 11 LENU peut donc être maintenue.

2.2.2 Loi sur les installations électriques

2.2.2.1 Généralités

La présente révision de la loi sur les installations électriques modifie en partie les règles de surveillance et de contrôle des installations électriques. Certaines dispositions figurant déjà dans des ordonnances sont reprises dans la loi.

Désormais, le respect des prescriptions de sécurité des installations électriques ne sera plus exclusivement contrôlé par l'autorité de surveillance de l'Etat. Il appartiendra davantage aux détenteurs d'installations électriques de démontrer aux autorités compétentes, à intervalles réguliers ou sur demande, leur conformité aux exigences de sécurité. L'organe chargé de la sécurité, responsable de la surveillance de la sécurité technique, contrôlera uniquement les déclarations de sécurité par sondage ou en cas d'événement particulier, et non plus systématiquement lors de l'octroi de chaque autorisation.

Un des changements par rapport à la réglementation actuelle concerne la compétence en matière de procédure d'approbation des plans. En vertu du droit en vigueur, l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) assume la surveillance technique et se charge également dans la plupart des cas de l'approbation des plans. Toutes les demandes d'approbation des plans (entre 4000 et 5000 par année) sont présentées à l'ESTI. Cette autorité en charge de la procédure la conduit et négocie avec les requérants, les autorités, les associations écologistes et les tiers concernés. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) n'est appelé à trancher que si les parties ne parviennent pas à un accord. Depuis que la loi du 18 juin 1999 sur la coordination est entrée en vigueur, seul un petit nombre de demandes d'approbation des plans lui ont été soumises pour décision. Les autres ont été traitées par l'inspection.

Désormais, l'organe chargé de la sécurité n'examinera plus en même temps d'autres questions. Il se bornera à faire valoir les exigences techniques de sécurité dans les procédures. Il appartiendra à l'autorité d'approbation d'évaluer l'importance de la sécurité par rapport à d'autres intérêts (environnement, coûts, etc.), même lorsque les intéressés parviennent à s'entendre. L'application de ce principe élémentaire implique un certain transfert de compétences de l'ESTI à l'OFEN en matière d'approbation des plans. Chaque fois que des questions non liées à la sécurité doivent être résolues en rapport avec l'octroi de l'autorisation, il faudra dorénavant que l'office soit l'autorité d'approbation. L'ESTI ne restera autorité d'approbation que lorsque la preuve à apporter par le requérant dans sa demande et aboutissant à l'autorisation porte uniquement sur des aspects techniques. Dans ce cas de figure, étant donné que l'aspect de la sécurité technique sera réglé par la déclaration de sécurité, l'activité de l'autorité d'approbation sera purement administrative. Or, les tâches administratives ne provoquent pas de conflits d'intérêts pour l'organe chargé de la sécurité. Il n'est certes pas nécessairement souhaitable de lui confier encore

davantage de tâches administratives. Mais comme l'ESTI joue déjà aujourd'hui le rôle d'autorité d'approbation dans ces cas, tout en procédant à un contrôle quant au fond, elle peut continuer d'assumer cette tâche sous une forme réduite. Cela ne pose aucun problème du point de vue de la sécurité.

Le principe de la déclaration spontanée s'applique aussi en grande partie au contrôle des installations en service. Les exploitants doivent fournir à l'office et à l'ESTI, spontanément et périodiquement, une nouvelle déclaration de sécurité. L'ESTI contrôlera ces déclarations seulement par sondage.

Le contrôle ultérieur des matériels électriques à basse tension ne subira pas de modifications et incombera toujours à l'organe chargé de la sécurité, en l'occurrence l'ESTI. Le cadre légal dans ce domaine restant le même, la pratique adoptée depuis des années par l'ESTI sera pour l'essentiel maintenue.

Les prescriptions régissant le contrôle des installations à basse tension ont été révisées en 2001. Cette révision a déjà accordé une importance accrue à la responsabilité individuelle des détenteurs et confié une partie du contrôle des installations à des organismes accrédités. Dès lors, le changement dans ce domaine est relativement insignifiant. Après l'entrée en vigueur de la LCS, L'ESTI continuera donc d'assumer une partie importante des tâches qui lui incombent déjà aujourd'hui dans ce domaine.

2.2.2.2 Commentaire des différents articles

Remplacement d'une expression

Depuis longtemps, les ordonnances relatives à la loi sur les installations électriques ne parlent plus «*d'installations intérieures*», mais «*d'installations à basse tension*». L'adaptation terminologique des art. 14, 15, al. 6, 16, al. 7 et 41 dans le cadre de cette révision de la LIE sera également reprise dans la loi.

Art. 3a

Al. 1

Le nouvel article précise la notion de «*haute surveillance de la Confédération*» au sens de l'art. 1. L'autorité de surveillance compétente est l'Office fédéral de l'énergie.

Al. 2

Pour la surveillance de la sécurité technique, la LCS est déclarée applicable.

Al. 3

L'ESTI est en principe l'organe chargé de la sécurité pour les installations électriques. Une exception ne peut être prévue que lorsque les installations électriques font partie des installations de chemin de fer, de trolleybus et de transports à câbles.

Al. 4

Cette disposition reprend l'actuel art. 22 LIE. Le Conseil a la compétence de réunir les organes chargés de la sécurité. Cette réglementation s'intègre mieux dans ce nouvel article.

Art. 13, al. 2

La définition légale de l'art. 13, al. 2, est superflue. Elle figure déjà à l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance sur les installations à basse tension (OIBT, RS 734.27).

Art. 16, al. 2

Les autorités chargées de l'approbation des plans restent en principe l'office fédéral et l'ESTI. Néanmoins, une nouvelle répartition des tâches a eu lieu entre ces deux autorités. Pour les installations électriques des chemins de fer, des trolleybus et des installations de transport à câbles, la compétence d'approuver les plans est régie par la législation applicable dans le secteur concerné (let. c).

Art. 16a, al. 2

Le nouvel al. 2 précise que la sécurité technique des installations électriques est contrôlée avant la construction (dans le cadre de la procédure d'approbation des plans) avant la mise en service selon la procédure fondée sur une déclaration de sécurité prévue par la LCS. Sont concernées toutes les installations à haute tension ainsi que les installations à courant faible soumises au régime de l'approbation en vertu de l'art. 8a de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur le courant faible (RS 734.1). Quant à la construction des autres installations, elle est soit dispensée de tout contrôle et autorisation (pour les autres installations à courant faible), soit soumise à un contrôle de réception (installations à basse tension, cf. art. 18). Selon la procédure fondée sur une déclaration de sécurité, le requérant confirme lui-même aux autorités compétentes que son installation correspond aux exigences de sécurité. Cette déclaration n'est contrôlée que par sondage. Cependant, ce système ne modifie pas fondamentalement la méthode de travail de la branche ni ses relations avec les autorités de surveillance. Aujourd'hui déjà, le requérant prépare lui-même le dossier de sécurité technique destiné à la demande d'approbation des plans de manière à ce qu'il soit conforme aux prescriptions de sécurité technique déterminantes. Dans la pratique, l'ESTI s'est généralement fiée à ces informations lors de la procédure d'approbation des plans et n'en vérifie le contenu que sommairement, par sondage ou en cas de doute.

Art. 16c, al. 2

Compte tenu de la nouvelle répartition des tâches, le terme *d'inspection* doit être remplacé par celui *d'autorité d'approbation*.

Art. 16h, al. 2

Les compétences en matière d'approbation ayant été redéfinies, cette disposition devient superflue.

Art. 16i, al. 3 (nouveau)

Cette disposition permet de déléguer certains contrôles à l'ESTI.

Art. 18

Al. 1

L'art. 18 reprend la réglementation du contrôle de la sécurité technique lors de la construction d'installations à basse tension, qui était jusqu'ici définie au niveau de l'ordonnance. A la différence des autres installations électriques, les installations à basse tension seront, du moins en partie, contrôlées selon la procédure fondée sur une attestation de sécurité. Le Conseil fédéral précisera quels types d'installations à basse tension seront soumis à la procédure fondée sur une déclaration de sécurité ou à celle fondée sur une attestation de sécurité. Pour ce faire, il appliquera les critères figurant à l'art. 5 LCS.

Al. 2

Les déclarations et attestations de sécurité seront évidemment très nombreuses. Il ne serait donc guère sensé de les adresser toutes à l'autorité de surveillance et à l'organe chargé de la sécurité. Dès lors, le Conseil fédéral est habilité à désigner un autre destinataire – par exemple les entreprises d'électricité ou les gestionnaires du réseau compétents – qui devra aussi procéder au contrôle selon les art. 11, al. 2, et 14, al. 3, LCS.

Les examens dans le domaine du contrôle des installations ne seront pas seulement effectués par des organismes accrédités au sens de l'ordonnance sur l'accréditation. Si, dans ce domaine, les procédures fondées sur une attestation de sécurité exigent le recours à des organismes indépendants, il peut aussi s'agir de ceux correspondant à la définition de l'art. 15, al. 1, let. c, LCS, c'est-à-dire des organismes habilités ou reconnus à un autre titre par le droit suisse. Ce point sera précisé au niveau de l'ordonnance.

Art. 21

Al. 1

L'organe chargé de la sécurité et l'autorité de surveillance ayant déjà été désignés dans le nouvel art. 3a, l'art. 21 peut être modifié sur le fond. Les examens et les contrôles des installations en service sont régis par les prescriptions de la LCS et sont régis, en principe, par la procédure fondée sur une déclaration de sécurité (al. 1, let. b). Les installations à basse tension sont soumises à la procédure fondée sur une attestation de sécurité (al. 1, let. a). Cette exigence accrue dans le domaine des installations à basse tension se justifie par le fait que les exploitants ne sont généralement pas des spécialistes et que, par conséquent, ils ne sont pas en mesure d'apprécier eux-mêmes l'état de l'installation et sa conformité aux normes. Par ailleurs l'expérience montre qu'ils ne s'en soucient pas beaucoup. Comme ces installations se trouvent toujours à proximité de personnes, elles peuvent constituer un danger considérable.

Al. 2

Il incombe au Conseil fédéral de préciser les autres modalités du contrôle et de l'examen des installations électriques en service, notamment la fréquence des examens pour chaque type d'installation. Il peut prévoir que les déclarations et attestations de sécurité ne soient présentées que sur demande.

Al. 3

Le Conseil fédéral peut désigner d'autres organismes pour recevoir les déclarations et attestations de sécurité concernant les installations à basse tension, enregistrer les déclarations d'événements particuliers et effectuer les contrôles prévus à l'art. 14, al. 3, LCS. Pour de plus amples explications, voir le commentaire de l'art. 18 ci-dessus. Ces organismes pourront également être chargés du contrôle formel de l'exécution des examens périodiques.

Art. 21a

Les grandes lignes de la réglementation actuelle concernant le contrôle des matériels à basse tension sont réglées au niveau de la loi. Le contrôle ultérieur incombera à l'ESTI (cf. art. 11, al. 2, LCS).

Art. 22

La possibilité de réunir les différents organes chargés de la sécurité étant déjà réglée à l'art. 3a, l'art. 22 peut être supprimé dans sa teneur actuelle. Le nouvel art. 22 reprend l'obligation, prévue actuellement par l'ordonnance, de disposer d'une autorisation pour effectuer des travaux sur des installations à basse tension.

Art. 23

Adaptation terminologique.

Art. 24, 25 et 26

Avec la nouvelle réglementation du contrôle de la sécurité, ces dispositions ne sont plus nécessaires.

Art. 55 et 56, al. 1

Les limites de la peine, fixées en 1902 au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'électricité, n'ont jamais été modifiées dans l'intervalle. La dévaluation de la monnaie n'a notamment pas été prise en compte. Or, pour exercer leur effet préventif, les dispositions pénales doivent correspondre aux conditions économiques du moment. Dans cette optique et compte tenu du risque potentiel des installations électriques, il est justifié de relever la limite de la peine de 10 000 à 50 000 francs en cas de violation intentionnelle de la loi, et de 10 000 à 20 000 francs en cas de négligence. La peine d'emprisonnement n'existe plus en tant que telle, étant donné que ce type de peine privative de liberté n'existe plus conformément à la partie générale révisée du code pénal.

Art. 57, al. 2

La suppression de cet alinéa résulte du fait que l'ESTI intervient désormais comme organe chargé de la sécurité selon la LCS et qu'outre les aspects concernant la sécurité technique, elle n'assume aucune tâche ni compétence de surveillance. De ce fait, elle ne peut être chargée d'enquêter ni de se prononcer sur des infractions.

Art. 63, al. 1

La disposition transitoire doit être adaptée en fonction des modifications dues à la LCS.

2.2.3 Loi sur la circulation routière

2.2.3.1 Partie générale

Les tâches de sécurité dans le domaine d'application de la loi sur la circulation routière incombent en grande partie aux cantons, qui, dans la plupart des cas, effectuent eux-mêmes les contrôles des véhicules automobiles. Ils disposent des infrastructures et des ressources en personnel nécessaires à cet effet. Dans la pratique, ces contrôles officiels ont fait leur preuve du point de vue de la sécurité. Seule une partie infime des accidents est due à un défaut technique d'un véhicule. Vu cette situation, les cantons ont rejeté un changement de ce système impliquant un abandon de ces contrôles. Dans la mesure où les contrôles et examens incombent aux cantons, le domaine des véhicules automobiles est donc exclu du champ d'application de la LCS. Celle-ci ne s'appliquera plus qu'au domaine où l'examen et le contrôle incombent à la Confédération. Concrètement cela signifie que la LCS s'applique à la réception par type des véhicules automobiles et de leurs remorques ainsi qu'au transport des marchandises dangereuses. Dans ces deux domaines, les modalités sont largement réglées au niveau international. La LCS est conforme à ces réglementations. Si nécessaire, les détails devront être réglés au niveau de l'ordonnance.

2.2.3.2 Commentaire des différents articles

Art. 8a

En vertu de ce nouvel article, la LCS s'applique à la réception par type des véhicules automobiles et de leurs remorques et au transport des marchandises dangereuses. Dans l'ensemble du domaine de la sécurité des véhicules automobiles, l'application de la LCS est donc très restreinte. L'organe chargé de la sécurité fait partie de l'Office fédéral des routes.

Art. 12, al. 1^{bis}

Le nouvel al. 1^{bis} établit le lien avec les procédures déterminantes prévues par la LCS, à savoir la procédure fondée sur une déclaration de sécurité et celle fondée sur une attestation de sécurité. Dans la pratique, il n'y aura guère de changements puisque ce secteur est largement régi par des règles internationales. L'Office fédéral des routes continuera d'accorder la réception par type. Comme par le passé, celle-ci ne se limitera pas aux aspects de la sécurité technique, mais s'étendra aux aspects environnementaux (bruit, gaz d'échappement). L'office ne pourra accorder la réception par type que si les justificatifs requis sont disponibles. Quant aux exigences à remplir, elles ne figurent pas dans la LCS, mais dans la législation routière.

Art. 30

Al. 5

Actuellement, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur le transport des marchandises dangereuses. Pour ce faire, il s'appuie largement sur des prescriptions internationales. La nouvelle réglementation touche également l'examen des véhicules motorisés et des conteneurs servant au transport de marchandises dangereuses. Ces contrôles doivent donc aussi être soumis aux procédures déterminantes d'examen et de contrôle de la sécurité prévues par la LCS. Le nouvel al. 5 déclare applicables les procédures fondées sur une déclaration ou sur une attestation de sécurité. Le Conseil fédéral décidera de l'attribution aux procédures en fonction des critères de l'art. 5 LCS.

Lorsqu'elles concernent le contrôle des conteneurs et des véhicules automobiles spéciaux, les tâches liées au transport de marchandises dangereuses, à l'exception des contrôles ultérieur de la police (contrôles routiers), sont aujourd'hui assumées par l'Inspection fédérale des matières dangereuses (EGI). Elles ne comprennent pas uniquement le contrôle technique proprement dit, mais aussi l'établissement d'autorisations par type pour les premières immatriculations et – après un contrôle périodique – pour l'utilisation ultérieure de conteneurs et de véhicules. L'EGI s'est donc vu confier des tâches de souveraineté de l'Etat qu'elle devra continuer d'assumer. La LCS implique cependant une nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs à la lumière de la LCS. Concrètement, l'organe chargé de la sécurité dans le domaine des matières dangereuses est l'office, qui doit assumer les tâches confiées à cet organe par la LCS, alors que le contrôle ultérieur continue d'être assuré par la police. Etant donné que l'EGI effectue les examens, il aura pour ce faire le statut d'un organisme indépendant.

Al. 6

Comme l'EGI assume encore certaines tâches de souveraineté, il est justifié de lui conférer le statut d'un organisme désigné. Ce statut doit toutefois aussi pouvoir être reconnu à d'autres organismes (par ex. pour l'examen de type des installations de confinement de substances radioactives). Ainsi, la position de l'EGI et d'autres organismes se justifie parfaitement dans le contexte international et elle est comparable à celle d'organes étrangers correspondants.

C'est pourquoi la délégation de tâches à des tiers par le département est autorisée.

2.2.4 Loi sur les chemins de fer

2.2.4.1 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 chemins de fer. Le Parlement ayant renvoyé le projet au Conseil fédéral lors de la session d'hiver 2005, les modifications de la loi sur les chemins de fer 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 la loi sur les chemins de fer.

2.2.4.2

Commentaire des différents articles

Art. 10, al. 1^{bis} et 3

Par cette disposition, l'examen et le contrôle de la sécurité technique tombent sous le coup de la LCS (al. 1^{bis}). En vertu de l'al. 3, 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. 17

Al. 2^{bis}

En vertu de l'art. 2, al. 2, LCS, l'assujettissement des installations, véhicules, appareils, systèmes de sécurité ou composants aux procédures de contrôle de la sécurité ainsi que la définition des autorisations requises sont réglés dans les lois spéciales. La probabilité d'un accident et ses répercussions possibles doivent notamment être prises en compte (art. 5 LCS).

L'application uniforme d'une procédure de contrôle de la sécurité à tous les types d'installations, de véhicules, d'appareils, de systèmes de sécurité et de composants n'est pas appropriée dans le domaine des chemins de fer. La procédure applicable doit donc être définie au niveau de l'ordonnance en fonction des critères susmentionnés en tenant compte du renoncement aux contrôles préventifs, principe largement appliqué dans le cadre de la réorganisation du contrôle de la sécurité. Les personnes concernées devront être associées à la définition des procédures applicables, c'est-à-dire à l'élaboration de la nouvelle ordonnance. La loi prévoit le choix entre la procédure fondée sur une déclaration de sécurité et celle fondée sur une attestation de sécurité.

Al. 5

Pour toutes les activités des autorités prévues à l'art. 17, l'organe chargé de la sécurité doit en principe être entendu pour les questions liées à la sécurité technique.

Art. 18m, al. 2^{bis}

Si des questions relatives à la sécurité technique se posent dans le cadre de la consultation prévue à l'art. 18m, al. 2, LCdF, il est logique d'entendre non seulement l'office, mais aussi l'organe chargé de la sécurité, étant donné qu'il est spécialisé dans la sécurité technique.

Art. 18w

Al. 2

L'Office fédéral des transports octroie l'autorisation d'exploiter lorsque les prescriptions déterminantes sont respectées. En ce qui concerne la sécurité technique, cette condition est remplie lorsque la déclaration ou l'attestation de sécurité requise est disponible.

Art. 18x

L'octroi d'une réception par type est aujourd'hui uniquement réglé au niveau de l'ordonnance (art. 7 de l'ordonnance sur les chemins de fer). Or, il devrait l'être au niveau de la loi. Par rapport à la disposition de l'ordonnance, la possibilité d'obtenir une réception par type a été élargie. La preuve de la sécurité technique implique désormais une déclaration ou une attestation de sécurité conformément à la LCS.

Art. 21, al. 1

Voir le commentaire de l'art. 18m, al. 2^{bis}, LCdF.

Art. 48, al. 2 et 2^{bis}

Voir le commentaire de l'art. 18m, al. 2^{bis}, LCdF.

2.2.5 Loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires

Art. 17

Al. 1

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer I, les tâches assumées jusqu'alors par les CFF en tant qu'établissement de la Confédération avaient été transférées à l'Office fédéral des transports. La modification correspondante dans la loi sur les raccordements ferroviaires avait été omise à l'époque. L'oubli sera désormais réparé.

Al. 2

Correspond pour l'essentiel à l'ancien al. 3 dont la phrase 2 peut être supprimée puisque les contrôles et la mise en œuvre de mesures sont réglés dans la LCS.

Al. 3 et 4

Voir le commentaire de l'art. 10, al. 1^{bis} et 3, LCdF.

Al. 5

Voir le commentaire de l'art. 17, al. 2^{bis}, LCdF.

Art. 19, al. 2

La référence à la procédure à suivre est corrigée à l'art. 19, al. 2. L'art. 18m LCdF est déterminant.

2.2.6 Loi fédérale sur les installations à câbles

2.2.6.1 Partie générale

Les adaptations de la loi fédérale sur les installations à câbles rendues nécessaires par la LCS se fondent sur le projet de loi que le Conseil fédéral a adopté le 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.

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.

²³ RS 747.1

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. 2^{bis}, 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

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, 2^{bis} et 2^{ter}

Al. 2

L'office demeure responsable de la surveillance directe.

Al. 2^{bis}

L'examen et le contrôle de la sécurité technique sont régis par la LCS.

Al. 2^{ter}

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. 1^{bis}

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».

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.

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 bénéficiaient 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

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).

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.

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.

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 soumise 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.

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.

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

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.

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.

²⁴ FF 2005 2269 ss

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.

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	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.