



17.10.2017

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM ; RS 814.012)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2018

N° de référence: Q273-1668

Table des matières

1	Introduction	3
2	Motifs et éléments essentiels de la révision	5
2.1	Motifs principaux de la révision	5
2.2	Grandes lignes du projet de modification.....	6
3	Relation avec le droit international	6
4	Commentaires des différentes modifications	7
4.1	Section 4 et Art. 11a.....	7
4.1.1	Section 4	7
4.1.2	Titre de l'article 11a	7
4.1.3	Al. 1	7
4.1.4	Al. 4	7
4.2	Annexes.....	9
4.2.1	Annexe 1.1, chiffre 3.....	9
4.2.2	Annexe 1.1, chiffre 5.....	9
4.2.3	Annexe 1.2a, ch. 1.....	9
4.2.4	Annexe 1.4	9
4.2.5	Note de bas de page numéro 63.....	10
5	Modification d'autres actes.....	10
6	Conséquences.....	11
6.1	Conséquences pour la Confédération	11
6.2	Conséquences pour les cantons	11
6.3	Conséquences pour les maîtres d'ouvrage	11
6.4	Conséquences pour les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM	12
6.5	Conséquences pour la santé et la sécurité de la population	12

1 Introduction

L'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM, RS 814.012) est la concrétisation de l'art. 10 (Protection contre les catastrophes) de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). L'ordonnance a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs. Elle s'applique aux entreprises utilisant des substances, des préparations ou des déchets spéciaux, aux entreprises utilisant des micro-organismes génétiquement modifiés ou pathogènes, aux voies de communication servant au transport de marchandises dangereuses et aux installations de transport par conduites.

L'urbanisation croissante à proximité des installations soumises à l'OPAM, ces 20 dernières années, a augmenté les risques d'accident majeur. Afin que les risques n'augmentent pas de manière incontrôlée, il est important qu'une coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs ait lieu tant dans le cadre des plans directeurs cantonaux et d'affectation que dans le cadre de nouvelles constructions dans les zones à bâtir existantes, se trouvant dans le voisinage d'installations soumises à l'OPAM.

A l'heure actuelle, l'application de la coordination dans le cadre des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation est bien réglée dans l'OPAM au travers de la mise en œuvre de l'art. 11a, entré en vigueur le 1^{er} avril 2013. En ce qui concerne les zones à bâtir existantes, le principe de causalité a pour conséquence que la question de la prévention des accidents majeurs n'est en règle générale soit pas prise en considération, soit prise en considération trop tard dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire. Ainsi, le seul moyen de pression dont disposent les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM, afin de préserver leurs intérêts, est de faire opposition aux projets de construction. Ceci ne va ni dans l'intérêt des maîtres d'ouvrage ni dans celui des détenteurs. Ainsi, il est important de pouvoir initier une coordination le plus en amont possible dans les procédures d'octroi de permis de construire ; c'est ce qu'il est prévu de régler au travers de la présente révision.

L'art. 11a OPAM, entré en vigueur le 1^{er} avril 2013, exige que l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs soient coordonnées dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation. Le Guide de planification « Coordination de l'aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs », dans l'optique de trouver un consensus, recommande quant à lui de considérer la coordination avec la prévention des accidents majeurs dans les procédures d'octroi de permis de construire. Cependant, sans bases juridiques spécifiques, il n'est pas possible d'imposer la prise en considération systématique de la coordination avec la prévention des accidents majeurs dans les procédures d'octroi de permis de construire.

Dans le cadre de la consultation pour l'introduction de l'art. 11a dans l'OPAM en 2013, l'industrie et des autorités d'exécution ont abordé la question des projets de construction dans les zones à bâtir existantes et ont déclaré que des solutions devaient également être trouvées pour ces cas-là. Des propositions ont été faites par l'industrie et certaines autorités d'exécution. Celles-ci allaient de l'extension du cadre d'application de l'art. 11a aux procédures d'octroi de permis de construire, jusqu'à une modification du principe de causalité et du principe de pollueur-payeur pour les nouvelles constructions au voisinage d'installations soumises à l'OPAM. L'industrie et certains cantons ont de plus regretté que la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs dans les zones à bâtir n'ait pas été incluse dans la révision de l'OPAM entrée en vigueur le 1^{er} Juin 2015. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) avait à cet égard souligné dès le début de cette révision de l'OPAM, que plus de temps serait nécessaire afin de résoudre cette problématique et que donc cette question serait exclue de la révision de 2015.

L'OFEV a également souligné que cette question était traitée par le groupe de travail « Nouvelles construction au voisinage des installations OPAM ». Ce groupe de travail,

constitué d'un large éventail de représentants¹, est à l'œuvre depuis novembre 2013 et a entretemps développé des solutions pour désamorcer ce conflit.

¹ Le groupe de travail « Nouvelles construction au voisinage des installations OPAM » est constitué de représentants cantonaux de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs, de représentants de l'industrie (Swissgas, Gaznat, Scienceindustries, Carburas, CFF) et de représentants de la Confédération (ARE, OFT, OFEN, OFEV).

2 Motifs et éléments essentiels de la révision

2.1 Motifs principaux de la révision

La LAT requiert un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700) est entrée en vigueur le 1 mai 2014, simultanément avec la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) et d'autres directives techniques pour la mise en œuvre. Elle vise notamment à limiter l'étalement urbain et à recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Elle inclut des instructions claires à ces fins. Cette stratégie découle du projet de territoire Suisse, développé conjointement entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, qui offre un cadre d'orientation et une aide à la décision pour le développement territorial futur en Suisse.

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti implique que les emplacements centraux des villes et agglomérations principales ainsi que les gares principales du pays seront les éléments dont l'utilisation sera intensifiée en priorité. Ainsi, il est capital d'avoir un développement coordonné des transports et de l'urbanisation dès lors que celui-ci entraînera une densification de la population autour des installations de transport pouvant présenter un risque. La coordination du développement des transports et de l'urbanisation, dont la Confédération a cofinancé la partie trafic d'agglomération, est un des buts des projets d'agglomération de la politique des agglomérations de la Confédération et du développement territorial durable de la Suisse.

Cette poussée de la politique suisse en matière d'aménagement du territoire dans la direction du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, nécessaire à des fins de limitation de l'étalement urbain, conduira de plus en plus à l'avenir à des développements dans des zones où se trouvent déjà des voies de transport et des installations soumises à l'OPAM. Cela créera des conflits d'intérêt et exigera par conséquent une sérieuse coordination entre les parties prenantes afin de trouver des solutions efficaces et acceptables par tous en matière de maîtrise des risques.

L'industrie et certains cantons demandent un élargissement du cadre d'application de l'art. 11a OPAM

L'une des préoccupations formulées par l'industrie et les autorités d'exécution de certains cantons concerne la question des nouvelles constructions à proximité d'installations entrant dans le champ d'application de l'OPAM. L'entrée en vigueur de l'art. 11a OPAM, le 1er avril 2013, a apporté des éclaircissements sur l'obligation de coordination existante en vertu du droit en vigueur pour l'aménagement du territoire (notamment classement en zone à bâtir et augmentation du degré d'utilisation). L'industrie et les autorités d'exécution de certains cantons ont regretté que la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs dans les zones à bâtir existantes n'ait pas été incluse dans la révision de l'OPAM entrée en force le 1er juin 2015 et souhaitent une révision de l'art. 11a OPAM allant dans ce sens.

Etude d'impact de la mise en œuvre de l'art. 11a OPAM

Une étude d'impact sur la mise en œuvre de l'art. 11a OPAM réalisée pour le compte de l'OFEV et supervisée par le groupe de travail « Nouvelles construction au voisinage des installations OPAM » a démontré que l'article 11a est correctement mis en œuvre par la plupart des cantons. L'étude a cependant montré qu'un potentiel d'amélioration existait et a édicté 13 recommandations ayant pour objet l'amélioration de la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs. Ces recommandations ont par la suite été

discutées et priorisées lors d'un workshop rassemblant des représentants cantonaux de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs, des représentants de l'industrie et des représentants de la Confédération, dont l'Office fédéral du développement territorial (ARE). La recommandation « Consultation des services de prévention des accidents majeurs pour les procédures d'octroi de permis de construire » a été désignée comme étant de la plus haute importance. Le groupe de travail « Nouvelles construction au voisinage des installations OPAM » a considéré que la mise en application de cette mesure au travers de la révision de l'OPAM était importante. Les directions de l'OFEV et de l'ARE ont chacune accepté d'inclure cette coordination dans l'OPAM, dès lors que celle-ci constitue une demande de renseignements et non un affaiblissement du principe de causalité.

2.2 Grandes lignes du projet de modification

L'art. 11a révisé étend la nécessité de coordination à toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de manière à favoriser la coordination le plus en amont possible des processus d'aménagement du territoire potentiellement concernés par la prévention des accidents majeurs. Pour ce faire, il faut pallier le déficit d'informations auquel font face les maîtres d'ouvrage et les autorités d'octroi de permis de construire en matière de risques d'accidents majeurs pour les projets de construction situés dans les périmètres de consultation des installations soumises à l'OPAM, qui peuvent conduire à une augmentation significative du risque et définir les modalités qui permettent aux maîtres d'ouvrages de savoir pour quels projets de construction et à quel moment ils doivent solliciter des renseignements de la part de l'autorité cantonale d'exécution de l'OPAM. Si les maîtres d'ouvrage sont informés suffisamment tôt des risques d'accidents majeurs et des mesures appropriées en relation avec leur projet pouvant potentiellement réduire ces risques, il arrive fréquemment que ces mesures soient mises en œuvre de manière spontanée par ceux-ci ou qu'ils trouvent un compromis avec le détenteur de l'installation OPAM concernée afin d'en supporter le coût. Il est par conséquent important que la question du conflit d'intérêt soit abordée avant que les maîtres d'ouvrage n'aient investi trop d'argent dans la réalisation des bâtiments et que des solutions simples de mitigation du risque ne soient plus possibles. A noter que dans le cas d'une zone à bâtir en vigueur et d'un projet de construction conforme à cette zone, les autorités d'octroi des permis de construire, respectivement le maître d'œuvre ne sont pas légalement tenus de prendre en considération les renseignements ou recommandations transmis par l'autorité d'exécution cantonale de l'OPAM. Il s'agit donc d'une règle de procédure.

3 Relation avec le droit international

Pas d'interaction identifiée avec le droit international, ni spécifiquement avec le droit européen.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Section 4 et Art. 11a

4.1.1 Section 4

La section 4 « Tâches des cantons » est déplacée et se situe désormais entre l'Art. 11a et l'Art. 12. Une nouvelle section 3a « Coordination avec les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire » est ajoutée entre l'Art. 11 et l'Art.11a. La raison en est que la «Coordination avec les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire » _s'adresse tant aux autorités d'exécution cantonales que fédérales et que l'intitulé précédent « tâches des cantons » prêtait à confusion. Par l'introduction du titre de « *Coordination avec les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire* » à la place de « *Coordination avec les plans directeurs et les plans d'affectation* » tel que précédemment stipulé dans le titre de l'art. 11a, la nécessité de coordination est étendue à toutes les activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire de manière à favoriser la coordination le plus en amont possible des processus d'aménagement du territoire en relation avec l'OPAM, comme dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire ou même au niveau de la planification des projets.

4.1.2 Titre de l'article 11a

Le titre de l'article est supprimé car la nécessité de coordination est étendue au-delà des plans directeurs et des plans d'affectation. Ceci est désormais stipulé dans l'intitulé de la section 3a précédant l'art. 11a.

4.1.3 Al. 1

Cet alinéa est complété par « ...ainsi que dans les autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. ». En analogie avec l'ordonnance sur les forêts (OFo, art. 15 al. 3 ; RS 921.01) et l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau (OACE, art. 21 al. 3; RS 721.100.1), cette adjonction permet d'étendre la nécessité de coordination à toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de manière à favoriser la coordination le plus en amont possible des processus d'aménagement du territoire.

4.1.4 Al. 4

Introduction d'un nouvel alinéa 4 « L'autorité d'exécution cantonale renseigne les maîtres d'ouvrage lors de la planification de nouvelles constructions et installations dans un domaine au sens de l'alinéa 2, pouvant conduire à une augmentation notable du risque».

Le but de cette disposition est que l'autorité d'exécution cantonale de l'OPAM pallie au déficit d'information en renseignant les maîtres d'ouvrage de nouveaux projets de construction significatifs du point de vue de l'augmentation du risque dans les périmètres de consultation d'installations soumises à l'OPAM.

Par pallier au déficit d'information, il est entendu que l'autorité cantonale d'exécution de l'OPAM informe le maître d'ouvrage des résultats de l'évaluation du risque réalisée avec les outils développés à cet effet et dont les cantons disposent (RCAT, Screening Tools,...). L'autorité cantonale se prononce sur l'augmentation du risque et sensibilise les maîtres d'ouvrage au sujet des différentes mesures de protection des objets ou d'aménagement du territoire pouvant potentiellement être prises afin, le cas échéant, de limiter ou d'éviter l'augmentation du risque induite par le projet. Si l'augmentation du risque, malgré la prise en considération de mesures de protection éventuelles, devait se révéler trop significative ou si le maître d'ouvrage devait se révéler hermétique à la prise en considération de mesures, l'autorité cantonale d'exécution de l'OPAM recommanderait au maître d'ouvrage de se mettre en contact avec le détenteur de l'installation OPAM concernée afin que celui-ci mette à jour le rapport succinct ou l'étude de risque selon l'art. 8a de l'OPAM et le soumette ensuite

spontanément à l'autorité d'exécution de l'OPAM pour évaluation (à l'autorité d'exécution cantonale pour les installations stationnaires et à l'autorité d'exécution fédérale pour les installations sous la surveillance de la Confédération).

Les mesures de protection pouvant potentiellement limiter l'accroissement du risque sont beaucoup plus efficaces et surtout moins onéreuses si elles sont intégrées au stade de la conception du projet. Les renseignements fournis par l'autorité d'exécution cantonale doivent donc pouvoir être prodigués avant que les maîtres d'ouvrages ne déposent le permis de construire. Ainsi, il est important d'établir un procédé fiable permettant aux maîtres d'ouvrages, lors de la planification d'une nouvelle construction dans une zone à bâtir se situant dans le périmètre de consultation d'une installation OPAM, de facilement pouvoir déterminer s'il est nécessaire ou non qu'ils s'adressent à l'autorité d'exécution cantonale OPAM. En d'autres termes, ils doivent pouvoir facilement estimer si leur projet de prime abord engendre une augmentation significative du risque d'accident majeur. Il incombe au maître d'ouvrage d'initier la demande de renseignements auprès de l'autorité cantonale d'exécution de l'OPAM si l'augmentation du risque induite par son projet est significative.

Dans ce but, une façon de faire pourrait consister à inclure des critères de significativité de l'augmentation du risque induite par les projets de construction (voir plus bas) dans une section spécifique « coordination avec la protection contre les accidents majeurs » des documents de demande de permis de construire.

Les autorités d'exécution de l'OPAM des cantons, en collaboration avec les autorités cantonales de l'aménagement du territoire, pourraient aussi approcher proactivement les communes (à des fins de sensibilisation) dont certaines zones à bâtir pourraient à terme représenter un risque du point de vue des accidents majeurs si elles étaient développées. Ceci pourrait être réalisé par écrit ou au travers d'une journée de sensibilisation comme certains cantons l'ont déjà réalisé dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 11a OPAM en 2013).

Certains cantons ont déjà mis en œuvre des procédures demandant la prise en considération de la prévention des accidents majeurs dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire.

Le canton de Zürich, par exemple, a inscrit dans son plan directeur cantonal une disposition exigeant des autorités communales qu'elles informent les propriétaires fonciers dont les biens se situent tout ou partiellement dans les périmètres de consultation d'installations soumises à l'OPAM.

Le canton de Bâle-ville, quant à lui, a déjà mis en œuvre, au travers d'une directive cantonale, une obligation de coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des risques d'accident majeur pour les zones à bâtir publiques existantes.

L'OFEV – dans le cadre d'un projet de recherche initié en 2016 et qui sera mené à bien à fin 2017 - développe actuellement des critères permettant d'évaluer la significativité de l'augmentation du risque induite par un projet. Ces critères, simples à mettre en œuvre, permettront aux maîtres d'ouvrages d'identifier quels sont les projets de construction nécessitant des renseignements de la part de l'autorité d'exécution cantonale de l'OPAM. Ces critères seront inclus dans la révision du guide de planification «Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs » qui court en parallèle avec la présente révision de l'OPAM. La bonne définition de ces critères permettra de limiter la charge de travail de l'autorité d'exécution cantonale, dès lors que seuls les cas les plus pertinents ne devront être évalués par elle.

L'OFEV est également en cours d'élaboration de critères pour les mesures de protection des objets. Ces critères permettront de faciliter la tâche des cantons lors du renseignement des maîtres d'ouvrages.

La façon appropriée de renseigner les maîtres d'ouvrage, pour les projets de construction nécessitant des renseignements de l'autorité d'exécution au sens de l'art. 11, al. 4 OPAM, est laissé à la libre appréciation des cantons.

4.2 Annexes

Certaines annexes nécessitent des adaptations ; elles sont incluses dans la présente révision :

4.2.1 Annexe 1.1, chiffre 3

Les composés qui contiennent du chrome sous la forme hexavalente ont une valeur limite d'exposition (VLE) de 0.005 mg/m³, tel que spécifié dans le document « Valeurs limites d'exposition aux postes de travail (2017) » publié par la SUVA. Selon les critères de l'Annexe 1 table 5 de l'OPAM, ces composés doivent être considérés comme des substances de haute activité (SHA) et devraient par conséquent avoir un seuil quantitatif de 20 kg. Pour des raisons d'application de l'ordonnance, visant une certaine proportionnalité entre l'effort de mise en œuvre investi et le gain de sécurité espéré, et à la lumière de l'ordonnance sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ordonnance sur la réduction des risques liés au produits chimiques, ORRChim; RS 814.81) -qui à partir de 2021 restreindra l'utilisation des composés de chrome hexavalents à des applications spécifiques- il fait sens de fixer à 200 kg la valeur de seuil quantitatif pour les composés contenant du chrome hexavalent, tel que actuellement listé dans le l'aide à l'exécution « Seuils quantitatifs selon l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) 2017 ». Ces composés sont donc à intégrer dans la liste d'exceptions de l'OPAM.

4.2.2 Annexe 1.1, chiffre 5

Les catégories de substances cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques (CMR) 1 et 2 doivent être remplacées par 1A et 1B. Depuis 2016, les substances CMR sont classées en trois catégories 1A, 1B et 2, sur la base du système général harmonisé (SGH) et du règlement « classification, labelling, packaging » (règlement CLP).

4.2.3 Annexe 1.2a, ch. 1

L'annexe 1.2a OPAM a été intégrée à l'ordonnance lors de sa révision du 1^{er} juillet 2015. Entretemps, le modèle de géodonnées minimal « Réseau ferré » (OGéo-ID 98.1) a été élaboré, offrant ainsi une base homogène à la référencement de l'ensemble du réseau ferré. Ce modèle a une valeur contraignante pour les autorités et doit donc être appliqué.

Le système d'identification au moyen de tronçons et de parties de l'annexe 1.2a OPAM utilisé jusqu'à présent est obsolète. En effet, il n'inclut pas les nouveaux tronçons comme le tunnel de base du Gothard. De plus, certains numéros de tronçons ont été modifiés lors de l'adoption du nouveau modèle de données. Or l'utilisation de deux systèmes parallèles empêcherait l'identification univoque des tronçons. C'est pourquoi, le remaniement complet de l'annexe 1.2a s'est révélé nécessaire.

Les informations relatives au modèle OGéo-ID 98.1 sont publiées sur le géoportail de la Confédération. À l'aide des données actualisées de l'annexe 1.2a OPAM, des tiers peuvent ainsi représenter les tronçons du réseau ferré soumis à l'OPAM dans des systèmes d'information géographique, ce qui n'était jusqu'à présent possible qu'au prix de coûteux efforts et nécessitait des connaissances détaillées du réseau ferré.

L'énumération des tronçons du réseau ferré de l'annexe 1.2a OPAM est compatible avec l'ordonnance sur la géoinformation et permet aux services compétents de la Confédération d'exécuter leurs tâches conformément à l'art. 20, al. 1, OPAM.

4.2.4 Annexe 1.4

La phrase „seulement s'il n'y a pas de travail avec des insectes vecteurs“ doit être rajoutée à la colonne remarque de la ligne correspondant au virus de l'encéphalite équine de l'est. L'encéphalite équine de l'Est est un virus qui ne peut être transmis que par des insectes vecteurs. Une installation peut être exclue du champ d'application de l'OPAM lorsque ce virus est utilisé en laboratoire sans insectes vecteurs car il ne peut ainsi se propager. Cet ajout est important pour les autorités cantonales qui pourront libérer une installation du champ d'application de l'OPAM lorsque les insectes vecteurs ne sont pas utilisés.

4.2.5 Note de bas de page numéro 63

La note de bas de page numéro 63 est modifiée afin de mettre à jour la référence au droit européen en vigueur (UE 2016/1179).

5 Modification d'autres actes

Pas de modification d'autres actes en lien avec cette révision de l'OPAM.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Les autorités cantonales d'exécution de l'OPAM devront renseigner les maîtres d'ouvrages qui veulent construire des objets significatifs du point de vue de l'augmentation du risque dans les périmètres de consultation le long des installations en réseau sous la responsabilité de la Confédération (installations de transport par conduite et voies de communication). Ce faisant, la charge des autorités fédérales ne s'en trouvera pas augmentée. Par ailleurs, en comparaison avec la recommandation de coordination volontaire dans les cas de zones à bâtir existantes telle qu'actuellement stipulée dans le guide de planification, la charge des autorités fédérales devrait même baisser avec la révision, dès lors que le triage des projets selon les critères de significativité de l'augmentation du risque sera réalisé par les maîtres d'ouvrage ou les cantons et que donc un grand nombre de projets ne seront plus soumis pour évaluation aux autorités fédérales.

La mise en œuvre de la révision aura pour conséquence que les analyses de risques mises à jour selon l'art. 8a seront mises à disposition par les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM plus tôt dans le processus, à savoir avant la construction du projet. Cela permettra à l'autorité d'exécution fédérale pour l'OPAM de prendre position très en amont dans les processus.

6.2 Conséquences pour les cantons

La nécessité de renseigner les maîtres d'ouvrage, dans le cas de certains projets de construction, représentera une augmentation de la charge de travail pour l'autorité d'exécution cantonale. Les cantons devront de plus établir un procédé fiable permettant aux maîtres d'ouvrages, lors de la planification d'une nouvelle construction dans une zone à bâtir se situant dans le périmètre de consultation d'une installation soumise à l'OPAM, de facilement pouvoir déterminer s'il est nécessaire ou non qu'ils s'adressent à l'autorité d'exécution de l'OPAM cantonale.

Une bonne définition des seuils et des critères de tri, dans le guide de planification, permettant aux maîtres d'ouvrages d'identifier quels sont les projets de constructions significatifs du point de vue de l'augmentation du risque requérant l'implication de l'autorité d'exécution cantonale, est un élément clé qui permettra de limiter efficacement cette charge de travail aux cas les plus pertinents.

Il est à noter que cette procédure devrait à terme également permettre de limiter les litiges juridiques entre parties intéressées, ce qui devrait aussi à terme limiter l'intervention des autorités d'exécution cantonales dans ce contexte et donc enlever une certaine charge de travail. L'OFEV est d'ailleurs en train d'élaborer des critères pour les mesures de protection des objets. Ceux-ci devraient encore permettre d'alléger la charge des autorités cantonales dans leurs activités de renseignement des maîtres d'ouvrage car elles auraient à disposition un catalogue « clé en mains » de mesures pouvant être proposées en fonction de contextes spécifiques.

La charge de travail sera inchangée pour les cantons qui ont déjà mis en œuvre des procédures demandant la prise en considération de la prévention des accidents majeurs dans le cadre des procédures d'octroi des permis de construire dans des zones à bâtir au voisinage d'installations soumises à l'OPAM.

6.3 Conséquences pour les maîtres d'ouvrage

Il incombera aux maîtres d'ouvrage d'initier la demande de renseignements auprès de l'autorité cantonale d'exécution de l'OPAM, si leur projet est significatif du point de vue de l'augmentation du risque. Ceci représentera une tâche et une responsabilité supplémentaire pour eux. Toutefois, une prise en considération des risques d'accidents majeurs, très en amont dans les processus d'octroi de permis de construire, permettra, le cas échéant, de trouver des

mesures de protection adaptées avant le dépôt du permis de construire. Un consensus entre le maître d'ouvrage et le détenteur de l'installation soumise à l'OPAM pourrait éventuellement en résulter. Cela permettrait à coup sûr de limiter les conflits d'intérêts et les démarches juridiques y étant associées. Ainsi, à terme, cette révision devrait être profitable aux maîtres d'ouvrage car elle devrait fortement limiter les litiges juridiques avec les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM et donc limiter les coûts et les efforts importants associés à ces démarches.

6.4 Conséquences pour les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM

Les conséquences économiques de cette révision en termes de transparence et de diminution du risque, de sécurité du droit, d'égalité de traitement des détenteurs d'installations soumises à l'OPAM et d'application systématique des principes de causalité et du pollueur-payeur sont positives pour tous les détenteurs d'exploitations, voies de communication et installations de transport par conduites. Pour les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM, la révision aura pour conséquence qu'ils devront réaliser ou mettre à jour des analyses de risque (ou des rapports succincts) plus tôt que ce qu'ils faisaient jusqu'alors. Cependant, à l'instar de ce qui a été dit plus haut, le fait de se coordonner très en amont dans les processus d'aménagement du territoire permettra de sensiblement éviter les conflits d'intérêts avec les maîtres d'ouvrages et permettra d'avoir une influence sur la recherche de mesures de protection dont le coût sera bien moindre, dès lors que celles-ci pourront être intégrées dès la construction du projet. Sans la présente révision de l'art. 11a de l'OPAM, les détenteurs doivent de toute manière mettre à jour les rapports succincts ou analyses de risque au sens de l'art. 8a de l'OPAM. Cependant, cette étape intervient généralement beaucoup trop tard dans le processus, ce qui a pour conséquence que la prise de mesures se révèle beaucoup plus compliquée et nettement plus onéreuse. Ainsi, une meilleure coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs réduit les coûts à long terme de potentiels changements dus au développement de l'urbanisme à proximité d'installations soumises à l'OPAM et à des conflits d'intérêts subséquents. Compte tenu de ces faits, la modification de l'art. 11a de l'OPAM est utile d'un point de vue économique.

6.5 Conséquences pour la santé et la sécurité de la population

Dans un contexte de densification du territoire, une coordination précoce entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs pour les projets de construction au voisinage d'installations soumises à l'OPAM permettra, au sens du principe de précaution, d'éviter ou de limiter l'augmentation du risque et ainsi de maintenir un haut niveau de sécurité pour la population.