

Rapport explicatif relatif à la révision totale de l'ordonnance sur les installations de transport par conduites

du 8 juin 2018

Rapport explicatif

1 Contexte

L'ordonnance du 2 février 2000 sur les installations de transport par conduites (OITC; RS 746.11) régit la construction et l'exploitation des installations destinées au transport par conduites de combustibles, de carburants, d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures liquides ou gazeux, comme le pétrole brut, le gaz naturel, le gaz de raffinage, les produits de la distillation du pétrole brut et les résidus liquides provenant du raffinage du pétrole brut. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est l'autorité de surveillance dans ce domaine.

Or, il est nécessaire de réviser l'OITC. Ce texte doit, d'une part, être adapté en fonction de la pratique actuelle des autorités de surveillance et, d'autre part, être modifié sur le plan rédactionnel et restructuré pour des raisons de systématique. Les principaux changements concernent le champ d'application, la clarification de la pratique en matière de travaux d'entretien, le processus d'octroi de l'autorisation d'exploiter et la haute surveillance.

Le Conseil fédéral est chargé d'instituer des commissions extraparlémentaires et d'en nommer les membres (voir art. 57c, al. 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ; RS 172.010). Il est donc seul compétent pour décider de la suppression de la commission de sécurité. Depuis le début des années 1990, aucune commission de sécurité n'a été mise en place. Dans le cadre de l'examen de la nécessité de créer des commissions, le Conseil fédéral a décidé fin de 2003 de supprimer la commission de sécurité. La disposition concernant la commission de sécurité doit donc être abrogée. La loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC ; RS 746.1) sera adaptée en conséquence lors de la prochaine révision.

En cas de reprise intégrale ou de modification mineure d'une disposition, aucune explication n'est donnée dans le présent rapport.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 *Objet*

L'art. 1 existant est repris tel quel.

Art. 2 *Champ d'application*

Afin d'améliorer la systématique et la lisibilité, le champ d'application de l'ordonnance est complété ou clarifié.

L'art. 2, al. 1, let. a, renvoie désormais à l'art. 1, al. 2, LITC. La définition des installations de transport par conduites visées à l'art. 1, al. 2, let. a, LITC figure désormais à l'art. 3.

L'art. 2, al. 3, précise dorénavant quelles sections de l'OITC s'appliquent aux installations de transport par conduites sous surveillance cantonale, à savoir les sections 7, 8 et 9.

Art. 3 *Installations de transport par conduites visées à l'art. 1, al. 2, let. a, LITC*

Le champ d'application de la LITC résulte de la réglementation selon l'OITC. Celle-ci prévoit actuellement que la loi s'applique intégralement aux installations de transport par conduites dont le produit de la pression de service autorisée, exprimée en Pascal (Pa), par le diamètre extérieur, exprimé en m, est supérieur à 200 000 Pa m (200 bar cm), lorsque la pression de service autorisée est supérieure à 500 000 Pa (5 bar). Cette réglementation s'avère relativement compliquée dans la pratique et implique qu'un petit nombre d'installations de transport par conduites présentant un faible diamètre mais une pression moyenne relèvent de la compétence des cantons. De plus, avec l'apparition des stations-service avec distributeur de gaz naturel, davantage de conduites de petits diamètres extérieurs, mais avec des pressions élevées allant jusqu'à 300 bar ont été construites. Selon la réglementation actuelle, ces conduites de raccordement entre les réservoirs de stockage et les pompes à carburant sont soumises à la surveillance fédérale. Cela n'est pas opportun pour de telles installations, car les stations-service sont soumises à la surveillance cantonale, ce qui ne doit pas être modifié. Dans un souci de simplification, il est prévu qu'on se base à l'avenir sur la pression de service maximale admissible (supérieure à 5 bar) et le diamètre extérieur (supérieur à 6 cm). Dans la pratique, il en résultera que quelques conduites ne relèveront plus de la compétence cantonale, mais de celle de la Confédération. En revanche, les conduites de raccordement susmentionnées entre les réservoirs de stockage et les pompes à carburant seront alors placées sous la surveillance des cantons.

L'al. 2 prévoit désormais que pour les conduites destinées au transport de combustibles ou de carburants liquides, la pression de service maximale admissible conformément à l'al. 1 correspond à la pression maximale possible, y compris les coups de bélier. Cette règle figure déjà dans la directive de l'Inspection fédérale des pipelines (IFP) 2003 pour la planification, la construction et l'exploitation d'installations de transport par conduites dont la pression est supérieure à 5 bar.

Art. 4 *Conduites non soumises à la LITC*

A ce jour, les conduites qui font partie intégrante d'une installation d'entreposage, de transbordement, de traitement ou d'utilisation de combustibles ou carburants liquides et qui ne dépassent pas de plus de 100 m le périmètre de l'installation ne sont pas soumises à la loi. Il n'est plus possible de justifier de manière pertinente pourquoi les combustibles et carburants liquides devraient être exclus du champ d'application de la loi, mais pas les combustibles et carburants gazeux, raison pour laquelle ces derniers sont désormais cités dans l'art. 4.

Art. 5 *Organe de surveillance*

L'art. 17, al. 1, LITC stipule que l'OFEN est l'autorité de surveillance. Afin d'améliorer la lisibilité de l'ordonnance, le présent article énumère cependant toutes les autorités de surveillance de la Confédération compétentes dans le domaine des installations de transport par conduites.

La disposition selon laquelle l'OFEN rend les décisions concernant les questions techniques sur proposition de l'IFP n'est pas nécessaire; elle est donc abrogée.

Article 6 Inspection fédérale des pipelines

L'art. 34 en vigueur est déplacé à la section 1 pour des raisons de systématique.

L'art. 34, al 1, OITC prévoit actuellement que les détails doivent être réglés dans le contrat entre l'OFEN et l'Association suisse d'inspection technique (ASIT). Toutefois, l'OFEN n'a pas de personnalité juridique propre, mais agit au nom de la Confédération. C'est pourquoi le terme «OFEN» est remplacé par «Confédération».

Art. 7 Obligation d'approbation des plans

Afin d'améliorer la lisibilité de l'ordonnance, l'art. 6, al. 1 reprend le principe de l'art. 2, al. 1, LITC et stipule désormais que les installations de transport par conduites ne peuvent être mises en place ou modifiées que si l'autorité de surveillance a approuvé les plans.

Conformément à la pratique actuelle, il est également indiqué que les travaux d'entretien des installations de transport par conduites peuvent être effectués sans approbation des plans si aucun impact particulier sur l'environnement n'est attendu. Les travaux d'entretien sont définis comme étant tous les travaux qui servent à assurer l'exploitation d'une installation conformément à ce qui a été approuvé, en particulier les sondages et les contrôles de conduites ou la réparation et le remplacement équivalent des composants existants de l'installation.

Art. 8 Dossier accompagnant la demande

L'OITC en vigueur prévoit que le dossier à produire en vue de l'approbation des plans doit comprendre un rapport relatif à l'impact sur l'environnement et un rapport sur la conformité du projet avec les exigences de l'aménagement du territoire. Dans la pratique, l'aménagement du territoire est généralement traité dans le rapport relatif à l'impact sur l'environnement. C'est pourquoi l'art. 7, al. 1, let. b, OITC prévoit désormais que ces deux thématiques soient traitées dans un seul et même rapport.

Art. 9 Rapport technique

Le contenu du rapport technique est élargi. Il inclut dorénavant une description des équipements de télécommunication, de télécommande et de surveillance (cité actuellement dans l'article sur les plans du projet).

Jusqu'à présent, l'évaluation des dangers naturels gravitationnels (glissements de terrain, avalanches, inondations, etc.) apparaissait seulement dans le rapport relatif à l'impact sur l'environnement. Toutefois, ce rapport n'est pas actualisé pendant la durée de vie de l'installation. Pour la sécurité des installations de transport par conduites, il est toutefois important que l'évaluation de ces dangers et les mesures à prendre dans ce contexte soient constamment mises à jour. Les mesures concernant les dangers naturels gravitationnels prévues dans le projet seront désormais incluses dans le rapport technique. Dans la révision à venir de l'ordonnance du 4 avril 2007 concernant les prescriptions de sécurité pour les installations de transport par conduites (OSITC ; RS 746.12), il est prévu de préciser que la documentation pertinente doit être mise à jour régulièrement, adaptée à la situation et soumise à l'IFP.

Art. 10 Rapport relatif à l'impact sur l'environnement et sur l'aménagement du territoire

L'art. 10 reprend dans une très large mesure la terminologie de l'art. 7 OITC en vigueur. Toutefois, les exigences relatives à l'aménagement du territoire sont nouvellement intégrées dans cet article, à la let. f. En outre, les lettres a, d et e ont été légèrement reformulées.

Art. 11 Plans du projet

Une carte générale à l'échelle appropriée doit être remise. Une échelle spécifique n'est pas précisée.

Des plans d'ensemble ne sont plus prévus car ils n'apportent aucun plus. L'art. 9 OITC en vigueur est donc abrogé.

Des plans séparés avec les captages et les sources, les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones protégées, les monuments et sites placés sous la protection publique, ainsi que les projets de construction de nature à exercer des effets sur l'organisation du territoire, comme les projets de chemins de fer ou de routes sont désormais prévus.

Conformément à la pratique, l'ordonnance fait dorénavant la distinction entre les plans de situation pour les installations annexes et les plans du tracé des installations de transport par conduites. Ces derniers doivent être remis à l'échelle 1:1000 ou 1:500.

La mention de la description des équipements de télécommunication, de télécommande et de surveillance se trouve désormais à l'art. 9 OITC (rapport technique) et n'apparaît plus sous «Plans du projet».

Art. 12 Contenu des plans du tracé et des plans de situation

Le contenu de cet article est resté en grande partie inchangé. Toutefois, la liste des données et des objets à enregistrer n'est plus exhaustive. Tous les éléments déterminants pour la sécurité devraient être inclus dans les plans.

Les indications sur la pression de service maximale selon l'art. 3 et les limites de la surveillance doivent être incluses dans les plans. En outre, les conduites aériennes, mais aussi les conduites souterraines de tiers (conduites de drainages, lignes en câbles, etc.) doivent être incluses dans les plans.

Art. 13 Piquetage

Conformément à la pratique, les balises doivent être marquées par des piquets. L'absence de piquetage ou l'emplacement des balises donne souvent lieu à des oppositions dans le cadre des procédures d'autorisation, étant donné que pour les propriétaires fonciers les balises représentent généralement les seules parties visibles de l'installation.

Art. 14 Modifications du projet pendant la procédure

Seul le titre de l'article est précisé (actuellement «Modifications importantes du projet»).

Art. 15 Autorisation partielle

Les documents qui font partie intégrante de l'approbation des plans ne sont pas mentionnés. Il est seulement stipulé que des autorisations partielles peuvent être octroyées pour les parties non contestées de l'installation de transport par conduites si cela ne préjuge pas du tracé dans les secteurs contestés.

L'ouverture de l'approbation des plans n'est plus réglementée. Elle doit être basée sur les principes de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (LPA; RS 172.021).

Art. 16 Délais de traitement

L'article 16 existant est repris tel quel.

Art. 17 Suspension

Si l'entreprise a besoin de plus de trois mois pour compléter le dossier de demande, préparer les variantes de projet ou pour négocier avec les autorités et les opposants, la procédure peut être suspendue jusqu'à ce que sa reprise soit demandée. Si une procédure est retardée pour d'autres raisons (par exemple par des projets de tiers), la suspension est possible sur la base des règles générales de procédure.

Art. 18 Examen technique relatif à la conduite

Le contrôle des documents techniques relatifs à la conduite est maintenant réglé dans cet article. L'art. 14 en vigueur (procédure suivie par l'inspection) est donc abrogé.

Les documents techniques relatifs à la conduite ne doivent pas seulement être soumis à l'IFP dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, mais aussi, si nécessaire, pour les projets qui ne nécessitent pas d'approbation des plans ou pour les travaux d'entretien. L'IFP contrôle que les documents sont conformes aux règles de la technique selon l'art. 3 OSITC, aux plans approuvés et à l'autorisation d'exploiter et informe l'entreprise des résultats de son examen de l'approbation des plans.

Un diagramme représentant la pression est désormais également requis pour les conduites destinées aux produits liquides.

Art. 19 Plans de construction

Les plans du projet ne doivent pas tous être transmis une nouvelle fois pour la phase de construction (voir art. 10). Les plans de construction à soumettre sont maintenant cités nommément. Il s'agit des plans du tracé de l'installation de transport par conduites, des plans d'objets ainsi que des plans de situation, des plans des bâtiments et des plans de l'aménagement des alentours pour les installations annexes.

La disposition actuelle prévoit que l'OFEN contrôle la conformité des plans de construction avec ceux qui ont été approuvés. Dans la pratique, les plans de construction sont envoyés d'abord vérifiés techniquement par l'IFP. L'OFEN vérifie ensuite si les plans de construction sont conformes aux plans approuvés. Cette pratique est désormais explicitement fixée dans l'ordonnance.

Dans la pratique, les entreprises informent généralement l'ingénieur-géomètre compétent des changements structurels. En outre, les plans approuvés sont envoyés aux cantons concernés, qui disposent donc déjà des informations nécessaires à la mise à jour de la mensuration officielle. Il n'est donc plus prévu que l'OFEN transmette les plans de construction au service cantonal compétent en matière de mensuration officielle.

Art. 20 Contrôle du respect des exigences par l'OFEN

En vertu de l'OITC en vigueur, l'IFP impose les mesures exigées par d'autres organes fédéraux ou cantonaux, notamment dans les domaines de la protection des travailleurs et de la santé, mais aussi de l'environnement. L'IFP est l'autorité de surveillance technique des installations de transport par conduites. Elle ne dispose donc pas du savoir-faire nécessaire pour contrôler le respect des mesures ou des exigences d'autres domaines.

Le contrôle des mesures ou des exigences peut être délégué en tout ou en partie à des tiers, en particulier aux cantons. Dans la pratique, l'OFEN conclut des accords avec les cantons concernés concernant la mise en œuvre des exigences environnementales. Pour que ces contrôles puissent être effectués, l'entreprise doit fournir à l'OFEN, sur demande, des informations sur l'organisation du chantier, le calendrier d'exécution du projet et toute autre information nécessaire.

Art. 21 Surveillance technique par l'IFP

Comme cela est actuellement le cas, il est prévu que l'IFP surveille l'exécution des travaux et veille au respect des mesures et des exigences techniques concernant les installations de transport par conduites. Elle peut effectuer elle-même les contrôles ou les confier à des tiers. A cette fin, l'entreprise doit fournir à l'IFP en temps utile les informations nécessaires concernant l'organisation du chan-

tier, les spécifications techniques et le calendrier d'exécution du projet. L'obligation pour l'entreprise de signaler immédiatement les événements particuliers et d'établir des procès-verbaux des travaux et des contrôles effectués reste également inchangée.

Art. 21 Épreuve de réception technique

Cette disposition a été déplacée de la section «Exploitation» à la section «Construction» pour des raisons de systématique. En outre, l'obligation de l'IFP de vérifier le respect des mesures de protection de l'environnement a été supprimée (voir les explications relatives aux art. 20 et 21).

Art. 23 à 25 Autorisation d'exploiter, autorisation d'exploiter générale, autorisation de mise en exploitation de l'installation

Selon l'art. 30 LITC, les installations de transport par conduites ne peuvent être exploitées qu'avec une autorisation de l'OFEN. En vertu de l'actuelle OITC, une fois que l'installation est terminée, l'entreprise doit présenter une demande à l'office fédéral en vue d'obtenir une nouvelle autorisation d'exploiter ou une modification de l'autorisation existante.

Dans la pratique, en cas de modification d'installations de conduites, l'OFEN délivre des autorisations d'exploiter distinctes pour chaque installation modifiée. En conséquence, la plupart des entreprises sont titulaires de plusieurs autorisations d'exploiter, dont certaines ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles, ce qui peut entraîner des contradictions et des ambiguïtés dans l'application des dispositions.

Il est prévu que l'autorisation d'exploiter visée par la LITC se compose désormais de deux parties, à savoir l'autorisation d'exploiter générale et l'autorisation de mise en exploitation de l'installation. La pression de service et les limites de la surveillance font partie du règlement d'exploitation ou des plans ; elles ne sont donc plus spécifiées dans l'autorisation d'exploiter générale ou dans l'autorisation de mise en exploitation de l'installation, mais sont approuvées en même temps que le règlement d'exploitation ou les plans.

L'autorisation d'exploiter générale est subordonnée à la preuve d'une assurance-responsabilité civile pour l'ensemble de l'installation (voir art. 30, al. 2, let. c, LITC) et au règlement d'exploitation approuvé par l'OFEN et visé à l'art. 26. Les modifications de l'installation de transport par conduites ne nécessitent donc pas de nouvelle autorisation d'exploiter générale ou une modification de cette dernière. Après la mise en place ou la modification de l'installation de transport par conduites, il convient en revanche d'obtenir une autorisation pour la mise en exploitation de la nouvelle installation ou de l'installation modifiée. La condition préalable à l'octroi de cette autorisation de mise en exploitation est l'existence de l'autorisation d'exploiter générale et la preuve que les services d'intervention compétents ont été informés de manière exhaustive sur l'installation de transport par conduites et que les exigences de l'art. 30, al. 2, let. a et b, LITC sont remplies. Dans le cas de modifications mineures d'une installation de transport par conduites, l'OFEN peut renoncer à la présentation d'une demande d'autorisation de mise en exploitation. Dans de tels cas de figure, la mise en exploitation intervient après réalisation réussie de l'épreuve de réception technique visée à l'art. 22 si l'IFP y consent.

Grâce à cette adaptation de la procédure d'octroi de l'autorisation d'exploiter selon la LITC, l'autorisation d'exploiter générale d'un exploitant ne doit pas être adaptée chaque fois que son installation est modifiée. Il est possible de procéder à des adaptations de l'autorisation d'exploiter spécifiques à l'installation dans le cadre de l'autorisation de mise en exploitation de l'installation. Il en résulte une simplification des procédures tant pour les exploitants que pour les autorités (OFEN et IFP). Les exigences découlant de l'autorisation de mise en exploitation de l'installation devront à l'avenir être intégrées dans le règlement d'exploitation, qui sera adapté en conséquence.

Art. 26 Règlement d'exploitation

Le règlement d'exploitation est souvent modifié. Il doit donc être dissocié de l'autorisation d'exploiter et approuvé indépendamment de cette dernière par l'OFEN (al. 1). La pression de service et les limites de la surveillance figurent dans le règlement d'exploitation et sont approuvées avec ce dernier.

A l'al. 3 (informations sur l'exploitation), les dispositions relatives aux états d'exploitation particuliers et aux prescriptions spéciales pour le raclage ont été abrogées. Elles font désormais l'objet de l'al. 4, let. d (liste des règles spéciales d'exploitation).

L'al. 4 mentionne dorénavant la liste des concessions, des approbations de plans et des autorisations d'exploiter valables, la liste des installations de transport par conduites avec les indications de pression, la liste des plans valables et la liste des règles spéciales d'exploitation. D'autre part, les cartes générales et les autres plans ne doivent plus être physiquement joints au règlement d'exploitation. Ces modifications sont conformes à la pratique actuelle.

Art. 27 Plans d'exécution

Voir les explications relatives aux art. 11 et 19.

Art. 28 Surveillance de l'exploitation

Dans la pratique, l'IFP participe souvent aux exercices d'intervention des entreprises. L'al. 2, let. i, stipule donc dorénavant que l'IFP vérifie les exercices d'intervention.

Selon l'OITC en vigueur, l'entreprise doit informer immédiatement l'IFP de tout événement extraordinaire. En cas de dommages importants ou de fuite de la matière transportée, l'office fédéral doit également être informé. La disposition selon laquelle l'OFEN doit être informé est abrogée, étant donné que cela est prévu à l'art. 60 OSITC. L'OFEN est informé par l'IFP et non par l'entreprise.

Art. 29 Mise hors service par l'entreprise

L'art. 25 existant est repris tel quel.

Art. 30 Autorisation

Le contenu matériel de l'art. 26 reste inchangé.

Art. 31 Procédure et conditions d'octroi de l'autorisation

Le contenu matériel de l'art. 27 reste inchangé.

Art. 32 Compétence des cantons

L'obligation d'information de l'OFEN par les cantons est désormais réglée à l'art. 33.

Art. 33 Haute surveillance de la Confédération

Les installations de transport par conduites subordonnées à une autorisation cantonale selon l'art. 42 LITC sont soumises à la surveillance du canton et à la haute surveillance de la Confédération. Dans la pratique actuelle, la haute surveillance de la Confédération n'a été que très peu exercée. Suite à l'accident nucléaire de Fukushima au Japon, la Confédération a décidé d'intensifier ses activités de surveillance en général. En conséquence, l'OFEN a mis en place une nouvelle division, «Surveillance et sécurité».

Selon l'art. 32, al. 1, les cantons informent l'OFEN, sur demande, des procédures de construction et d'exploitation, ainsi que du contrôle des installations de transport par conduites qui sont placées sous leur surveillance. L'art. 32, al. 2 et 3, formalise la situation actuelle concernant la haute surveillance. Le 15 juin 2017, l'OFEN a édicté une directive concernant la haute surveillance. Cette directive a été élaborée en collaboration avec les cantons.

Art. 34 Dispositions pénales

Comme c'est déjà le cas, le nouvel art. 28, al. 4, prévoit que l'entreprise remet chaque année à l'OFEN son rapport de gestion, ses comptes annuels et son bilan (voir aussi art. 20 LITC). L'OFEN peut exiger des informations complémentaires si elles sont nécessaires à l'exercice de la surveillance ou à l'établissement de statistiques.

En cas d'infractions aux dispositions d'exécution, le Conseil fédéral peut prévoir les mêmes peines que celles qui sont énumérées à l'art. 45, ch. 1 et 2, LITC, mais il n'est pas obligé de le faire.

L'actuel art. 36, let. b, OITC prévoit que celui qui ne fournit pas les informations exigées à l'art. 24, al. 4, ou qui fournit des informations inexactes ou incomplètes est punissable. Le non-respect de l'obligation de présenter ces documents doit être considérée comme une infraction mineure et non punissable. La transgression de cette obligation ne devrait donc plus être punissable et l'actuel art. 36, let. b, OITC est abrogé.

Art. 37 Dispositions transitoires

Comme certaines conduites relevant de la surveillance cantonale sont soumises à la surveillance de la Confédération, il convient de spécifier que les cantons doivent soumettre tous les documents nécessaires à l'OFEN dans un délai donné. Ce délai est de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La révision de l'OITC et la modification de son champ d'application impliquent que certaines petites conduites seront assujetties à la surveillance de la Confédération. Toutefois, la surveillance technique de ces conduites est déjà assurée par l'IFP pour le compte des cantons. Aucune dépense supplémentaire n'est à prévoir au niveau fédéral.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Suite à la révision de l'OITC, certaines conduites relevant de la surveillance cantonale seront assujetties à la surveillance de la Confédération. Cela permettra de réduire légèrement la charge pesant sur les cantons concernés.

3.3 Conséquences pour les exploitants d'installations de transport par conduites

La révision de l'OITC n'a pas d'impact significatif pour les exploitants qui exploitent déjà des installations de transport par conduites soumises à la surveillance de la Confédération. S'agissant des exploitants qui exploitent des installations jusqu'ici non soumises à la surveillance de la Confédération, le fait que leurs installations relèvent de la surveillance de la Confédération peut entraîner des coûts supplémentaires.

En outre, les exploitants ne sont plus punissables si les documents visés à l'art. 28, al. 4, ne sont pas présentés (voir les explications relatives à l'art. 34).