

FEUILLE FÉDÉRALE

112^e année

Berne, le 8 septembre 1960

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8064

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution d'un article sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux

(Du 23 août 1960)

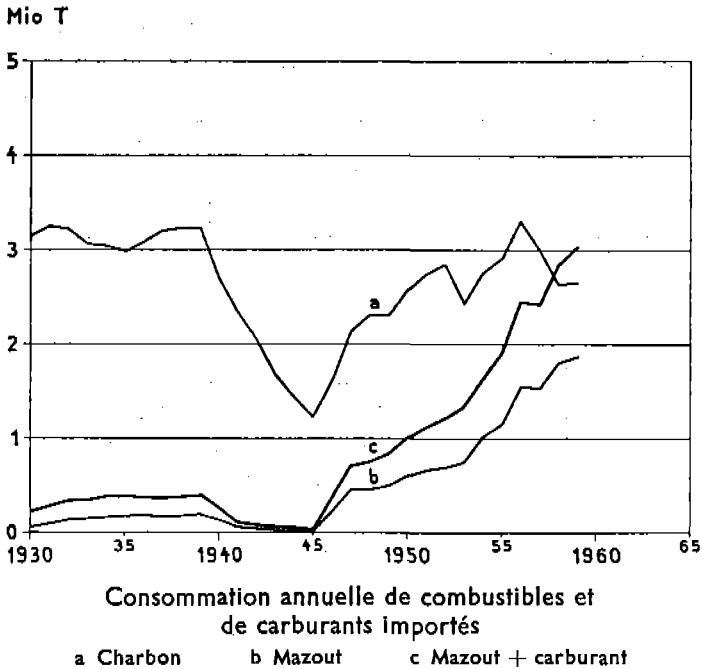
Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message concernant l'insertion d'un nouvel article dans la constitution. Cet article doit attribuer à la Confédération la compétence de légiférer sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux (pipelines).

I. La consommation de combustibles et de carburants importés

Le graphique ci-dessous montre comment s'est développée depuis 1930 la consommation annuelle de combustibles solides et liquides ainsi que de carburants. Il en ressort que la consommation de charbon est actuellement quelque peu inférieure à celle des années «trente» et que les besoins supplémentaires en combustibles étrangers ont été exclusivement couverts par du mazout. Notre pays a couvert 6 pour cent de ses besoins en énergie calorifique en 1938, dernière année d'avant-guerre où la situation resta normale. Cette proportion est montée à 41 pour cent en 1958. Pour le charbon, elle est tombée de 73 (1938) à 37 pour cent (1958).

Ainsi qu'on le sait, le trafic routier et aérien motorisé est en forte augmentation; les besoins en carburants ont suivi une évolution parallèle, de sorte que la consommation totale de produits pétroliers (mazout et carburants) dépasse aujourd'hui celle de charbon. Le graphique montre cette évolution. En tant que les circonstances permettent de le prévoir, la tendance



favorable aux hydrocarbures constatée jusqu'à ce jour semble devoir se maintenir.

Cet état de choses explique pourquoi notre pays s'est, lui aussi, trouvé placé devant les problèmes posés par l'installation de pipe-lines.

II. L'évolution des transports par conduites

1. Oléoducs

Les installations de transport par conduites se sont révélées le système le plus économique pour acheminer d'un point à un autre de grandes quantités de pétrole. Seuls les grands bateaux pétroliers peuvent travailler à des prix de revient plus bas; ils ne servent cependant qu'à des transports maritimes. Dans tous les autres moyens de transport, le récipient contenant la marchandise (wagon-citerne, pétrolier) constitue une charge improductive mobile et — si aucun transport n'est effectué en sens contraire — doit être ramené à son point de départ. Dans les transports par pipe-lines, le récipient (c'est-à-dire la conduite) reste fixe, seul le contenu se déplace. En outre, une installation de transport par conduites peut être exploitée par un personnel restreint, comparativement à d'autres moyens de transport.

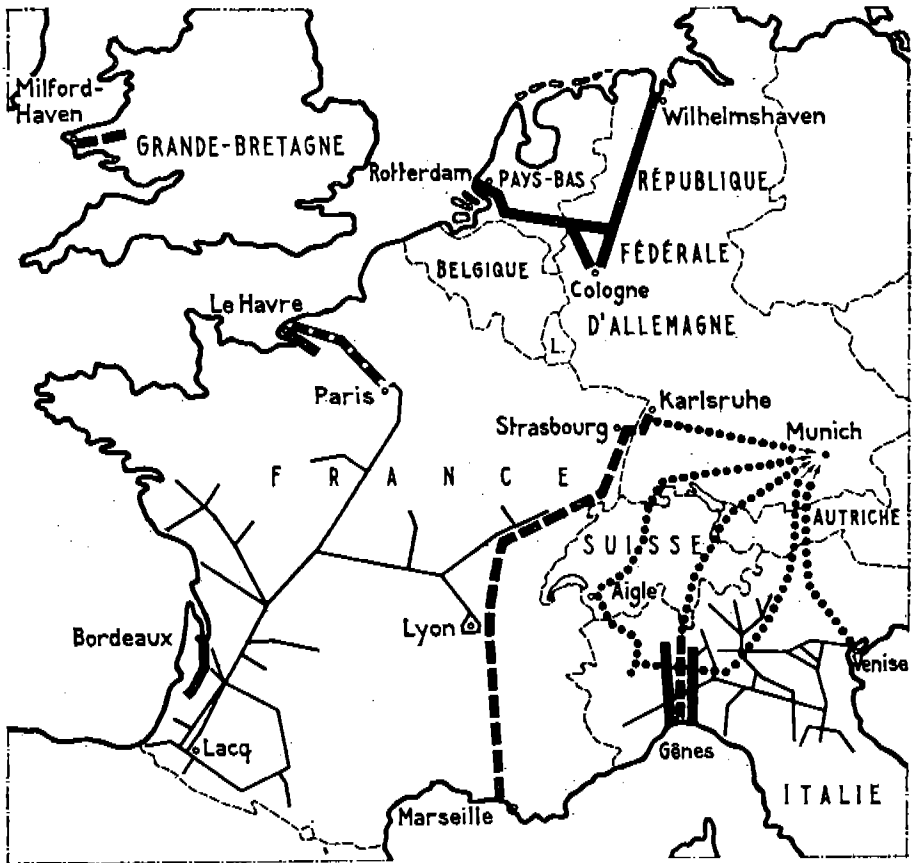
L'exploitation et la surveillance sont rendues largement automatiques. D'un autre côté, les installations de transport par conduites nécessitent de grands investissements. Elles ne peuvent donc être utilisées que pour des transports massifs effectués entre deux points donnés. On comprend dès lors qu'elles aient en premier lieu été établies entre les sources de pétrole et les raffineries, c'est-à-dire entre les centres importants de la production et de la consommation.

Pour couvrir ses besoins en huiles minérales, l'Europe occidentale doit recourir dans une large mesure à l'importation. Alors qu'autrefois, la plupart des raffineries étaient construites au bord de la mer et que seuls des produits raffinés étaient transportés à l'intérieur du continent, la tendance actuelle est de déplacer les raffineries vers les centres de consommation et de les ravitailler en pétrole brut au moyen de conduites qui les relient aux ports maritimes.






Les plus importantes conduites exploitées actuellement en Europe occidentale sont les suivantes :

- *Wilhelmshaven-Cologne* (République fédérale d'Allemagne) ; sa longueur est de 390 km, son diamètre de 71 cm ; sa capacité initiale, de 9 millions de tonnes par an, peut être portée par des transformations à 22 millions de tonnes. Le capital de la société se répartit à raison de 47,2 pour cent à la Esso S. A., 26,3 pour cent à la BP S. A. et 26,5 pour cent partagés entre quatre sociétés allemandes.
- *Rotterdam-Venlo-Wesel et Cologne* (Pays-Bas 155 km, Allemagne 49, respectivement 90 km), diamètre 60 cm. Capacité primitivement de 8,5, au maximum de 20 millions de tonnes par an. Le capital de la société se répartit à raison de 40 pour cent à la B. M. P. (Shell), 20 pour cent à la California Texas Oil Corporation (Caltex) et 40 pour cent à un groupe d'intérêts allemands.
- *Wesel-Gelsenkirchen* (République fédérale d'Allemagne), longueur 47 km, diamètre 40 cm, capacité 6 millions de tonnes par an ; la S. A. Gelsenberg Benzin en est propriétaire.
- *Vado-Novare* (Italie), longueur 152 km, diamètre 20 cm, capacité un million de tonnes par an.
- *Gênes-Rho* (Italie), longueur 129 km, diamètre 30 cm, capacité 1,1 million de tonnes par an.
- *Parentis-Bec d'Ambès* (France), longueur 120 km, diamètre 30 et 40 cm, capacité 3 millions de tonnes par an, propriété de l'Esso.
- *Le Havre-Petit Couronne* (France), longueur 77 km, diamètre 25 cm, capacité 3 millions de tonnes par an, propriété de la Shell.
- *Finnart-Grangemouth* (Grande-Bretagne), longueur 91 km, diamètre 31 cm, capacité 0,4 million de tonnes par an, propriété de la British Petroleum Co.

Réseau des conduites en Europe occidentale



LÉGENDE

- | | |
|--|--|
|  Conduite de produits en exploitation |  Conduite de pétrole brut en construction |
|  Conduite de pétrole brut en exploitation |  Conduite de pétrole brut projetée |
|  Gazoduc en exploitation | |

Toutes ces conduites servent à transporter du *pétrole brut*. En revanche, la conduite

- *Le Havre-Paris* (France) est affectée au transport de *produits raffinés*. Sa longueur est de 243 km, son diamètre de 25 cm et sa capacité de 2 millions de tonnes par an. Elle appartient à la TRAPIL, société des transports pétroliers par pipe-line, à laquelle l'Etat français et d'autres corporations de droit public participent à raison de 51 pour cent; le reste du capital a été fourni par diverses sociétés pétrolières.

L'organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) entretient, semble-t-il, en Europe occidentale un réseau de conduites de plus de 4000 km servant au transport de produits raffinés; ce réseau ne joue actuellement aucun rôle en matière de transports civils.

Les plus importantes conduites de pétrole brut actuellement en construction en Europe occidentale sont les suivantes:

- *Milford Haven-Llandarcy* (Grande-Bretagne) longueur 96 km, diamètre 46 cm, capacité 6 millions de tonnes par an, propriété de la British Petroleum Co., mise en exploitation prévue à fin 1960.
- *Lavéra (près Marseille)-Strasbourg* avec prolongement probable jusqu'à *Karlsruhe et Stuttgart-Munich*; longueur jusqu'à Karlsruhe: 770 km en France et 30 km environ en Allemagne; diamètre 70 à 80 cm, capacité initiale de 10 millions de tonnes par an, puis de 25 millions de tonnes après aménagement complet. 20 sociétés pétrolières européennes et américaines sont intéressées à l'entreprise. La conduite permettra d'alimenter en pétrole brut 4 raffineries prévues dans la région de Strasbourg/Karlsruhe et d'autres raffineries dans le secteur de Stuttgart et de Munich. Son achèvement est envisagé pour le début de 1963.
- *Pegli (près Gênes)-Milan* avec embranchement vers l'est, dans la région de Crémone, et un autre en direction de l'ouest vers Chivasso, d'où il est prévu de prolonger la conduite jusqu'à *Collombey/Aigle* à travers la vallée d'Aoste et le tunnel routier du Grand-Saint-Bernard actuellement en construction. Longueur en Italie 350 km, en Suisse 70 km. La conduite est propriété des Oleodotti Internazionali, Rome, société dépendant de l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), Rome, en mains de l'Etat italien. L'embranchement en direction de la Suisse doit servir à ravitailler à raison de 2 millions de tonnes de pétrole brut par an, la raffinerie prévue à Collombey/Aigle, dans la partie inférieure de la plaine du Rhône. La S. A. Raffineries du Rhône, Lausanne, dépendant de la société financière italo-suisse, à Genève, a été fondée pour construire et exploiter la raffinerie.

Un projet vise à prolonger la conduite de pétrole brut d'*Aigle* jusqu'en *Allemagne du Sud* par les cantons de *Vaud* (col des Mosses), de *Berne* et d'*Argovie*; un embranchement doit atteindre la région de Stuttgart et un

autre celle de Munich. Répondant à diverses interventions parlementaires relatives à ce projet de conduite, le gouvernement bernois, lors de la session de mai 1960 du Grand Conseil, a déclaré qu'un premier examen n'avait pas permis de reconnaître au projet un intérêt public suffisant du canton pour que le droit d'expropriation cantonal puisse être accordé à ses promoteurs.

Au cas où les droits de passage ne pourraient être obtenus pour la conduite Aigle-Allemagne du Sud, deux variantes sont envisagées: la première emprunterait le territoire *tessinois* pour traverser ensuite les *Grisons (San Bernardino), la Principauté du Liechtenstein et le Vorarlberg*; l'autre variante éviterait le territoire suisse et serait prévue *d'Italie en Allemagne du Sud par l'Autriche*. Le 12 août 1960, les cantons des Grisons et du Tessin ont conclu avec la Società Nazionale Metanodotti à Milan (société dépendant également de l'ENI) une convention sur l'installation et l'exploitation d'un tel oléoduc. La construction et l'exploitation de cette conduite y sont reconnues comme répondant à l'intérêt public des deux cantons. Il y est prévu que ceux-ci auront un droit de participation dans la société suisse à créer et un droit d'utiliser la conduite. Un projet concurrent émanant d'autres auteurs prévoit une conduite de pétrole reliant *Venise à Munich par Innsbruck*, qui serait construite parallèlement à une autoroute. Un autre projet concerne la construction d'une conduite de pétrole brut de *Venise ou Trieste à Vienne*.

Disons, pour illustrer les possibilités de développement offertes en Europe aux conduites de pétrole, qu'aux Etats-Unis d'Amérique il existait, au début de 1958, 250 000 km de conduites de pétrole brut à longue distance ainsi que 69 000 km de conduites de produits; l'ensemble du réseau exploité est égal à huit fois le tour de la terre.

2. Gazoducs

Durant ces dernières années, le gaz naturel a connu un succès sans précédent. En 1954, il a permis de couvrir 10,5 pour cent des besoins mondiaux en énergie. En 1958, aux Etats-Unis d'Amérique, un réseau de 250 000 km de gazoducs permettait de transporter du gaz sur des distances allant jusqu'à 3000 km. Au Canada, dont le territoire était sillonné en 1959 de 18 000 km de gazoducs, on construit actuellement une conduite longue de 3700 km. L'Union soviétique possède un réseau étendu de gazoducs; il sert à ravitailler Moscou, Leningrad, l'Ukraine et même Varsovie. En Italie, on exploitait en 1959 environ 4500 km de gazoducs. En France, des gazoducs longs d'environ 2500 km conduisent des gisements de Lacq, situés au pied des Pyrénées, à Nantes, Paris et Besançon.

En Suisse, un syndicat d'études s'emploie à étudier la possibilité de ravitailler notre pays en gaz naturel. Il se compose de représentants de l'association des usines à gaz suisses, de diverses importantes usines électriques et d'entreprises industrielles consommatrices d'énergie thermique.

Les offices compétents français ayant refusé il y a peu de temps d'amener du gaz de Lacq, l'intérêt se porte aujourd'hui en premier lieu sur le gaz naturel indigène ou sur celui du Sahara; durant ces dernières années, on a découvert dans cette région d'immenses gisements de gaz naturel. La difficulté première qui s'oppose à l'utilisation de ce gaz en Europe réside dans la nécessité de traverser la Méditerranée; deux solutions peuvent être envisagées pour la vaincre: elles consistent soit à établir un gazoduc, soit à transporter le gaz liquéfié dans des bateaux-citernes.

III. Motifs favorables à l'instauration d'une réglementation fédérale des installations de transport par conduites

Comme nous l'avons montré, le développement des transports par conduites a été rapide; divers projets ont été élaborés en vue de créer des installations de ce genre sur notre territoire. Face à cette situation, on s'est demandé s'il ne convenait pas de soumettre d'emblée ce nouveau moyen de transport à une réglementation fédérale. Nous sommes arrivés à la conclusion que cette question devait incontestablement être résolue par l'affirmative et cela notamment pour les raisons suivantes:

Ainsi qu'on peut le prévoir, la plupart des pipe-lines dépasseront le cadre de nos frontières. Ils pourront donc poser des problèmes politiques touchant à notre neutralité, à notre défense nationale et à notre ravitaillement. Ce seul élément implique pour la Confédération la nécessité de disposer d'un pouvoir d'intervention décisif.

Les pipe-lines emprunteront en outre le territoire de plusieurs cantons. Il convient de ce fait que les prescriptions techniques qui les régiront soient unifiées sur tout le territoire de la Confédération. A défaut d'une réglementation fédérale, on pourrait craindre que le propriétaire des conduites ne doive se conformer, d'un canton à l'autre, à des prescriptions variables en matière de construction et d'exploitation.

Les dégâts provoqués, le cas échéant, par des installations de transport par conduites pourraient se répercuter au-delà des frontières d'un canton; il en serait ainsi par exemple si une conduite de pétrole croisant une rivière ou un cours d'eau souterrain devenait perméable. La pollution des eaux qui en résulterait pourrait avoir d'incalculables conséquences, notamment pour le ravitaillement en eau potable. Si l'on considère que chaque mètre courant d'une conduite d'un diamètre intérieur de 60 cm contient près de 300 litres de pétrole pouvant être soumis à une pression allant jusqu'à 70 atmosphères, si l'on tient compte en outre du fait qu'une conduite de ce genre est exposée à de nombreuses influences dommageables (dégâts causés par des mouvements de terrain, par les hommes ou les animaux, corrosion interne et externe due à des influences chimiques ou électrolytiques), il est évident que

la possibilité de tels dégâts ne saurait être sous-estimée. C'est par une surveillance fédérale sévère qu'il peut y être remédié le plus efficacement.

Les dangers que comportent les installations de transport par conduites font apparaître la nécessité de soumettre leur propriétaire à une responsabilité accrue (responsabilité causale). La responsabilité du propriétaire d'un bâtiment au sens de l'article 58 du code des obligations pourrait se révéler insuffisante; elle suppose en effet la preuve d'un vice de construction ou du défaut d'entretien. Seule la Confédération est compétente pour prescrire une responsabilité dérogeant au droit des obligations.

Il ne sera guère possible d'installer une conduite à grande distance sans recourir au droit d'expropriation. S'il n'existe aucune réglementation fédérale particulière, le droit d'expropriation fédéral ne peut être accordé que pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays (art. 1^{er}, 1^{er} al., de la loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation). C'est donc en principe aux prescriptions cantonales sur l'expropriation qu'il faudra recourir. Il est cependant probable qu'un canton dont un pipe-line ne ferait que traverser le territoire ne serait pas en mesure d'accorder le droit d'expropriation sur la base de sa législation: il serait en effet difficile de prouver, sur le plan cantonal, un intérêt public à l'établissement d'une conduite destinée au transit. Or, c'est cet intérêt public cantonal qui constitue en général la condition première de l'octroi du droit d'expropriation par le canton. A défaut d'une réglementation fédérale permettant d'accorder le droit d'expropriation fédéral, aux conditions prévues par la loi, pour des installations de transport par conduites, il serait concevable qu'une conduite, souhaitable en elle-même, ne puisse être établie par suite de l'impossibilité d'obtenir certains droits de passage dans un canton, ou qu'il soit alors nécessaire de lui assigner un tracé économiquement peu rationnel.

IV. Proposition d'un article constitutionnel sur les installations de transport par conduites

La constitution fédérale contient un article particulier pour chaque moyen de transport:

Art. 26: La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 24ter (accepté dans la votation populaire du 4 mai 1919): La législation sur la navigation est du domaine de la Confédération.

Art. 37 ter (accepté dans la votation populaire du 22 mai 1921): La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.

Art. 37 bis, 1^{er} al. (accepté dans la votation populaire du 22 mai 1921): La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.

Art. 24bis, dernier al. (accepté dans la votation populaire du 25 octobre 1908): La Confédération a le droit d'édicter des dispositions législatives sur le transport et la distribution de l'énergie électrique.

Ces articles constitutionnels relatifs aux transports ne contiennent aucune prescription de détail ou indication quelconque à l'intention du législateur. Des considérations d'ordre juridique incitent sans aucun doute à donner la préférence à un article constitutionnel calqué sur ce modèle. Toutes les prescriptions de détail doivent être contenues dans la loi, laquelle peut, bien plus facilement que la constitution, être adaptée à des circonstances nouvelles. Puisque la Confédération doit recevoir la compétence de réglementer un domaine juridique entier et cohérent, il y a lieu de préférer la formule adoptée habituellement pour la compétence totale «La législation sur... est du domaine de la Confédération» à celle qui concerne la compétence partielle «La Confédération peut édicter des dispositions légales sur...» (Cf. Giacometti, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, p. 86 s.). Nous vous proposons par conséquent de rédiger comme suit le nouvel article sur les pipe-lines :

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération.

Une telle formule confère au législateur la possibilité d'édicter des prescriptions sur la construction et l'exploitation des installations de transport par conduites, ainsi que sur toutes les questions concernant de telles installations.

Il est question «d'installations» de transport par conduites, car la compétence fédérale ne doit s'étendre non pas seulement aux conduites au sens étroit du terme mais aussi aux installations servant à exploiter ces conduites, telles que les pompes et les réservoirs.

On peut se demander s'il est indiqué de limiter l'application de l'article aux combustibles et aux carburants liquides et gazeux, étant donné qu'il existe à l'étranger des conduites servant à transporter du charbon, du blé, du vin ou des colis. Nous connaissons aussi dans notre pays des cas de transport par conduites, sur courtes distances, de ciment et de lait. Il ne semble toutefois pas nécessaire de soumettre des conduits de ce genre à la législation fédérale.

Nous estimerions faux de limiter la compétence fédérale aux conduites franchissant la frontière du pays ou empruntant le territoire de plusieurs cantons. Il serait inopportun de différencier les régimes juridiques des conduites selon qu'elles se trouveraient situées sur le territoire d'un ou de plusieurs cantons. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, les dégâts produits par une conduite défectueuse peuvent se répercuter au-delà des frontières cantonales. Pour de simples raisons de sécurité, il importe donc que les prescriptions sur la construction, l'exploitation et la surveillance soient d'une égale sévérité, quelque soit le nombre des cantons touchés par le tracé de la conduite. On peut encore citer le cas où du gaz naturel serait découvert dans

un canton pour être ensuite transporté au lieu de consommation par une conduite située à l'intérieur de ce canton. Si cette conduite n'était pas soumise aux prescriptions fédérales et était prolongée plus tard jusqu'à un autre canton, on peut se demander si seul le prolongement de la conduite ou au contraire la conduite tout entière doit dépendre du droit fédéral. Dans le premier cas, la conduite serait soumise à deux régimes juridiques différents, bien qu'elle constitue un tout technique et économique. Dans le second cas, il se pourrait que le tronçon primitivement établi sur la base de dispositions cantonales doive être par la suite transformé et adapté aux normes fédérales. Il nous paraît indispensable de soumettre toutes les conduites aux prescriptions fédérales, même lorsqu'elles sont situées sur le territoire d'un seul canton. Les conduites électriques sont elles aussi soumises à des prescriptions fédérales unifiées sans que l'on se préoccupe de savoir si elles empruntent le territoire d'un ou de plusieurs cantons. Le même phénomène s'est produit dans le domaine des chemins de fer où la constitution d'un réseau national a succédé à l'établissement de lignes tout d'abord isolées. La souveraineté cantonale a dû entièrement céder le pas à celle de la Confédération.

A l'échelon de la loi, la possibilité est offerte de préciser le champ d'application. La loi peut désigner les conduites qu'il n'est pas nécessaire de soumettre à la réglementation fédérale. C'est ainsi qu'il est prévu de soustraire à son application les conduites situées à l'intérieur d'une exploitation (par exemple dans l'enceinte d'une fabrique); il en est de même des réseaux des distributeurs de gaz d'éclairage. De plus, la loi devrait autoriser le Conseil fédéral à prévoir d'autres exceptions. Il serait cependant inopportun d'énumérer les exceptions déjà dans l'article constitutionnel.

On peut aujourd'hui instaurer d'autant plus aisément une compétence fédérale illimitée qu'à une exception près, il n'existe pas encore de prescriptions cantonales sur les pipe-lines et qu'aucun pouvoir n'est ainsi « retiré » aux cantons par le nouvel article constitutionnel. L'exception que nous venons de mentionner est celle du canton des Grisons, dont le peuple a adopté le 26 juillet 1960 une loi de neuf articles sur les conduites à longue distance servant à transporter des corps liquides et gazeux. Aux termes de cette loi, la construction et l'exploitation de conduites à ciel ouvert ou souterraines servant au transport de corps liquides ou gazeux sur le territoire du canton des Grisons sont soumises à une autorisation du Petit Conseil, sous réserve des prescriptions de droit fédéral. Les installations servant au ravitaillement en eau, ainsi que celles qui ne revêtent qu'une importance locale ne sont toutefois pas soumises à la loi. Le Petit Conseil statue sur la demande après avoir requis le préavis de la Confédération et des communes touchées par l'installation. Il assortit l'autorisation des conditions justifiées par l'intérêt public. A cette occasion, des émoluments uniques ou périodiques peuvent être perçus. Le droit d'expropriation peut être requis pour acquérir les droits nécessaires à l'établissement, l'exploitation et l'extension de

l'installation. Le texte de loi réglerait également la compétence du Petit Conseil en matière de surveillance ainsi que l'obligation de contracter les assurances nécessaires; enfin, il punit les contraventions à la loi.

V. Préavis des gouvernements cantonaux et des organisations économiques

Par circulaire du 2 mai 1960, le département des postes et des chemins de fer a invité les gouvernements cantonaux et les organisations économiques intéressées à faire connaître jusqu'à fin juin leur préavis sur le projet de nouvel article constitutionnel. Tous les préavis sont favorables à la création d'une prescription attribuant à la Confédération le droit de légiférer sur les installations de transport par conduites. Un seul canton (Fribourg) fait exception; il estime que les cantons sont absolument aptes à réglementer de façon satisfaisante de nouvelles matières et désirerait de ce fait ne laisser à la Confédération que certaines attributions lui permettant d'utiliser les pipe-lines dans l'intérêt du ravitaillement du pays et de la protection des eaux. Dix-neuf des vingt-quatre cantons et demi-cantons, ainsi que dix-huit des vingt et une organisations économiques qui se sont exprimés approuvent en principe le texte proposé.

Trois cantons désireraient ne voir accorder à la Confédération qu'une compétence limitée. L'un d'eux (Zurich) serait d'avis de borner les attributions de la Confédération, comme c'est le cas pour l'article 24*bis* de la constitution (eaux), aux conduites franchissant la frontière, ainsi qu'aux conduites intercantionales lorsque les cantons intéressés ne parviennent pas à s'entendre sur le principe et les modalités de leur établissement. Un tel article constitutionnel ne devrait pas exclure la possibilité de prévoir sur le plan fédéral des exigences minimums de nature technique ainsi que l'aggravation de la responsabilité relative à de telles installations. Le préavis d'un autre canton (Bâle-Ville) est semblable, avec la seule différence que la Confédération devrait être compétente sans exception en matière de conduites intercantionales. Ce canton demande en outre que la compétence fédérale soit étendue aux conduites servant au transport d'eau potable à longue distance. Le troisième canton partisan d'une limitation des attributions fédérales (Saint-Gall) se réfère à l'article 36*bis* de la constitution concernant les routes nationales; il propose que la Confédération assume le rôle d'autorité concédante, qu'elle établisse dans l'intérêt du ravitaillement du pays et de ses diverses parties les grandes lignes d'un réseau de pipe-lines, et qu'elle édicte par voie législative les prescriptions techniques fondamentales relatives à leur construction. Les cantons devraient avoir le droit de réclamer une indemnité de passage lorsqu'une conduite traverserait leur territoire et d'édicter en matière de construction et d'exploitation des prescriptions visant à protéger la nature et le paysage ainsi que les

eaux souterraines. Parmi les associations économiques, une seule (la société suisse des industries chimiques) propose d'exclure de la compétence fédérale les installations ne revêtant qu'une importance locale.

En opposition à ces avis qui tendent à limiter la compétence de la Confédération, un canton (Thurgovie) intervient en faveur d'un article constitutionnel général, disposant que la législation sur les installations de transport par conduites de matières solides, liquides ou gazeuses de n'importe quelle sorte est du domaine de la Confédération. Enfin, un canton qui approuve en principe notre projet de texte constitutionnel (Bâle-Campagne) pose la question de savoir si le système de la concession fédérale ne devrait pas également être prévu pour l'installation de raffineries.

Quelques préavis (Uri, Unterwald-le-Bas, Bâle-Campagne) proposent d'introduire dans la constitution une disposition tendant à protéger la nature et le paysage, ainsi que les eaux.

D'autres préavis (Zurich, Lucerne, Schwyz, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall; union syndicale, association suisse pour le plan d'aménagement national, union d'entreprises suisses de transport, ligue suisse pour l'organisation rationnelle du trafic (Litra), association bâloise pour la navigation suisse) se prononcent en faveur du régime de la concession; certains d'entre eux (association suisse pour le plan d'aménagement national, union d'entreprises suisses de transport, Litra) proposent de prévoir ce régime déjà dans la constitution. D'autres préavis (Fribourg, Genève, directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, ainsi que plusieurs de ses sections qui se sont exprimées directement, telles que l'union suisse des consommateurs d'énergie, l'association des usines à gaz suisses, l'union des centrales suisses d'électricité, l'association suisse des électriciens, la coopérative de négociants suisses importateurs de charbon) se prononcent pour le simple régime de l'autorisation, mais ne demandent pas que ce point soit réglé dans la constitution.

VI. Autorisation ou concession?

Les préavis reçus à propos du projet d'article constitutionnel sont unanimes à reconnaître que de simples prescriptions de police seraient insuffisantes dans le domaine des installations de transport par conduites, mais qu'il ne saurait pas être question de créer un monopole d'Etat. En revanche, il y a contestation sur l'opportunité d'adopter le système de l'autorisation plutôt que celui de la concession. Le 21 décembre 1959 déjà, le Conseil fédéral s'était prononcé en principe pour l'adoption du système de la concession; après avoir pris connaissance des préavis, il estime toujours que seul ce système permet de régler de façon satisfaisante le domaine des installations de transport par conduites. Les raisons en sont notamment les suivantes:

Pour empêcher que les terrains publics et privés ne soient mis largement à contribution, la Confédération devrait, par exemple, pouvoir interdire une nouvelle conduite lorsque les transports prévus pourraient se faire au moyen d'une conduite déjà existante mais non utilisée complètement. En outre, il devrait être possible, en période de pénurie, de mettre au service du ravitaillement du pays des conduites destinées au transit. On peut aussi penser qu'un pipe-line est indésirable du point de vue de la neutralité, ou qu'il a, dans l'ensemble, plus d'inconvénients que d'avantages.

Pour ces raisons, il devrait être possible de soumettre la construction des conduites à des conditions appropriées, ou même de l'interdire; le système de la concession garantit cette faculté. Si l'on voulait chercher à atteindre le même but avec le système de l'autorisation, on pourrait procéder de deux manières: la première consisterait à énumérer dans la loi tous les cas où l'autorisation devrait être refusée ou subordonnée à certaines conditions, ce qui ne serait pratiquement pas possible, puisque tous ces cas ne peuvent pas être prévus aujourd'hui déjà. L'autre possibilité consisterait à indiquer les conditions posées pour l'octroi d'une autorisation, mais cela se ferait d'une façon si générale que le système de l'autorisation aurait les mêmes effets que celui de la concession.

Le système de la concession permet, mieux que celui de l'autorisation, de protéger la santé, la nature et le paysage.

Il serait contradictoire d'accorder, d'une part, le droit d'expropriation à l'exploitant de la conduite et de reconnaître ainsi implicitement l'intérêt public à la construction et à l'exploitation de l'installation, et de donner d'autre part la permission de construire et d'exploiter sous la forme d'une simple autorisation dont le titulaire pourrait, à sa guise, faire ou ne pas faire usage. L'exercice d'une activité répondant à l'intérêt public et rendue possible par le droit d'expropriation exige l'accomplissement d'obligations qui doivent être émunérées dans une concession.

Il est bien évident cependant que le système de la concession ne saurait être un moyen d'enrayer le progrès technique et d'empêcher artificiellement la construction d'installations de transport par conduites. Notre pays, éloigné de la mer, a intérêt à importer aux meilleures conditions les matières premières dont il a besoin. Le fait qu'un pipe-line priverait la navigation rhénane ou les chemins de fer d'un certain trafic ne saurait être considéré comme un motif suffisant de refuser une concession.

Bien que nous soyons en principe favorables au système de la concession, nous estimons que ce système doit être institué non par la voie constitutionnelle mais par la voie légale. En effet, si la constitution instaure ce système, elle doit laisser la possibilité de prévoir des exceptions car, comme nous l'avons dit, les conduites situées à l'intérieur d'une exploitation ainsi que les réseaux de distribution des entreprises de gaz d'éclairage ne devraient

pas avoir besoin de concession, ni peut-être même être régis par la loi. Des exceptions énumérées dans l'article constitutionnel alourdiraient son texte et pourraient nécessiter sa révision à brève échéance. Si cet article se contente d'autoriser le législateur à prévoir des exceptions, le législateur pourra déterminer à peu près librement les cas où une concession sera nécessaire.

De même, nous désirerions, pour des raisons de principe, introduire dans la loi et non dans l'article constitutionnel la disposition que plusieurs gouvernements cantonaux voudraient voir adopter au sujet de la protection de la nature et du paysage.

Tel qu'il est rédigé, l'article constitutionnel permet sans autre forme de procès d'adopter une loi instituant le régime de la concession. Ainsi que nous l'avons dit, son texte est semblable à celui des autres articles constitutionnels concernant les transports (chemins de fer, navigation, navigation aérienne). Dans ces trois cas, il n'a jamais été contesté que le texte constitutionnel permet d'instaurer ce régime. Les nouveaux articles économiques de la constitution n'ont rien changé à cet état de choses. Postérieurement à leur adoption, le Conseil fédéral, dans son message du 26 avril 1957 concernant un article constitutionnel sur l'énergie atomique et la protection contre les radiations (FF 1957, I, 1169), s'est exprimé comme suit sur cet article, qui est également purement attributif de compétence :

En statuant que « la législation touchant l'énergie atomique est du domaine de la Confédération », la disposition que nous proposons laisse les mains entièrement libres au législateur fédéral. Burckhardt (*Kommentar zur Bundesverfassung*, 3^e édition, p. 323 s.) partage cette manière de voir; elle s'exprime déjà dans les messages du Conseil fédéral à l'appui des articles sur la navigation aérienne (FF 1910, I, 825, 826) et la navigation (FF 1917, IV, 327). Elle conserve certainement sa valeur dans le présent cas.

Dans son message du 8 décembre 1958 concernant un projet de loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (FF 1958, II, 1549), le Conseil fédéral a expressément confirmé cette manière de voir. Celle-ci est, à notre connaissance, restée incontestée. Il n'est donc pas douteux que le texte proposé pour l'article sur les installations de transport par conduites permettra d'instaurer par la voie législative le régime de la concession.

VII. Les dispositions étrangères relatives aux installations de transport par conduites

En France, diverses dispositions sont applicables selon la nature de la conduite :

- Les conduites privées (par exemple Le Havre-Petit Couronne) sont soumises au droit commun. Les droits de passage doivent être acquis à l'amiable.

- Les conduites reliant un gisement de pétrole à une raffinerie (par exemple Parentis-Bec d'Ambès) sont soumises au droit minier (code minier). Le titulaire d'une concession d'exploitation reçoit des droits identiques à ceux que possède l'Etat pour acheminer jusqu'à la raffinerie des produits qui font l'objet de la concession (droit d'expropriation).
- La société TRAPIL, qui a été chargée par une loi du 2 août 1949 de construire et d'exploiter la conduite de produits raffinés Le Havre-Paris, a obtenu à cette fin le droit d'expropriation. L'Etat, qui participe au capital social, dispose d'un droit étendu de surveillance et d'intervention.
- D'autres conduites d'intérêt général (par exemple le projet Lavéra près Marseille-Strasbourg-Karlsruhe), sont soumises à une réglementation prévue par la loi des finances de 1958 et par un décret d'exécution de celle-ci, du 16 mai 1959. Selon cette réglementation, la construction d'une conduite est autorisée par décret pris sur le rapport du ministre chargé des carburants et contresigné par le ministre des finances et le ministre des transports, sur avis conforme du Conseil d'Etat. Les travaux d'installation de la conduite ont le caractère de travaux publics. Le décret d'autorisation approuve la forme juridique et les statuts de la société bénéficiaire. Les tarifs doivent être approuvés.

En *Italie*, l'utilisation du sol pour l'installation de conduites nécessite le consentement de l'autorité. L'exploitation de la conduite dépend d'une autorisation délivrée par l'administration des finances. Il n'existe à ce jour pas de conduite qui assure des transports pour le compte de tiers. Le vaste réseau italien de gazoducs est exploité par des sociétés à participation majoritaire de l'Etat. Un projet de loi a été élaboré; il prévoit notamment le système de la concession, l'octroi du droit d'expropriation au bénéficiaire, ainsi que le droit de retour en faveur de l'Etat lorsque la durée de validité de la concession, 50 ans au plus, est écoulée.

En *Autriche*, les conduites construites et exploitées par les détenteurs d'une concession de droit minier sont soumises à ce droit. Le droit d'expropriation peut être exercé. Il n'existe aucune autre réglementation particulière pour les sociétés qui exploitent d'autres conduites. Elles sont soumises au code de commerce, qui prescrit qu'une autorisation est nécessaire. Une loi relative aux transports professionnels par installations de conduites, actuellement en préparation, prévoit l'obligation de requérir une concession.

En *Grande-Bretagne*, il n'existe pas de prescriptions particulières applicables aux pipe-lines (exception faite des pipe-lines militaires). Les modifications apportées à l'état du sol doivent être approuvées par l'autorité de planification conformément aux «Town and Country Planning Acts». Cette autorisation n'implique cependant pas le droit d'expropriation. L'octroi de ce droit dépend d'une loi spécialement édictée par le parlement; un cas

de ce genre s'est produit par exemple lors de la construction des conduites Stanlow-Partington de la Shell et Milford Haven-Llandarcy de la British Petroleum Company.

En *Espagne*, une loi de 1958 déclare d'intérêt public la prospection, l'exploitation, le stockage et le raffinage des hydrocarbures ainsi que leur transport par pipe-lines. Le détenteur d'une concession d'exploitation possède le droit d'expropriation. Il n'existe cependant jusqu'à ce jour aucune conduite à usage commercial.

Les autres *Etats de l'Europe occidentale* ne possèdent pas encore de législation sur les pipe-lines. Dans la République fédérale d'Allemagne, une expertise du « conseil scientifique près le ministère des transports », parue il y a peu de temps à propos des conduites à longue distance servant à transporter des huiles minérales, se déclare favorable à l'instauration de la *Genehmigungspflicht*; ce système correspond à notre régime de la concession.

Aux *Etats-Unis d'Amérique*, toutes les conduites de gaz naturel sont soumises au droit fédéral (Natural Gas Act). Ce droit (Interstate Commerce Act) ne s'applique aux autres pipe-lines (exception faite des conduites d'eau et de gaz d'éclairage) que si ceux-ci sont affectés à des transports publics et empruntent le territoire de plusieurs Etats, ou s'ils franchissent la frontière du pays. L'« Interstate Commerce Commission » exerce la haute surveillance sur le plan fédéral. Les sociétés de pipe-lines qui lui sont subordonnées doivent établir leurs tarifs de transport selon des critères donnés, les publier et s'y tenir. Les rabais spéciaux, les dividendes et les bénéfices ne doivent pas excéder chaque année un certain pourcentage de la valeur d'investissement. Les transporteurs publics ont l'obligation d'effectuer des transports pour le compte de tiers même si ces transports les contraignent à restreindre ceux qu'ils exécutent pour leur propre compte. Certains Etats prévoient l'octroi, dans des cas particuliers, d'une concession ou d'une autorisation; il n'existe sur le plan fédéral aucune disposition à ce sujet. En principe, les droits de passage sont acquis à l'amiable. Il est également possible de faire constater juridiquement que la conduite est d'intérêt public; dans ce cas, les droits de passage peuvent être acquis par voie d'expropriation. A défaut d'une réglementation fédérale, la compétence de légiférer appartient aux Etats.

Au *Canada*, les conduites empruntant le territoire de plusieurs Etats ou franchissant la frontière du pays sont l'objet d'une réglementation fédérale. Tous les autres pipe-lines sont soumis aux lois provinciales. En droit fédéral comme en droit provincial, le système adopté équivaut à celui de la concession. L'obligation de transporter peut également être imposée.

VIII. Traits fondamentaux de la loi

Le projet de loi sur les installations de transport par conduites de combustibles et de carburants liquides ou gazeux fait actuellement l'objet de divers travaux de mise au point au sein de l'administration fédérale. Sans entrer dans les détails, nous désirons énumérer les principaux points qui y seront traités ici.

Le projet délimitera le champ d'application de la loi et citera par conséquent les installations qui ne lui sont pas soumises. Il contiendra ensuite des prescriptions relatives au régime de la concession, et en particulier sur les conditions auxquelles la concession pourra être octroyée (garantie de la neutralité et de l'indépendance du pays, des intérêts de la défense nationale, exclusion de tout danger sérieux pour des personnes, des biens et d'autres droits importants). On veillera à assurer une participation suisse majoritaire dans les sociétés de transport par conduites. La loi désignera l'autorité concédante; la procédure d'octroi des concessions (consultation des cantons, publication officielle avec procédure d'opposition), ainsi que le contenu obligatoire et facultatif de la concession seront déterminés; il s'agira ici de la désignation du titulaire, de l'indication de l'objet et de la durée de la concession, de la possibilité de conférer au concessionnaire le droit d'expropriation fédéral, des charges nécessitées par des motifs de défense nationale et de ravitaillement du pays, ou imposées dans l'intérêt de l'administration des douanes ou de la protection de la santé publique et du paysage. Le transfert et l'extinction de la concession seront également réglés.

Un chapitre de la loi sera consacré à la construction et à l'exploitation des installations; il réglera en outre la procédure de dépôt et d'approbation des plans, ainsi que de l'expropriation. Il devra également contenir des dispositions relatives aux croisements avec des cours d'eau, voies de communication ou d'autres conduites, sur la répartition des frais des mesures de sécurité prescrites lors de tels croisements, ainsi que sur les prérogatives des autorités de surveillance. Il importera de pouvoir adapter facilement les prescriptions techniques de construction et d'exploitation des pipe-lines à l'évolution de la technique; c'est la raison pour laquelle ces prescriptions seront contenues non pas dans la loi elle-même, mais dans une ordonnance du Conseil fédéral.

Le problème de la responsabilité civile du détenteur de la conduite ainsi que l'obligation de s'assurer seront eux aussi réglés; enfin, certaines prescriptions pénales et finales seront insérées dans la loi.

* * *

Nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé concernant l'insertion dans la constitution d'un article 26*bis* sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 23 août 1960.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

18221

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

**l'insertion dans la constitution d'un article 26 bis
sur les installations de transport par conduites de combustibles
ou de carburants liquides ou gazeux**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 23 août 1960,

arrête:

I

La disposition suivante sera insérée dans la constitution:

Art. 26 bis

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération.

II

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

13221

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la constitution d'un article sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux (Du 23 août 1960)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8064
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.09.1960
Date	
Data	
Seite	733-751
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 909

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.