

AVIS DE DROIT

POSSIBILITÉS  
JURIDIQUES  
DE COORDINATION  
ENTRE  
LE DROIT DE LA PRÉVENTION  
DES ACCIDENTS MAJEURS  
ET  
LE DROIT DE  
L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE

Rudolf Muggli, avocat, Helvetiastrasse 5, case postale 179, 3000 Berne 6

Berne, le 12 avril 2007

## TABLE DES MATIERES

<b>1. Mandat</b>	<b>4</b>
<b>2. Notions</b>	<b>6</b>
<b>3. Résumé</b>	<b>10</b>
<b>4. Règles juridiques fondamentales</b>	<b>12</b>
4.1 Brève présentation de la législation en matière de prévention des accidents majeurs	12
4.1.1 Caractéristiques principales du droit matériel de la prévention des accidents majeurs	12
4.1.2 Compétence en matière d'appréciation et d'évaluation des risques	16
4.1.3 Procédure	17
4.1.4 Du principe du perturbateur	18
4.1.5 Droit international	20
4.2 Bref aperçu du droit de l'aménagement du territoire	22
4.2.1 Tâche de l'aménagement du territoire	22
4.2.2 Aménagement du territoire et garantie de la propriété	23
4.2.3 Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs	25
4.3 Renvoi au droit de la circulation routière	255
<b>5. Contribution de l'aménagement du territoire à l'application des normes en matière de protection de l'environnement</b>	<b>27</b>
5.1 Aperçu	27
5.1.1 Protection contre le bruit	277
5.1.2 Protection de l'air	28
5.1.3 Rayonnement non ionisant	299
5.1.4 Protection du sol	29
5.1.5 Protection des eaux	299
5.1.6 Forêts	30
5.1.7 Dangers naturels	30
5.1.8 Protection de la nature, du paysage et des monuments	30
5.1.9 Conclusion	31
5.2 Contribution de l'aménagement du territoire à l'application du droit de la prévention des accidents majeurs	31
5.2.1 Plans sectoriels	31
5.2.2 Plans directeurs	32
5.2.3 Plans d'affectation	36
<b>6. Besoins en matière de prévention des accidents majeurs et possibilités d'intervention dans l'aménagement du territoire</b>	<b>39</b>
6.1 Besoins en matière de prévention des accidents majeurs	39
6.2 Possibilités d'intervention dans l'aménagement du territoire	39
6.3 Protection de l'entreprise à risque contre le développement de l'urbanisation par le biais de l'aménagement du territoire ?	42
<b>7. Possibilités juridiques de soutien à la prévention des accidents majeurs offertes par le droit de l'aménagement du territoire</b>	<b>44</b>
7.1 Aperçu des méthodes d'intervention en matière d'aménagement du territoire	44
7.1.1 Instruments	44
7.1.2 Influence sur la pesée des intérêts	44
7.2 Résolution des conflits dans la législation sur les accidents majeurs selon l'article 10 LPE	46

7.3.	Contrôle plus étendu de la résolution des conflits par le biais de l'aménagement du territoire	46
7.4	Améliorations de lege lata	48
7.4.1	Plans sectoriels de la Confédération	48
7.4.2	Plans directeurs des cantons	50
7.4.3	Plans d'affectation	51
7.5	Améliorations de lege ferenda	52
7.5.1	Complément à apporter à l'OPAM (niveau 1)	52
7.5.2	Relativisation légale du principe du perturbateur	53
<b>8.</b>	<b>Évaluation des différentes possibilités</b>	<b>55</b>
<b>9.</b>	<b>Sélection de références bibliographiques</b>	<b>58</b>

# 1. Mandat

L'art. 10 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE<sup>1</sup>), concernant la protection contre les catastrophes, contraint l'exploitant d'installations susceptibles de causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement notamment à choisir un emplacement adéquat et à respecter les distances de sécurité nécessaires. Cette disposition ne contient toutefois pas de restriction à la propriété permettant d'assurer vis-à-vis des tiers l'observation à long terme de telles distances, et donc le maintien de l'emplacement des installations concernées.

L'art. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT<sup>2</sup>), relatif aux principes régissant l'aménagement, prévoit que les lieux d'habitation doivent être, autant que possible, préservés des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Il implique également une séparation spatiale adaptée entre les installations présentant des risques d'accidents majeurs et les zones à bâtir connaissant une importante densité de population. Comme l'expérience le prouve, cet aspect est trop rarement pris en compte dans la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de l'aménagement du territoire, ou s'y voit accorder trop peu de poids, ce qui peut avoir pour conséquence que le développement de l'urbanisation génère de nouveaux risques d'accidents majeurs ou accroît des risques existants au-delà des limites admissibles.

Eu égard à cette problématique, et d'entente avec les Offices fédéraux du développement territorial (ARE), des transports (OFT) et de l'énergie (OFEN), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a chargé l'auteur du présent avis de droit de rechercher les possibilités juridiques de mieux coordonner l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs.

Le présent avis de droit vise notamment à

- présenter les principes du droit actuellement applicable en matière d'accidents majeurs et d'aménagement du territoire et à les évaluer par rapport à la coordination de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs;
- proposer d'éventuelles modifications du droit en vigueur qui
  - a. obligerait les cantons, lors de la délimitation de nouvelles zones à bâtir ou de changements de zone, à choisir des emplacements adaptés pour les installations pouvant causer des dommages et à davantage tenir compte des distances de sécurité nécessaires et des prescriptions d'exploitation destinées à réduire les risques;

---

<sup>1</sup> RS 814.01

<sup>2</sup> RS 700

b. habiliteraient ou contraindraient les cantons à imposer des distances libres de constructions et d'autres prescriptions d'exploitation destinées à réduire les risques.

Outre la doctrine de nature générale et la jurisprudence, il convient de se référer principalement aux documents suivants, relatifs à cette thématique:

- HANSJÖRG SEILER, Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr zu Fragen betreffend Störfallvorsorge und Raumplanung du 4 juin 2005 (cit. ci-après SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005);
- SERVICES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE SUR LES ACCIDENTS MAJEURS DES CANTONS D'ARGOVIE, DE BÂLE-VILLE, DE FRIBOURG, DE LUCERNE ET DE ZURICH: Prévention des accidents majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire - Critères d'appréciation des risques d'accidents majeurs dans la procédure de planification, Rapport final du 16 mai 2006 (cit. ci-après AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006);
- OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS: Guide pour la planification « Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs le long des lignes de chemins de fer significatives du point de vue du risque », *Projet de juillet 2006 destiné à la consultation* (cit. ci-après ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006).

## 2. Notions

Notion	Explication	Sources
Risque (Risiko)	En matière de science technique du risque, le risque signifie la valeur de probabilité d'un dommage qui s'exprime, dans le domaine des mathématiques, par le produit de la multiplication de l'ampleur du dommage par la possibilité d'occurrence de ce dommage. Cette notion se caractérise par le fait que le risque est considéré comme une valeur objectivement déterminable.	SEILER HANSJÖRG (2005), <i>Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts</i> , vdf Zurich, ch. 1.6
Risque individuel (Individualrisiko)	Le risque individuel désigne la probabilité qu'un certain individu déterminé subisse un dommage précis et défini. Un tel risque est généralement exprimé par la probabilité annuelle que le dommage survienne.	SEILER HANSJÖRG (2005), <i>Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts</i> , vdf Zurich, ch. 1.6
Risque collectif (Kollektivrisiko)	Le risque collectif désigne l'ampleur d'un dommage qui est fonction de la probabilité qu'un tel dommage survienne. On représente généralement ce risque par une courbe dans un diagramme bi-dimensionnel comprenant les deux axes « Probabilité d'occurrence » et « Conséquences/ dommage », étant précisé que chacun des points de la courbe correspond à un scénario déterminé du dommage et exprime la probabilité que le dommage excède une certaine ampleur.	SEILER HANSJÖRG (2005), <i>Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts</i> , vdf Zurich, ch. 1.6
Principe du perturbateur (Störerprinzip)	Le principe du perturbateur, prévu par le droit administratif, vise à désigner la personne qui répond directement d'une situation contraire à l'ordre public, indépendamment de toute faute, et contre laquelle une action étatique est dès lors dirigée en vue de maintenir ou de rétablir une situation conforme audit ordre. On distingue le perturbateur par comportement (qui génère la situation contraire à l'ordre public par son propre comportement ou par celui de tiers dont il répond) et le perturbateur par situation (qui a la maîtrise de droit ou de fait de la chose dont découle directement la perturbation). Tout perturbateur est également pollueur au sens du → principe du pollueur-payeur.	TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH (2005), <i>Allgemeines Verwaltungsrecht</i> , 2 <sup>me</sup> éd., Stämpfli Berne, p. 478

Notion	Explication	Sources
Principe de la priorité (Prioritätsprinzip)	<p>Le principe de la priorité stipule qu'un droit né antérieurement a la prééminence sur un droit né après lui (« premier arrivé, premier servi »). Il en va ainsi, par exemple, en matière de droits de gage et de droits de propriété intellectuelle. Le principe de la priorité assure à la personne qui bénéficie la première d'un droit déterminé ou, au sens large, d'une possibilité factuelle déterminée, une position juridiquement privilégiée par rapport à ceux qui font valoir un même droit ultérieurement. Dans une certaine mesure, il en va ainsi dans le cadre de l'attribution d'adresses sur Internet (domain names: cf. ATF 126 III 239 cons. 2). Mais la législation sur le bruit est, elle aussi, en quelque sorte régie implicitement par le principe de la priorité, en ce sens qu'un propriétaire foncier affecté par des immissions de bruit excessives se voit contraint de prendre lui-même des mesures de protection sur ses nouvelles constructions, en lieu et place de celui qui est à l'origine du bruit déjà existant (art. 20 à 22 LPE). Conformément à l'art. 10 LPE, la législation sur la prévention des accidents majeurs est régie par le → principe du perturbateur (→ principe du pollueur-payeur), et non par le principe de la priorité. On peut également parler implicitement d'une sorte de principe de la priorité en matière de droit de l'expropriation, dans la mesure où la jurisprudence ne reconnaît de droit à être indemnisé sur la base de l'expropriation de droits de voisinage que si une telle évolution n'était pas prévisible (l'expropriation porte sur les droits de voisinage au sens de l'art. 679 CC).</p>	SEILER HANSJÖRG, Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr zu Fragen betreffend Störfallvorsorge und Raumplanung, Berne 2005 ch. 2.2.2. (droit de l'environnement) , 2.6.4 (droit de l'expropriation)
Principe du pollueur-payeur selon les art. 2 LPE et 3a LEaux (Verursacherprinzip)	<p>Le principe du pollueur-payeur régit la répartition des coûts des mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement d'un état conforme au droit de l'environnement. L'art. 2 LPE conçoit ce principe comme une règle d'imputation des coûts: le pollueur répond des coûts individualisables et quantifiables qui lui sont directement imputables et qui sont destinés à éviter, supprimer ou supporter son comportement dommageable ou dangereux pour l'environnement. Tout pollueur n'est pas forcément tenu d'assumer de tels coûts: en cas de pluralité de pollueurs, les coûts sont répartis en fonction de la responsabilité de chacun et de considérations liées à l'équité.</p>	GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Zurich 2005 n. m. 82 ss
Principe de l'égalité de traitement (Gleichbehandlungsgesetz)	<p>Le principe de l'égalité de traitement prévu par l'art. 8, al. 1, Cst. est violé lorsque l'on fait des distinctions juridiques ne reposant sur aucun motif raisonnable reconnaissable, ou lorsque l'on ne fait pas de telles distinctions alors que les circonstances l'exigeraient, en d'autres termes lorsque des choses égales ne sont pas traitées de façon égale et lorsque des choses différentes ne sont pas traitées de façon différente. Il faut pour cela que l'égalité ou l'inégalité de traitement repose sur des faits essentiels.</p>	SCHWEIZER RAINER J.: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, art. 8 n. m. 21 ss; Exemple d'application: ATF Grindelwald 131 I 1 cons. 4.2

Notion	Explication	Sources
Principe de la proportionnalité (Verhältnismässigkeitsprinzip)	Le principe de la proportionnalité selon l'art. 5, al. 2, Cst. exige que les ingérences étatiques a. soient propres à atteindre le but qu'elles poursuivent de sorte; b. qu'elles soient également nécessaires pour atteindre un tel but, c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'autre moyen adapté tout aussi susceptible d'atteindre ce but et présentant une ingérence moindre et c. que ces ingérences soient proportionnées, c'est-à-dire que le rapport but-moyen entre l'atteinte qu'elles portent au titulaire du droit fondamental concerné et le résultat ainsi visé et escompté (pour la collectivité ou un autre titulaire de droits fondamentaux) est satisfaisant.	HANGARTNER IVO, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, art. 5 n. m. 32
Pesée des intérêts (Interessenabwägung)	La pesée des intérêts constitue une méthode visant à concrétiser les libertés d'appréciation conférées par la loi. Par le biais de l'identification, de l'appréciation et de la pondération des intérêts en présence, on cherche à prendre une décision tenant compte le mieux possible de tous les intérêts concernés. La pesée des intérêts est exposée dans les considérants des jugements. En droit public, elle joue un rôle avant tout lorsque le législateur n'indique pas de solution toute faite à une situation complexe, et fait dépendre, au contraire, l'issue de l'application de la loi de la pesée des intérêts en jeu dans le cas d'espèce. Griffel plaide en outre en faveur de l'existence d'un principe constitutionnel non écrit de globalité, lequel contraindrait, dans le cadre de l'application du droit, à harmoniser et peser des intérêts publics divergents, pour autant que et dans la mesure où le droit positif prévoit une marge de manœuvre pour ce faire. Dans la législation sur les accidents majeurs, une pesée des intérêts a lieu dans le cadre de l'examen du caractère acceptable du risque dans le domaine transitoire (art. 7 OPAM).	GRIFFEL ALAIN: Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zurich 2001 n. m. 443; WULLSCHLEGER STEFAN: Interessenabwägung im Umweltrecht, URP/DEP 1995 p. 75; TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 3 n. m. 23 ss; SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10 n. m. 57
Plan sectoriel au sens de l'art. 13 LAT (Sachplan)	Par le biais des plans sectoriels, la Confédération honore son devoir de planification dans le cadre de l'exercice des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire que la Constitution fédérale lui impose, et notamment lors de l'intégration des infrastructures de transport dans le territoire.	BÜHLMANN LUKAS, Kommentar RPG, art. 13 n. m. 23 ss
Plan directeur au sens des art. 6 ss LAT (Richtplan)	Le plan directeur coordonne et gouverne à long terme (en général pendant 25 ans) les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire de tout un canton. Il comprend des mesures et des éléments conceptuels et programmatiques. Il est contraignant pour les autorités.	TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 3 n. m. 23 ss
Plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT (Nutzungsplan)	Le plan d'affectation détermine le type, le lieu et le degré d'utilisation du sol, parcelle par parcelle, et a force obligatoire pour chaque propriétaire foncier. Il vise à imposer un développement de l'urbanisation ordonné et respectueux du plan sectoriel et du plan directeur, auxquels il est subordonné.	MOOR PIERRE, Commentaire LAT, art. 14 n. m. 1 ss; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, art. 14 n. m. 3,



Notion	Explication	Sources
Expropriation formelle (formelle Enteignung)	Par expropriation formelle, on entend, dans le présent contexte, le retrait permanent de droits de propriété dans l'intérêt public. Cette forme d'expropriation se caractérise par le fait que certains droits de propriété passent de l'exproprié à l'expropriant. Dans certaines circonstances, le droit visé peut être supprimé (expropriation d'une servitude en vue de l'éliminer). Par exemple, peut aussi faire l'objet d'une expropriation formelle le droit du propriétaire foncier de faire interdire des immissions excessives sur son bien-fonds, si cela s'avère nécessaire dans l'intérêt d'une installation de transport générant des immissions et non susceptible d'être assainie (art. 679 et 684 CC). En fonction de l'objet de l'expropriation, la procédure est régie par le droit fédéral ou cantonal en matière d'expropriation. Eu égard à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), l'expropriation formelle donne droit à une pleine indemnisation.	VALLENDER KLAUS A., St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, art. 26 n. m.; sur la délimitation parfois difficile entre expropriation formelle et matérielle, voir RIVA ENRICO, Kommentar RPG, art. 5 n. m. 119
Expropriation matérielle (matérielle Enteignung)	Il y a expropriation matérielle au sens de la définition du droit fédéral de l'art. 5, al. 2, LAT et de la jurisprudence lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage actuel ou un usage futur et prévisible de son bien-fonds, ou si cet usage est restreint de manière telle que cela revient à le priver d'une faculté importante découlant du droit de propriété. Ainsi, contrairement à l'expropriation formelle, les droits de propriété ne sont pas transférés à l'expropriant. Le cas typique est celui des restrictions d'utilisation de terrains ordonnées au nom de l'intérêt public, notamment du classement d'un terrain situé dans une zone à bâtir en zone frappée d'une interdiction de construire. L'expropriation matérielle, à l'instar de l'expropriation formelle, donne droit à une pleine indemnisation (art. 26, al. 2, Cst.). L'expropriation matérielle doit être distinguée d'une part de l'expropriation formelle, et d'autre part, des restrictions de propriété ne donnant droit à aucune indemnisation. Seule la jurisprudence prolifique du Tribunal fédéral permet de déterminer si, dans un cas concret, on se trouve en présence d'une expropriation matérielle.	VALLENDER KLAUS A., St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, art. 26 n. m. 49; RIVA ENRICO, Kommentar RPG, art. 5 n. m. 103 ss

### 3. Résumé

À l'instar des dangers naturels, les risques d'accidents majeurs constituent d'importants facteurs qui influencent la planification de l'aménagement du territoire dans les régions fortement urbanisées et sont pris en considération dans la pesée des intérêts. C'est pourquoi il convient, à notre avis, d'en tenir compte dans le cadre de toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

L'examen des fondements de la législation sur la prévention des accidents majeurs et du droit de l'aménagement du territoire (ch. 4) montre cependant que les deux domaines normatifs ne sont pas encore harmonisés de manière optimale. Cela est dû tout d'abord à la différence de technique réglementaire: alors que la législation sur la prévention des accidents majeurs au sens de l'art. 10 LPE se fonde sur le principe du perturbateur et impose donc l'obligation de prévention au seul exploitant de l'installation traitant des substances chimiques et des microorganismes dangereux, l'aménagement du territoire exige de tous les intéressés qu'ils contribuent à la recherche d'une solution en tenant compte de tous les intérêts en jeu dans le cas d'espèce. La nature de cette solution est déterminée dans le cadre de la procédure de planification, lorsque sont pesés l'ensemble des intérêts concernés (art. 2 et 3 OAT). Si l'on considérait uniquement l'art. 10 LPE, on pourrait alors arguer que l'augmentation des risques découlant d'une densification urbaine dynamique autour d'une installation présentant des risques d'accidents majeurs ne concerne que le seul exploitant de cette dernière; en effet, celui-ci devrait en somme s'assurer que le risque demeure acceptable. Une telle conception paraît toutefois problématique, notamment en présence d'axes de circulation importants, car elle peut avoir pour conséquence de compliquer sensiblement l'utilisation de tels axes en ce qui concerne le transport de marchandises dangereuses. Il convient dès lors, en partant des buts et des principes posés par le droit de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), de réfléchir à des moyens permettant, si nécessaire en relativisant le principe du perturbateur, de trouver une classification territoriale cohérente des « responsables des risques » et des zones ou des installations dans ou autour desquelles la densité de la population est élevée.

À notre avis, c'est l'une des tâches fondamentales de l'aménagement du territoire que de contribuer, par le biais de son arsenal d'instruments, à l'application des normes de protection de l'environnement (ch. 5). Il en va de même en ce qui concerne la prévention des accidents majeurs: une telle prévention peut et doit être mise en œuvre également dans le cadre de la planification sectorielle fédérale (ch. 5.2.1), de la planification directrice cantonale (ch. 5.2.2) et des plans d'affectation (ch. 5.2.3). Une telle exigence doit être posée dans le cadre du droit de l'aménagement du territoire, car cela permet une meilleure harmonisation des droits en la matière que sur la base du principe du perturbateur. La contribution de l'aménagement du

territoire à la prévention des accidents majeurs implique également que des ingérences soient possibles (ch. 6)

- Lorsqu'un nouveau plan d'affectation autorise des utilisations supplémentaires à proximité d'une installation soumise à l'ordonnance sur les accidents majeurs, de sorte que le risque collectif pourrait devenir inacceptable ou
- lorsqu'un plan d'affectation existant ne fait pas obstacle à de telles utilisations et que le risque collectif menace de devenir inacceptable.

S'il est plus difficile d'apporter des restrictions à des plans d'affectation existants, ne serait-ce que pour des motifs liés à la législation en matière d'expropriation, la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de l'aménagement du territoire devrait systématiquement être guidée de manière ciblée par la prévention des accidents majeurs lors de l'adoption de nouveaux plans d'affectation ou de la modification de plans existants (ch. 7). Cela s'avère possible sous l'empire du droit en vigueur par le biais de principes de planification prévus par la loi ou par les plans sectoriels et directeurs. De tels principes permettent par ailleurs de procéder à des distinctions territoriales et à des distinctions fondées sur les différents intérêts concernés. Le guide 2006 des organes d'exécution de l'ordonnance sur les accidents majeurs des cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne et Zurich propose un instrument sous forme de domaines soumis à consultation en matière de prévention des accidents majeurs le long de certains axes de circulation. Le droit en vigueur s'avère suffisant pour permettre l'aménagement de telles instructions sur la coordination de la planification territoriale (ch. 7.4.).

Il est toutefois envisageable également d'édicter de nouvelles prescriptions assurant une meilleure harmonisation entre l'aménagement du territoire et les besoins en matière de prévention des accidents majeurs. Les possibilités vont de la simple clarification de la tâche de coordination dans l'ordonnance sur les accidents majeurs à diverses formes de relativisation du principe du perturbateur ancré à l'art. 10 LPE (ch. 7.5.2). Ainsi, par exemple, les riverains d'une exploitation d'intérêt essentiellement public pourraient être contraints de tolérer des mesures de prévention sur leurs biens-fonds moyennant une pleine indemnisation. La détermination de zones à risque, assortie de restrictions d'utilisation adaptées à la situation et grevant les biens-fonds voisins, constituerait également un instrument de coordination entre prévention des accidents majeurs et développement de l'urbanisation. En revanche, ne paraît pas suffisamment différenciée une réglementation qui prévoirait, à l'instar de l'art. 24 LPE, que la délimitation de nouvelles zones à bâtir ou le nouvel équipement de zones à bâtir existantes dans un périmètre, défini spatialement et protégé contre les risques d'accidents majeurs par le plan d'affectation, ne sont autorisés que s'il s'avère que le risque collectif est acceptable.

## 4. Règles juridiques fondamentales

### 4.1 Brève présentation de la législation en matière de prévention des accidents majeurs

La législation en matière de prévention des accidents majeurs est constituée de l'art. 10 LPE, de l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM<sup>3</sup>) ainsi que des dispositions d'exécution cantonales<sup>4</sup> qui sont, le plus souvent, de nature organisationnelle. Elle est par ailleurs complétée par des directives techniques édictées par les autorités et consacrées en particulier à la méthodologie d'appréciation du risque<sup>5</sup>.

#### 4.1.1 Caractéristiques principales du droit matériel de la prévention des accidents majeurs

L'art. 10 LPE et l'OPAM régissent la protection contre les **catastrophes<sup>6</sup> pouvant résulter du contact avec des substances chimiques ou des micro-organismes dangereux<sup>7</sup>**. Sont en particulier exclus du champ d'application de cette réglementation les risques liés aux dangers naturels et aux effets directs de forces physiques sur les hommes ou sur les biens matériels.

Conformément au principe de prévention (art. 1, al. 2, LPE), la protection contre les catastrophes comprend au premier chef, mais pas exclusivement, la prévention des accidents majeurs<sup>8</sup>. Seule cette dernière est pertinente dans le cadre du sujet traité par le présent avis de droit.

- Est tenu à la prévention des accidents majeurs **l'exploitant de l'installation** qui traite des substances dangereuses.
- Est considérée comme **exploitant** la personne qui, indépendamment des rapports juridiques, prend de manière effective les décisions relatives à l'installation et à son exploitation<sup>9</sup>. En ce qui concerne par exemple les voies de communication, il s'agit du propriétaire de

---

<sup>3</sup> RS 814.012

<sup>4</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 11

<sup>5</sup> À titre d'exemple: OFEFP: Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs, Directives, septembre 1996, d'autres critères sont énumérés à l'adresse suivante:  
<http://www.bafu.admin.ch/stoerfallvorsorge/00231/00754/index.html?lang=fr>

<sup>6</sup> Sur la notion non technique de « catastrophe » employée au titre marginal de l'art. 10 LPE, voir SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 2 et 30 in fine.

<sup>7</sup> Sur la délimitation entre l'OPAM et l'OUC (RS 814.912): URP/DEP 2001 37

<sup>8</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 3

<sup>9</sup> SEILER HANSJÖRG Kommentar USG, art. 10, n. m. 11

l'infrastructure et non des conducteurs des véhicules qui y circulent. Ne peuvent donc pas être tenus de prévenir les accidents majeurs les tiers potentiellement concernés par le danger, et en particulier les propriétaires fonciers aux abords de l'installation<sup>10</sup>, car le **principe du perturbateur** s'applique en l'occurrence.

- Conformément aux art. 7, al. 7, LPE et 1 OPAM, sont considérées comme des **installations** au sens de la législation sur la prévention des accidents majeurs les bâtiments, les voies de communication et autres ouvrages fixes. Sont soumises à l'OPAM les entreprises traitant des micro-organismes ou des substances, des préparations ou des déchets spéciaux au sens de l'art. 30f LPE, ainsi que les voies de communication sur lesquelles de telles marchandises sont transportées.
  - Les installations de transport par conduites<sup>11</sup> ainsi que les installations utilisant des rayons ionisants<sup>12</sup> ne sont pas régies par la LPE pour ce qui est de la protection contre les catastrophes.
- La protection contre les catastrophes au sens de l'art. 10 LPE vise à limiter le danger potentiel présenté par des **événements extraordinaires n'entrant pas dans le cadre de l'exploitation conforme à l'usage prévu d'une installation**. Sont concernés les événements qui vont au-delà de l'exploitation normale d'une installation technique et de l'interprétation qu'on peut en donner et qui, de ce fait, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement. Seuls entrent dans la ligne de mire de la prévention des accidents majeurs les effets survenant en dehors du périmètre de l'exploitation.
- L'exploitant de l'installation est tenu de limiter à un seuil acceptable le risque collectif<sup>13</sup> lié à de tels événements extraordinaires. Pour ce faire, il doit analyser ce risque en examinant les événements possibles<sup>14</sup> sur la base d'une identification des dangers et procéder à une estimation de leur étendue la plus grave possible (pour les installations fixes) ou de la probabilité que surviennent de graves dommages (pour les voies de communication). Pour déterminer la courbe de la somme des risques, les scénarios d'accidents majeurs sont classés en fonction de l'ampleur des dommages (valeur de l'accident majeur), et les probabilités d'occurrence de dommages pour chacun des scénarios sont additionnées à la plus grande valeur d'accident majeur. La courbe de la somme des risques ainsi obtenue est représentée dans un diagramme probabilité d'occurrence/ampleur du dommage.

---

<sup>10</sup> SEILER HANSJÖRG Kommentar USG, art. 10, n. m. 41

<sup>11</sup> Art. 1, al. 4, let. a, OPAM, voir la distinction chez SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 17

<sup>12</sup> Art. 1, al. 4, let. b, OPAM: les installations nucléaires au sens de la loi fédérale sur l'énergie nucléaire LENu (RS 732.1), ainsi que les installations soumises à la loi fédérale sur la radioprotection LRaP (RS 814.50)

<sup>13</sup> Le risque est déterminé par l'ampleur des dommages potentiels et par la probabilité d'occurrence de ces derniers (art. 2, al. 5, OPAM).

<sup>14</sup> Analyse de la dissémination, de la propagation et des conséquences.

- Le caractère acceptable du risque collectif ainsi calculé doit ensuite être **évalué**. L'art. 7, al. 2, OPAM pose des critères généraux permettant de déterminer si les effets d'un événement extraordinaire doivent être assimilés à un dommage grave et donc à un risque inacceptable au sens de l'art. 10 LPE. En revanche, seules des directives de la Confédération donnent des exemples concrets<sup>15</sup>, directives qui n'ont aucun caractère normatif, mais relèvent davantage d'une conception technique générale, qui peut être partagée sur le plan international. Les cantons peuvent dès lors y déroger dans le cadre de l'exécution, pour autant qu'ils élaborent un schéma d'évaluation tout aussi fondé sur le plan technique<sup>16</sup>. Selon les directives de la Confédération, l'évaluation à laquelle il est procédé dans le diagramme probabilité d'occurrence/ampleur du dommage permet d'établir des limites inférieure et supérieure: le risque est considéré comme acceptable en-deçà de la limite inférieure et comme inacceptable au-delà de la limite supérieure. Entre ces deux limites s'étend le domaine transitoire dans le cadre duquel il convient de déterminer, sur la base d'une pesée des intérêts<sup>17</sup>, à quelles conditions et moyennant quelles mesures permettant de limiter le risque celui-ci doit être considéré comme acceptable<sup>18</sup>. Une telle pesée des intérêts fait appel aux aspects énumérés à l'art. 7, al. 2, OPAM, tels que l'intérêt public que revêt l'exploitation d'une installation ou d'une voie de communication, ou encore le rapport coût-utilité de mesures supplémentaires destinées à diminuer le risque.

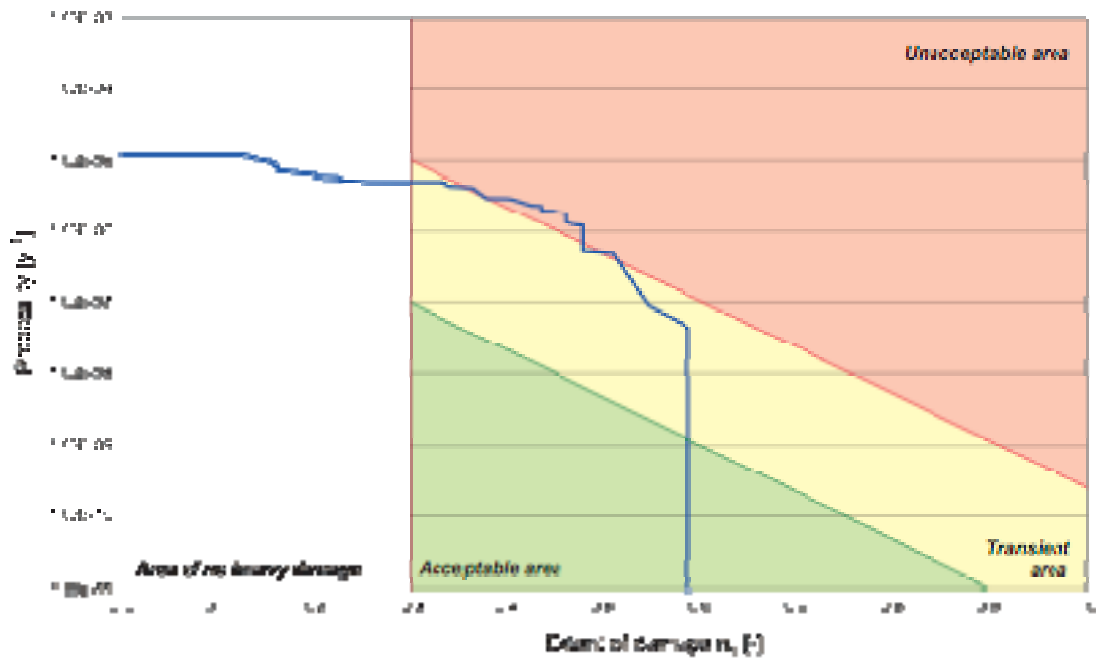
---

<sup>15</sup> Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) 1996, Critères d'appréciation II pour l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) 2001, cf. SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 54 ss.

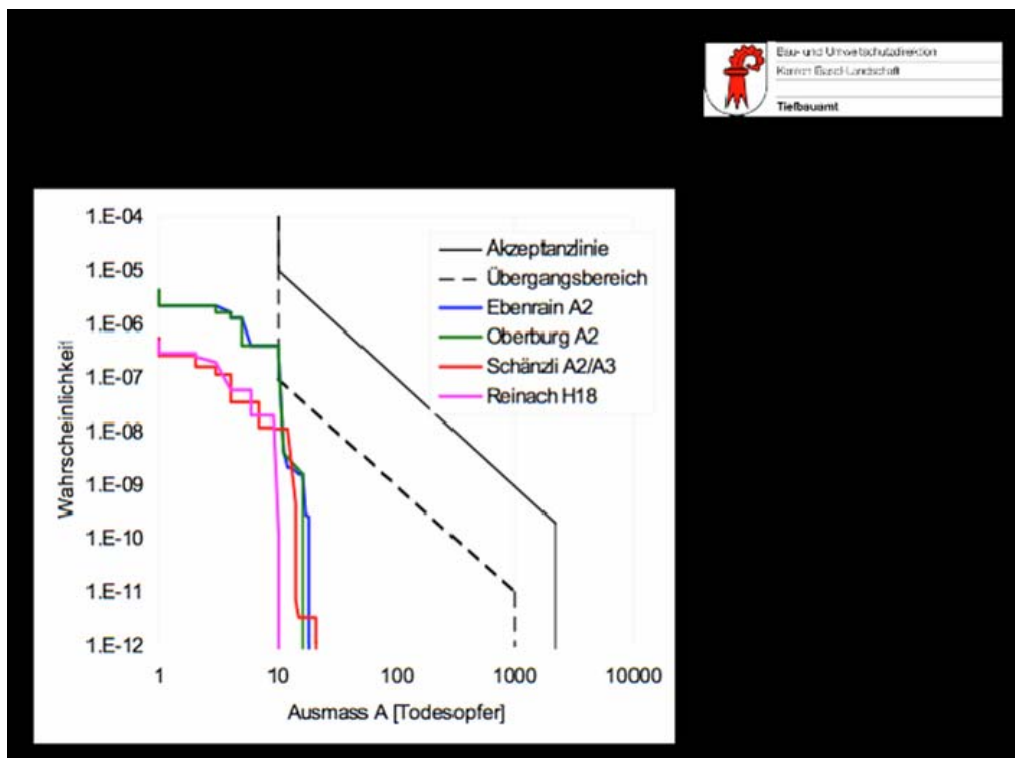
<sup>16</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 60.

<sup>17</sup> ATF Pfäffikon 127 II 18 cons. 5

<sup>18</sup> Ce concept à trois niveaux ne se retrouve pas uniquement dans la législation sur les accidents majeurs, mais également, sous une forme différente, dans les concepts de valeurs limites d'exposition d'autres domaines de la protection de l'environnement: SEILER HANSJÖRG; Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts, vdf, Zurich 1997, p. 176.



□ Figure 1: Exemple de diagramme probabilité d'occurrence/ampleur du dommage



□ Figure 2: Exemple d'évaluation de la sécurité d'un tunnel routier

- Le catalogue des mesures possibles de diminution du risque est ouvert et peut donc être adapté aux réalités concrètes (art. 10, al. 1, 2<sup>e</sup> phr., LPE). Le principe du perturbateur applicable à la législation en matière d'accidents majeurs a pour conséquence qu'à défaut de

bases légales supplémentaires et autonomes, des mesures ne peuvent être ordonnées et mises en œuvre chez des tiers qu'avec l'accord de ces derniers<sup>19</sup>.

- Si le risque est considéré comme acceptable (sous l'angle du droit public), l'installation peut (continuer à) être exploitée. Dans le cas contraire, des mesures de sécurité supplémentaires doivent être envisagées et l'exploitation doit être aménagée de la manière prévue (art. 8, al. 1, OPAM). Si l'installation peut (continuer à) être exploitée, les tiers doivent tolérer le risque qui demeure et qui est jugé acceptable du point de vue du droit public. Cela ne préjuge toutefois pas la responsabilité civile de l'exploitant de l'installation du fait des dommages subis par les tiers. En revanche, le droit public détermine de manière normative ce qu'il convient de considérer comme une ingérence excessive dans la propriété au sens de l'art. 679 CC<sup>20</sup>, ingérence que les tribunaux peuvent donc interdire. Lorsqu'une ingérence excessive ne peut être interdite en raison de l'intérêt public que revêt une installation, les droits de défense doivent être expropriés par le propriétaire de l'installation<sup>21</sup>, ce qui présuppose un titre d'expropriation.

#### 4.1.2 Compétence en matière d'appréciation et d'évaluation des risques

L'appréciation du caractère acceptable d'un risque relève de la compétence des autorités d'exécution, c'est-à-dire de la Confédération ou du canton<sup>22</sup> selon le type d'installation. L'art. 10 LPE ne propose pas de critère d'évaluation concret d'acceptabilité (de tolérance) des risques collectifs et l'art. 7 OPAM ne contient que des aspects très généraux, bien que la question de l'acceptabilité soit de nature normative<sup>23</sup> et ne puisse dès lors être déduite de manière objective ou même scientifique<sup>24</sup>.

Les directives fédérales précitées (cf. ch. 4.1.1.) proposent une méthode d'évaluation concrète<sup>25</sup>. Elles ne lient toutefois pas les cantons dans leur domaine de compétence<sup>26</sup>. Le recours à d'autres

---

<sup>19</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, 72 et 73

<sup>20</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 63; voir l'évolution analogue en matière de législation sur le bruit depuis l'ATF 119 Ib 348

<sup>21</sup> Voir une approche détaillée du sujet in SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.1, 2.4.5, 2.6.4

<sup>22</sup> SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, p. 10

<sup>23</sup> Les normes fixent ce qui doit être. À l'inverse, les assertions descriptives concernent la réalité et peuvent donc être examinées de manière objective, contrairement aux normes, et être réfutées le cas échéant. En matière de prévention des accidents majeurs, les assertions sur le risque sont de nature descriptive, les assertions sur l'évaluation et l'acceptabilité de nature normative. C'est pourquoi la question du caractère acceptable d'un risque relève du droit (ATF Pfäffikon 127 II 18 cons. 5b. cc.). On pourrait se demander par ailleurs dans quelle mesure l'évaluation des risques par les autorités d'exécution pourrait effectivement être examinée par le juge en dépit de son caractère normatif: cf. Gerber/Seiler: Verwaltungsrichter und Technologie, in ZBl 1999 289

<sup>24</sup> Détermination du « risque autorisé »; cf. SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 54; sur le besoin de légitimation démocratique des décisions relatives aux risques et leurs modalités, voir SEILER HANSJÖRG; Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts, vdf, Zurich 1997, p. 81 ss.

<sup>25</sup> P. ex. les Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs, septembre 1996, ch. 1.



méthodes est donc admissible, pour autant qu'elles puissent être jugées équivalentes. Les directives fournissent à la fois une méthode d'évaluation de la gravité des dommages sur la base d'indicateurs concrets<sup>27</sup> et une méthode d'appréciation du caractère acceptable du risque sur la base d'une combinaison avec l'examen de la probabilité d'occurrence<sup>28</sup>.

#### 4.1.3 Procédure

L'exploitant d'une installation doit pourvoir, sous sa propre responsabilité, à la prévention des accidents majeurs<sup>29</sup>. Il doit donc vérifier lui-même, en général sur la base de seuils quantitatifs, si l'installation tombe sous le coup de l'art. 10 LPE et de l'OPAM. Il doit par ailleurs faire établir à ses propres frais les rapports exigés par l'OPAM, évaluer le caractère acceptable du risque et prendre les mesures nécessaires. La prévention des accidents majeurs constitue donc une tâche de longue haleine pour l'exploitant d'une installation entrant dans le champ d'application de l'OPAM<sup>30</sup>.

Afin d'assurer l'exécution, l'OPAM prévoit une procédure en deux temps:

- Si l'installation tombe sous le coup de l'OPAM (art. 1 OPAM), l'exploitant doit adresser **un rapport succinct** à l'autorité d'exécution fédérale ou cantonale. Si ce rapport permet de conclure qu'aucun dommage grave dû à des accidents majeurs ne doit être redouté dans le cadre de l'exploitation, ou, en ce qui concerne les voies de communication, que la probabilité d'occurrence d'un accident majeur ayant des conséquences graves est suffisamment faible, les autorités renoncent à toute autre démarche dans le cadre de l'exécution de l'OPAM.
- Dans le cas contraire, l'exploitant de l'installation doit procéder à une **étude de risque** (analyse du risque) et le soumettre à l'autorité d'exécution en vue de l'évaluation du caractère acceptable du risque. L'autorité d'exécution se prononce sur la base de l'analyse du risque de manière consensuelle et informelle, ou, sur requête, par le biais d'une décision susceptible d'être attaquée<sup>31</sup>. Si elle considère que le risque n'est pas acceptable, l'exploitant doit prendre des mesures de sécurité supplémentaires sous sa propre responsabilité. S'il ne s'exécute pas, l'autorité d'exécution ordonne des mesures appropriées.

---

<sup>26</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 60

<sup>27</sup> Nombre de victimes, nombre de blessés, eaux superficielles polluées, eaux souterraines polluées, atteinte à la fertilité du sol, dommages matériels. Le seuil de tolérance peut, par exemple, être arrêté à un ordre de grandeur de 10 victimes ou 100 blessés pour qu'il y ait dommage grave.

<sup>28</sup> Moins l'occurrence d'un accident majeur est probable, plus des valeurs élevées d'accidents majeurs sont acceptables (une telle valeur correspond à l'ampleur du dommage)

<sup>29</sup> Sur le principe de la gestion privée des risques sous surveillance publique, voir SEILER HANSJÖRG, Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts, vdf, Zurich 1997, p. 177

<sup>30</sup> Sur le principe, voir l'ATF Aigle 1A.14/2005/1A.18/2005 du 8.8.2006, cons. 6 à 8

<sup>31</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 91

La procédure de droit des accidents majeurs telle qu'elle vient d'être décrite est incorporée dans la procédure ordinaire d'autorisation et d'approbation des plans pour ce qui concerne les installations nouvelles ou modifiées et peut, le cas échéant, être abordée dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement<sup>32</sup>. Une procédure autonome n'est dès lors pas nécessaire. Par ailleurs, la seule augmentation du risque d'accident majeur fait déjà dépendre la modification d'une installation existante de l'octroi d'un permis de construire<sup>33</sup>. Si, à titre exceptionnel, une telle procédure d'autorisation n'est pas suivie pour des installations existantes, les autorités d'exécution peuvent prendre les mesures nécessaires en se fondant directement sur l'art. 10 LPE<sup>34</sup>.

#### **4.1.4 Du principe du perturbateur**

##### **4.1.4.1 Le principe du perturbateur dans la législation sur les accidents majeurs**

Conformément au droit général de police, les mesures étatiques sont dirigées contre le perturbateur. Est considérée comme un perturbateur, la personne

- qui, par son comportement ou celui de tiers dont elle répond, trouble ou met directement en danger l'ordre et la sécurité publics (perturbateur par comportement), ou celle
- qui exerce la maîtrise de droit ou de fait sur des biens qui troublent ou mettent directement en danger des éléments constitutifs de l'ordre public (perturbateur par situation).

La situation contraire à l'ordre public doit être directement imputable au perturbateur, une simple causalité indirecte ne suffit pas. La qualité de perturbateur est indépendante de toute faute (et donc de tout acte ou de toute omission reprochables)<sup>35</sup>.

Transposé au droit des accidents majeurs, le principe du perturbateur signifie que l'exploitant d'une installation à risque ou le détenteur d'un bien à risque est tenu de prendre des mesures préventives<sup>36</sup>, car le risque à examiner lui est imputable. Peu importe à cet égard que l'activité à risque réponde à un intérêt public, pour autant qu'aucune norme spéciale ne prévoit que les personnes concernées par le risque en question ne doivent le tolérer en raison d'un tel intérêt. De telles normes spéciales n'existent toutefois pas encore à ce jour.

Le principe de causalité ou du pollueur-payeur prévu par le droit de l'environnement est – comme son nom l'indique – principalement axé sur l'imputation des coûts. Il se rapproche du

---

<sup>32</sup> ART. 9 LPE; SEILER HANSJÖRG, KOMMENTAR USG, art. 10, n. m. 97, vgl. SCHRADE ANDRÉ, Vollzug der Störfallverordnung im Zusammenhang mit UVP-Verfahren, DEP 1992 458 ss.

<sup>33</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 98; cf. ATF Bâle 120 Ib 379 cons. 3e

<sup>34</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 95

<sup>35</sup> GRIFFEL ALAIN, in Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 89

<sup>36</sup> SEILER HANSJÖRG, Kommentar USG, art. 10, n. m. 41

principe du perturbateur<sup>37</sup>. Néanmoins, à défaut de définition légale, la pratique se réfère à la notion de perturbateur pour délimiter celle de pollueur<sup>38</sup>.

#### 4.1.4.2 Dérogations au principe du perturbateur

Le législateur a prévu toute une série d'exceptions au principe du pollueur-payeur au sens de l'art. 2 LPE, avant tout dans la législation concernant la protection contre le bruit, les déchets et les sites contaminés. En ce qui concerne la protection contre le bruit, ces exceptions visent souvent à faire bénéficier les infrastructures publiques de transport d'une situation privilégiée au détriment des personnes concernées. Le motif clairement reconnaissable est alors le souci qu'à défaut, ces infrastructures érigées dans l'intérêt public ne pourraient plus être exploitées ou ne pourraient l'être qu'à des coûts nettement plus élevés<sup>39</sup>. Depuis peu, la jurisprudence du Tribunal fédéral a toutefois limité ces exceptions au principe du pollueur-payeur: les propriétaires fonciers importunés par le bruit d'une infrastructure de transport au sens de l'art. 24 LPE peuvent certes être contraints, en dérogation au principe du pollueur-payeur, de financer des mesures de protection contre le bruit. Il n'est cependant pas admissible de libérer complètement le pollueur principal, à savoir l'infrastructure de transport, des coûts en question<sup>40</sup>. Cette jurisprudence récente accorde au principe du pollueur-payeur de l'art. 2 LPE davantage de poids par rapport aux exceptions légales prévues par le droit en matière de protection contre le bruit: les véritables pollueurs, en leur qualité de « perturbateurs par comportement », ne peuvent dès lors plus échapper à la répartition des coûts des mesures d'assainissement. La question de savoir quelles incidences cette nouvelle jurisprudence aura sur d'autres domaines du droit de l'environnement, par exemple en ce qui concerne l'art. 16 ORNI, peut demeurer ouverte dans le cadre du présent avis de droit.

La législation suisse en matière d'accidents majeurs prévue par l'art. 10 LPE ne connaît pas de telles dérogations aux principes du perturbateur et du pollueur-payeur<sup>41</sup>. Le principe du pollueur-payeur règle donc de manière exhaustive les conséquences financières des mesures destinées à réduire les risques. Il n'est dès lors possible de tenir compte que dans une mesure très restreinte de l'intérêt public présenté par une installation à risque déterminée, éventuellement dans le cadre de la pesée des intérêts, lorsqu'il s'agit de déterminer si des mesures de sécurité supplémentaires doivent être ordonnées dans le domaine transitoire (voir

---

<sup>37</sup> L'art. 2 LPE aborde le principe dit du pollueur-payeur au sens étroit et exige un rapport de causalité direct entre un comportement ou une situation qui porte concrètement atteinte à l'environnement d'une part, et les coûts externes qui en résultent concrètement d'autre part. Sur le sujet, voir Griffel Alain, in *Umweltrecht - ein Lehrbuch*, Zurich 2004, n. m. 82: le principe du pollueur-payeur au sens large vise une internalisation des coûts externes liés à l'environnement; Seiler, *Kommentar USG*, art. 2, n. m. 9, 18 - 21; Seiler Hansjörg, *Recht und technische Risiken, Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts*, vdf, Zurich 1997, p. 132

<sup>38</sup> Sur le principe du perturbateur et ses rapports avec le principe du pollueur-payeur, voir l'ATF Sissach 132 II 371 cons. 3.5

<sup>39</sup> GRIFFEL ALAIN, in *Umweltrecht - ein Lehrbuch*, Zurich 2004, n. m. 106 ss, SEILER HANSJÖRG, *Kommentar USG*, art. 2, n. m. 27

<sup>40</sup> ATF Sissach 132 II 371 cons. 3.7

<sup>41</sup> SEILER HANSJÖRG, *Kommentar USG*, art. 10, n. m. 41; SEILER HANSJÖRG, *Avis de droit OFT* 2005, p. 13

ci-dessus, ch. 4.1.1.). En revanche, en ce qui concerne la répartition des coûts au sens de l'art. 10 LPE, les riverains concernés par le risque ne sauraient être contraints de financer les mesures destinées à diminuer ce risque. Ils ne sauraient davantage être obligés de renoncer à une utilisation de leur bien-fonds conforme à la zone.

## 4.1.5 Droit international

### 4.1.5.1 UN/ECE<sup>42</sup>

La Convention CEE-ONU du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels est entrée en vigueur, pour la Suisse, le 19 avril 2000<sup>43</sup>. Elle vise à protéger les êtres humains et l'environnement contre les accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières et à promouvoir une coopération internationale active entre les Etats contractants avant, pendant et après de tels accidents<sup>44</sup>.

La Convention vise à prévenir les accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières; elle s'applique également aux accidents causés par des catastrophes naturelles. En revanche, la Convention ne s'applique pas:

- aux accidents nucléaires ni aux situations d'urgence radiologique;
- aux accidents survenant dans des installations militaires;
- aux ruptures de barrage;
- aux accidents dans les transports terrestres;
- à la dissémination accidentelle d'organismes génétiquement modifiés;
- aux accidents causés par des activités dans le milieu marin ni aux déversements de substances nocives en mer.

Les États contractants identifient les activités dangereuses relevant de leur juridiction et informent les parties concernées de toute activité de ce type proposée ou existante. Les parties engagent des discussions concernant l'identification de telles activités, qui sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières. Elles prennent les mesures appropriées pour prévenir les accidents industriels. Elles

- incitent les exploitants à réduire les risques d'accidents industriels en cas d'activité dangereuse;

---

<sup>42</sup> United Nations Economic Commission for Europe = Commission économique des Nations Unies pour l'Europe: [www.unece.org](http://www.unece.org)

<sup>43</sup> RS 0.814.04; sur ce sujet, voir <http://www.unece.org/env/teia/intro.htm>, ainsi que <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28078.htm>

<sup>44</sup> Voir également Epiney Astrid/Scheyli Martin: *Umweltvölkerrecht*, Berne 2000, p. 305

- s'efforcent d'instituer des politiques concernant le choix du site de nouvelles activités dangereuses ou la modification d'activités dangereuses existantes en vue de limiter autant que possible les dangers pour la population et l'environnement;
- prennent des mesures pour organiser une préparation suffisante aux situations d'urgence afin de pouvoir faire face aux accidents industriels et d'atténuer les effets transfrontières de tels accidents; ces mesures comprennent notamment des plans d'alarme et de défense contre les risques.

Le champ d'application de la Convention est moins étendu que celui du droit suisse en matière d'accidents majeurs, lequel le transpose donc de manière exhaustive. En ce qui concerne le sujet traité dans le cadre du présent avis de droit, on peut tout au plus se demander si l'art. 7 de la Convention, qui exige l'institution de « politiques concernant le choix du site de nouvelles activités dangereuses et les modifications importantes des activités dangereuses existantes » ne mériterait pas d'être précisé dans le cadre du droit suisse de l'aménagement du territoire.

#### 4.1.5.2 Droit européen

La Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Directive Seveso II) présente des différences significatives par rapport à la législation suisse en matière d'accidents majeurs en ce qui concerne le thème abordé ici:

- La Directive n'est pas applicable aux voies de transport<sup>45</sup>. Dès lors, l'un des plus importants domaines de la protection contre les catastrophes, qui exige une meilleure coordination de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs, échappe au droit européen.
- La Directive prévoit expressément à la charge des États de l'UE des obligations d'agir en matière d'aménagement du territoire, obligations que le droit suisse des accidents majeurs, comme cela a déjà été exposé (ch. 4.1.3), ne connaît pas sous une forme aussi claire et explicite: les États membres sont ainsi tenus de veiller à ce que le but de prévention des accidents graves soit pris en compte dans leur planification de l'occupation des sols<sup>46 47</sup>. Pour ce faire, ils contrôlent l'implantation des nouvelles installations, les modifications des installations existantes et les nouveaux développements autour d'installations existantes, par exemple les voies de communication, les zones d'habitation, etc. Ils doivent ainsi veiller à long terme à ce que les distances entre les installations et les zones d'habitation soient ou demeurent appropriées. Selon le droit suisse des accidents majeurs, il incombe à

---

<sup>45</sup> Directive 96/82/CE, art. 4, let. c

<sup>46</sup> Dans la terminologie suisse, il s'agirait des plans directeurs et des plans d'affectation cantonaux

<sup>47</sup> Directive 96/82/CE, art. 12 (contrôle de l'implantation)

l'installation de réévaluer en permanence ses risques sur la base du développement de l'urbanisation à ses abords et de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires<sup>48</sup>.

## **4.2 Bref aperçu du droit de l'aménagement du territoire**

### **4.2.1 Tâche de l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire a pour objet de résoudre de manière anticipée les conflits territoriaux résultant du voisinage entre l'habitat et les exigences multiples qui en découlent<sup>49</sup>. Dans un tel contexte, sa tâche est de guider de manière ciblée l'action de l'État en vue d'un développement durable de l'ensemble de l'habitat. Un développement est considéré comme durable lorsqu'il tient compte des besoins économiques, sociaux et écologiques, tant actuels que prévisibles<sup>50</sup>. Le droit constitutionnel parle à cet égard d'« occupation rationnelle du territoire » et d'« utilisation judicieuse et mesurée du sol » (art. 75 Cst.). Eu égard à la structure fédéraliste de l'État, le principe de coordination globale des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire concerne tous les échelons de l'État<sup>51</sup>.

#### **4.2.1.1 De la pesée globale des intérêts comme méthode de décision**

La qualité de cette intervention ciblée est assurée par un devoir étendu de planification ainsi que par l'exigence d'une pesée globale des intérêts avant que soit prise la décision relative à la planification (art. 2 LAT)<sup>52</sup>. Les lignes directrices concernant l'examen et la pondération des intérêts arrêtent les buts et les principes de l'aménagement du territoire, de même que l'ensemble des autres normes de droit public concernant directement ou indirectement le territoire<sup>53</sup>. Il va de soi que ces lignes directrices peuvent parfois se contredire et doivent donc être pondérées et évaluées les unes par rapport aux autres. Une telle pondération aboutit rarement à un seul résultat possible, et peut déboucher au contraire sur plusieurs variantes de planification qui présentent chacune leurs avantages et leurs inconvénients spécifiques. Il appartient alors à l'autorité compétente, en Suisse il s'agit le plus souvent de celle qui a été

<sup>48</sup> SEILER HANSJÖRG, *Avis de droit OFT* 2005, p. 11

<sup>49</sup> LENDI MARTIN, *Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik*, Zurich 1996, p. 6

<sup>50</sup> VALLENDER KLAUS A./MORELL RETO, *St. Galler Kommentar zur BV*, art. 73, n. m. 14 ss, en particulier n. m. 39; sur les exigences liées à un développement durable du territoire, voir WACHTER DANIEL, *Nachhaltige Entwicklung: Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz*, Zurich/Coire 2006, p. 108 ss.

<sup>51</sup> Devoir de coordination: art. 1, al. 1, et 2, al. 1, LAT

<sup>52</sup> TSCHANNEN PIERRE, *Kommentar RPG*, art. 2, n. m. 2 ss, en particulier n. m. 25

<sup>53</sup> TSCHANNEN PIERRE, *Kommentar RPG*, art. 3, n. m. 18 ss; les rapports entre la LAT et la législation spéciale sont définis comme suit: l'ampleur de la pesée globale des intérêts est déterminée par les exigences de la législation spéciale, ainsi que par les objectifs en matière de planification et les principes de la LAT. Si certains aspects de la pesée des intérêts sont déjà réglés concrètement par la Constitution ou la loi, il convient d'examiner d'entrée de cause la conformité du projet avec ces prescriptions. Ce n'est que si une telle conformité est avérée qu'il est alors procédé à la pesée de tous les intérêts concernés (ATF Bauma 1A.122/2004 du 30.5.2005, cons. 2.1).

légitimée démocratiquement, de choisir la solution qui lui paraît la plus judicieuse<sup>54</sup>. Afin d'éviter des décisions subjectives, les autorités de planification sont tenues de fournir des renseignements crédibles sur une telle pesée des intérêts, du moins dans le cadre des plans d'affectation<sup>55</sup>.

#### **4.2.1.2 Légitimation par le biais d'une procédure qualifiée**

La légitimité d'une décision rendue en matière d'aménagement du territoire est garantie par les exigences procédurales qualifiées de la LAT. En constituent des exemples l'information et la collaboration de la population<sup>56</sup>, ainsi que la mise à l'enquête publique et le pouvoir d'examen complet d'au moins une instance cantonale<sup>57</sup>. Au niveau fédéral, les plans d'affectation et les permis de construire peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, faire l'objet d'un recours de droit public unifié pour violation du droit fédéral<sup>58</sup>.

#### **4.2.1.3 Mise en œuvre par le biais d'une obligation généralisée de requérir un permis de construire**

Conformément à l'art. 22 LAT, les réflexions relatives à la planification, telles que la nature et l'étendue de l'utilisation du sol, mais également toutes les autres normes de droit public relatives au territoire, doivent être mises en œuvre par le biais d'une autorisation de police. Un permis de construire conçu de manière large garantit qu'aucun projet important de construction ou de changement de zone n'échappe au contrôle des autorités: le critère de délimitation réside dans le fait de savoir si le projet entraîne des conséquences d'une importance telle qu'il existe un intérêt à procéder à un contrôle préalable<sup>59</sup>.

### **4.2.2 Aménagement du territoire et garantie de la propriété**

L'aménagement du territoire ne peut accomplir sa tâche en l'absence de dispositions relatives à l'utilisation admissible du sol. C'est pourquoi, les ingérences étatiques en matière de propriété

---

<sup>54</sup> Lors de l'exercice d'une telle appréciation en matière de planification, le Tribunal fédéral exige la preuve « d'une comparaison objectivement justifiable des intérêts territoriaux concernés », c'est-à-dire d'une pesée des intérêts cohérente: cf. p. ex. ATF Zurich 1A.246/2005 du 31.3.2006, cons. 2.4/2.5; sur la nature des décisions en matière d'aménagement du territoire, voir TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 1, n. m. 4

<sup>55</sup> Art. 47 OAT, sur le sujet, voir MUGGLI RUDOLF, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien n° 179, Berne 2005

<sup>56</sup> Art. 4 LAT, cf. MUGGLI RUDOLF, Kommentar RPG, art. 4, n. m. 3 s.

<sup>57</sup> Art. 33 et 34 LAT, sur la garantie des voies de droit dans la législation sur l'aménagement du territoire, voir Aemisegger Heinz/Haag Stephan, Kommentar RPG, art. 33, n. m. 1 ss; Jomini André, Kommentar RPG, art. 34, n. m. 1 ss; ATF St. Moritz 1A.23/2006/1P.65/2006 du 3 novembre 2006 cons. 2.1

<sup>58</sup> Conformément à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral entrée en vigueur le 1.1.2007: KIENER REGULA/KUHN MATTHIAS: Das neue Bundesgerichtsgesetz - eine (vorläufige) Würdigung, in ZBI 2006 p. 152; SPORI NIKLAUS: Neue Bundesrechtspflege - Auswirkungen auf die Raumplanung, in Territoire&Environnement n° 1/2007; on assiste toutefois déjà à des initiatives en vue de supprimer à nouveau le recours de droit public unifié introduit par le Parlement dans le cadre de la procédure visant à éliminer les divergences.

<sup>59</sup> ATF Ingenbohl 119 Ib 222, cons. 3a, ATF Bâle 120 IB 379 p. 384 cons. 3e

foncière découlent en premier lieu de l'aménagement du territoire. Il existe une tension permanente entre de telles restrictions et la garantie de la propriété prévue par la Constitution fédérale (art. 26 Cst.)<sup>60</sup>. Ces restrictions ne donnent en général droit à aucune indemnisation si elles se fondent sur une base légale, répondent à un intérêt public prépondérant et respectent le principe de la proportionnalité. À cet égard, il est important de souligner qu'il n'existe en général aucun droit à l'assignation à une zone déterminée, à un changement d'affectation ou à une mise en zone<sup>61</sup>. Néanmoins, les restrictions à la propriété découlant de l'aménagement du territoire peuvent exceptionnellement déployer des effets analogues à ceux d'une expropriation (« expropriation matérielle »). Selon la jurisprudence, il en va ainsi « lorsqu'il est interdit à un propriétaire de faire de son bien l'usage qu'il en fait actuellement ou qu'il en fera, de manière prévisible, à l'avenir, ou lorsqu'un tel usage est restreint dans des proportions particulièrement élevées, parce qu'on lui retire une faculté importante découlant de son bien... ». Ce principe a été précisé par une riche casuistique<sup>62</sup>.

Si, pour des raisons liées à la prévention, l'exploitation des terrains destinés à la construction aux abords des installations tombant sous le coup de l'ordonnance sur les accidents majeurs est limitée, il convient alors toujours de considérer les éventuelles conséquences juridiques découlant de l'expropriation. On ne saurait toutefois déterminer grâce à une simple formule générale dans quelles situations il existe ou non une obligation d'indemnisation<sup>63</sup>. Le fait qu'une possibilité d'exploitation existante, se fondant sur un plan d'affectation actuel, soit fortement limitée plaide plutôt en faveur d'une obligation d'indemnisation. En revanche, le fait que, malgré la restriction à la propriété, le propriétaire puisse encore exploiter économiquement son bien-fonds de manière raisonnable et conforme à sa destination, plaide plutôt en défaveur d'une telle obligation<sup>64</sup>. Il n'est possible de déterminer que de cas en cas à quelle catégorie appartiennent les zones limitant les possibilités d'exploitation pour des motifs liés à la prévention des accidents majeurs.

---

<sup>60</sup> VALLENDER KLAUS A., St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, art. 26, n. m. 53 ss, RIVA ENRICO, Kommentar RPG, art. 5, n. m. 123 ss.

<sup>61</sup> Voir néanmoins le droit à la mise en zone dans les terrains largement bâtis au sens de l'art. 15, let. a, LAT: parmi beaucoup d'autres, ATF 1A.126/2006 du 24.11.2006, cons. 3, WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, art. 15, n. m. 8

<sup>62</sup> On trouve la formule actuelle du Tribunal fédéral sur les modifications des plans de zone notamment à l'ATF Wetzikon 1A.263/2004 du 24.10.2005, cons. 2; pour une analyse détaillée de la jurisprudence, voir RIVA ENRICO, Kommentar RPG, art. 5, n. m. 123 ss et RIVA ENRICO, Hauptfragen der materiellen Enteignung: eine Untersuchung zum Tatbestand des entschädigungspflichtigen Eigentumseingriffs im schweizerischen Recht, Berne 1990

<sup>63</sup> SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, p. 31

<sup>64</sup> La seule suppression de la meilleure utilisation possible ne constitue pas en soi une expropriation matérielle: ATF Adligenswil du 18.5.1992 en la cause Z. contre Commune de A., cons. 3



### 4.2.3 Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs

Contrairement à l'art. 12 de la Directive Seveso II de l'UE<sup>65</sup>, déjà mentionné plus haut, le droit suisse actuel ne se réfère pas expressément au rôle de prévention des accidents majeurs qui incombe aux instruments en matière d'aménagement du territoire. Seul le principe de planification de l'art. 3, al. 3, let. b, LAT implique indirectement que les risques d'accidents majeurs soient pris en considération dans la pesée des intérêts à laquelle il est procédé dans le cadre de l'aménagement du territoire<sup>66</sup>. Toutefois, le droit en la matière laisse ouverte la question de savoir de quelle manière il convient de procéder pour ce faire. Le droit de l'environnement n'attribue, lui non plus, aucune tâche expresse à l'aménagement du territoire, que ce soit à l'art. 10 LPE ou dans l'OPAM. Il découle en revanche du principe de coordination des art. 1 et 2 LAT que l'aménagement du territoire fédéral et cantonal doit tenir compte de toutes les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, une omission des risques d'accidents majeurs s'avérant dès lors inadmissible<sup>67</sup>.

### 4.3 Renvoi au droit de la circulation routière

Une présentation du droit suisse de la circulation routière, notamment en vue de déterminer dans quelle mesure il existe un droit à procéder à des transports dangereux présentant des risques sous l'angle de la législation sur les accidents majeurs, dépasserait le cadre du présent avis de droit. Raison pour laquelle nous nous contenterons de faire les remarques suivantes<sup>68</sup>:

- La question de savoir si une obligation de transport incombe aux chemins de fer doit être tranchée aussi bien sous l'angle du droit interne que sous celui du droit international public. Si, selon le droit ferroviaire suisse, le droit au transport de marchandises se limite au transport de marchandises commandé, un traité international peut prévoir, quant à lui, un droit au transport pour des marchandises respectant les exigences des traités internationaux<sup>69</sup>. Une législation sur les accidents majeurs fondée exclusivement sur le principe du perturbateur entrerait donc en conflit avec de telles obligations de droit

---

<sup>65</sup> Directive 96/82/CE

<sup>66</sup> Art. 3, al. 3, LAT: ..... Il convient notamment .... b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations; ....

<sup>67</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 2, n. m. 52 ss, voir également dans ce sens SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 3.4

<sup>68</sup> Sur le droit européen, voir BIEBER, R. / F. MAIANI / M. DELALOYE (HRSG.): Europäisches Verkehrsrecht, Bâle 2007 (à paraître au printemps 2007)

<sup>69</sup> SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, p. 5 notes de bas de page 2 à 4 et références à la loi fédérale sur les transports publics (LTP, RS 742.40: conformément à l'art. 1, al. 2, LTP, l'obligation de transport au sens de l'art. 3, al. 1, ne s'applique qu'au transport régulier de voyageurs et au transport de marchandises commandé) et à l'ordonnance relative au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer (RSD, RS 742.401.6: art. 1 Prescriptions applicables: 1 Les prescriptions du règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) sont applicables pour le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer en trafic national et international.

international public; en effet, les propriétaires des parcelles limitrophes pourraient alors, en parfait accord avec le plan d'affectation applicable, induire des restrictions d'exploitation des axes de transport importants en relation avec l'implantation d'installations à risque<sup>70</sup>. Il est évident que cela s'avèrerait extrêmement inopportun sur le plan économique, si ce n'est contraire au droit interne et au droit international public. C'est pourquoi une coordination entre d'une part, les besoins territoriaux liés aux infrastructures nationales de transport et au développement des agglomérations à leurs abords, tous deux induits par les risques d'accidents majeurs, et les moyens proposés par l'aménagement du territoire d'autre part paraît indispensable.

- En ce qui concerne les transports routiers également, le droit national et le droit international public règlent le droit d'utiliser les axes de transport pour y acheminer des marchandises dangereuses<sup>71</sup>. La problématique d'une législation sur les accidents majeurs axée exclusivement sur le principe du perturbateur se présente dans la même mesure que pour les chemins de fer.
- L'exemple des concessions que la Confédération octroie pour certaines infrastructures de transport montre quelle autre conséquence entraînerait un droit des accidents majeurs axé sur le principe du perturbateur: le développement de l'urbanisation aux abords des installations peut avoir pour conséquence que l'exercice de la concession devienne illicite, car les risques d'accidents majeurs excèdent la mesure admissible. Cela peut aboutir à des changements significatifs sur le plan économique, voire à l'abrogation anticipée de la concession, étant précisé que la Confédération sera tenue, le cas échéant, à indemnisation<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Ainsi, par exemple, l'utilisation des axes de transport ferroviaires pour les transports dangereux pourrait être limitée pendant la durée de grands rassemblements (matches de football, etc.), ce qui confronterait les entreprises ferroviaires à de graves problèmes de coordination des fenêtres temporelles.

<sup>71</sup> Ordonnance relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR, RS 741.621); Accord européen du 30 septembre 1957 relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR, RS 0.741.621)

<sup>72</sup> En ce qui concerne les installations de transport par conduites, voir la décision de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement du 30 juin 2006 dans l'affaire A. AG contre la Confédération suisse: si l'exploitation d'une installation de transport par conduites doit être limitée pour des motifs dont le concessionnaire ne répond pas, la Confédération est tenue à indemnisation (art. 51, al. 5, LITC).

## 5. Contribution de l'aménagement du territoire à l'application des normes en matière de protection de l'environnement

### 5.1 Aperçu

Pour atteindre ses objectifs de protection, le droit fonctionnel de l'environnement se sert implicitement et explicitement, et de diverses manières, des instruments proposés par l'aménagement du territoire. En effet, une telle intrication des instruments est inévitable pour les motifs suivants:

- La caractéristique commune à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, à savoir être une tâche transversale en rapport avec l'environnement de vie, a pour conséquence que les normes concernées se recoupent sans cesse, développent une synergie ou, parfois, entrent en conflit<sup>73</sup>.
- De nombreuses atteintes à l'environnement sont imputables à des utilisations concrètes du sol par l'homme réglementées par le biais de l'aménagement du territoire.
- L'application du droit de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement doit être coordonnée<sup>74</sup>.

La présentation suivante de l'intrication des divers instruments vaut à titre d'exemple et ne prétend nullement être exhaustive<sup>75</sup>:

#### 5.1.1 Protection contre le bruit

L'attribution des degrés de sensibilité au bruit permet d'adapter les valeurs limites d'exposition à la sensibilité moyenne au bruit des habitants des différents types de zones d'affectation (art.

---

<sup>73</sup> Sur le sujet, voir: KARLEN PETER, Raumplanung und Umweltschutz - Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben, in ZBl 1998 p. 145 ss, ainsi que LENDI MARTIN, Das Recht des Lebensraumes, in Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, St. Gall 1993; MUGGLI RUDOLF, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, OFEFP, Umwelt-Materialien n° 179, Berne 2005, ch. 3.2.

<sup>74</sup> Voir, par exemple, l'ATF Niederlenz 1A.79/2002 du 25.4.2003, cons. 2: dans le cadre du plan d'affectation, il y a lieu de procéder à une pesée globale des intérêts en tenant compte de l'ensemble des aspects pertinents sous l'angle de la protection de l'environnement.

<sup>75</sup> Pour un aperçu plus large des thèmes relatifs à la protection de l'environnement qu'englobent les plans d'affectation, voir MUGGLI RUDOLF, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien n° 179, Berne 2005, ch. 6.3.5

43 OPB). L'autorité compétente en matière de plans d'affectation jouit d'une certaine marge de manœuvre dans le cadre de la fixation du niveau de bruit déterminant<sup>76</sup>.

Les exigences prévues aux art. 24 LPE, 29 et 30 OPB, qui découlent de situations concrètes en termes de bruit et concernent une nouvelle mise en zone ou un nouvel équipement de zones à bâtir, constituent des restrictions légales à la propriété exerçant une influence directe sur les plans d'affectation et l'aménagement des terrains à bâtir. Il en va de même en ce qui concerne l'exigence d'un permis de construire dans des secteurs exposés au bruit au sens des art. 22 LPE et 31 OPB. Ces prescriptions permettent notamment, en dérogation aux principes du pollueur-payeur et du perturbateur, de s'assurer que les nuisances sonores puissent être limitées dans les locaux à usage sensible au bruit, et ce dans l'intérêt de la population qui y réside<sup>77</sup>.

### 5.1.2 Protection de l'air

Dans les zones à pollution atmosphérique excessive due à plusieurs sources, l'instrument que constitue le plan de mesures contraignant pour les autorités au sens de l'art. 44a LPE permet, dans le cadre du principe de l'égalité des charges<sup>78</sup>, de contribuer à un assainissement sur la base des dispositions en matière d'aménagement du territoire<sup>79</sup>. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine de la protection contre le bruit, le droit de l'environnement renonce ici à toute injonction directe en matière de plans d'affectation ou à l'égard des autorités délivrant les permis de construire, ce qui ne signifie toutefois pas que les cantons soient en droit de ne pas faire appel aux instruments proposés par l'aménagement du territoire lorsqu'ils mettent en œuvre les plans de mesures<sup>80</sup>. L'instrument adapté à leur application au niveau cantonal est le plan directeur au sens des art. 6 ss LAT<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> ATF Ruschlikon du 23.3.1995 in URP/DEP 1995 303, cons. 4a: "Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen zu den einzelnen Nutzungszonen stellt einen Planungsakt dar, welcher eine bestimmte Nutzungsordnung konkretisiert, präzisiert und in einem erheblichen Masse auch materiell ergänzt ... »

<sup>77</sup> GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 301 ss; sur les limites des dérogations au principe du pollueur-payeur dans le cadre de la répartition des coûts relatifs aux mesures d'isolation acoustique, voir l'ATF Sissach 132 II 371

<sup>78</sup> GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 164

<sup>79</sup> MUGGLI RUDOLF, Installations à forte fréquentation - Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, Cahier de l'environnement n° 346, Berne 2002, p. 59; GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 211 ss ne réserve pas suffisamment de place aux contributions sur l'aménagement du territoire.

<sup>80</sup> MUGGLI RUDOLF, Installations à forte fréquentation - Meilleure coordination entre protection de l'air et aménagement du territoire, Cahier de l'environnement n° 346, Berne 2002, p. 69

<sup>81</sup> Voir à ce sujet Tschannen Pierre, Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, in Territoire&Environnement 2005 p. 41 ss., voir également Office fédéral de l'environnement/Office fédéral du développement territorial: Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal - Recommandations pour la planification, L'Environnement pratique n° 0605, Berne 2006.

### 5.1.3 Rayonnement non ionisant

À l'instar de la législation en matière de protection contre le bruit, les normes relatives au rayonnement non ionisant s'immiscent directement dans les plans d'affectation, en ce sens que de nouvelles zones à bâtir ne peuvent être définies que « là où les valeurs limites de l'installation au sens de l'annexe 1 sont respectées, ou peuvent l'être grâce à des mesures de planification ou de construction » (art. 16 ORNI)<sup>82</sup>.

### 5.1.4 Protection du sol

La protection quantitative du sol se fonde tout particulièrement sur les instruments proposés par l'aménagement du territoire. Concrètement, tant le principe de la délimitation entre zones à bâtir et zones non constructibles que celui de la concentration<sup>83</sup> limitent les changements d'affectation du sol et l'aiguillent sur des voies plus durables. La protection des meilleures terres cultivables, du point de vue qualitatif, se fonde sur le plan sectoriel de la Confédération des surfaces d'assolement (art. 26 ss OAT)<sup>84</sup>, ainsi que sur les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux.

### 5.1.5 Protection des eaux

Pour protéger les nappes d'eaux souterraines, les captages d'eau, etc., la législation en matière de protection des eaux recourt à son propre système d'aménagement du territoire, lequel n'est pas complètement harmonisé avec la loi en la matière. Le fait qu'il n'ait pas été procédé jusqu'ici à une telle harmonisation pourrait s'expliquer par l'antériorité de la LEaux par rapport à la LAT. Néanmoins, sur le plan matériel, les différentes zones de protection de la LEaux sont analogues à celles de l'art. 17 LAT: les zones de protection des art. 31 et 32 LEaux prévoient souvent des restrictions à la propriété liant les propriétaires fonciers<sup>85</sup>.

Par ailleurs, en matière d'évacuation des eaux usées, la LEaux se réfère aux plans d'affectation, en ce sens que la planification régionale et communale (« générale ») de l'évacuation des eaux et l'obligation de raccordement aux égouts publics coïncident avec les zones à bâtir (art. 10 et 11 LEaux).

Enfin, la protection des eaux fait toujours l'objet de plans directeurs cantonaux au sens des art. 6 ss LAT.

---

<sup>82</sup> Voir à ce sujet WALKER URS, Baubewilligung für Mobilfunkantennen; bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, in BR/DC 1/2000, p. 3

<sup>83</sup> FLÜCKIGER ALEXANDRE, Kommentar RPG, art. 15, n. m. 17

<sup>84</sup> FF 1992 II 1649

<sup>85</sup> GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 395 ss; PERREGAUX CHRISTA, Planerischer Schutz der Gewässer - Ziele und Instrumente der neuen Gewässerschutzverordnung, in Territoire&Environnement 1999 p. 30 ss donne un aperçu des restrictions à la propriété dans les zones de protection des eaux souterraines.

### 5.1.6 Forêts

Dans un premier temps, la surface protégée par la législation sur les forêts est définie par l'existence effective de peuplements d'arbres remplissant les fonctions forestières<sup>86</sup>. Néanmoins, lors de l'élaboration ou de la révision de plans d'affectation portant sur les zones limitrophes, les limites entre forêt et zone à bâtir sont déterminées de manière durable sur le plan de l'aménagement du territoire sur la base de la constatation de la nature forestière<sup>87</sup>. C'est pourquoi, dans les régions urbanisées, la délimitation des surfaces tombant sous le coup de la Loi sur les forêts s'effectue de plus en plus au moyen des instruments proposés par l'aménagement du territoire.

### 5.1.7 Dangers naturels

Le droit fédéral exige également le recours à des instruments d'aménagement du territoire en matière de prévention des catastrophes naturelles: les cantons établissent ainsi des cadastres et des cartes des dangers servant de documents de base pour la protection contre les catastrophes naturelles en matière d'aménagement du territoire<sup>88</sup>. Par ailleurs, les cantons définissent l'espace nécessaire aux cours d'eau notamment pour la protection contre les crues et désignent les zones dangereuses. Enfin, ils tiennent compte de tous ces éléments dans le cadre de leurs activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire, et bien entendu en particulier lors de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation<sup>89</sup>.

### 5.1.8 Protection de la nature, du paysage et des monuments

La protection de la nature et du paysage recourt dans une large mesure aux instruments de l'aménagement du territoire<sup>90</sup>:

Aux niveaux fédéral, cantonal et communal, la protection de la nature et du paysage prend souvent la forme de listes d'objets protégés dans des lieux circonscrits (inventaires), lesquelles exercent une influence sur les plans directeurs et les plans d'affectation, et doivent, le cas échéant, être prises en considération dans les procédures d'octroi des permis de construire. Eu égard à la diversité des objets protégés, ces listes ont pour objectif la concrétisation indispensable des prescriptions générales de protection.

---

<sup>86</sup> Notion de forêt dynamique au sens de l'art. 2, al. 1, LFo; RS 921

<sup>87</sup> Art. 10, al. 2, et 13 LFo

<sup>88</sup> Art. 15 OFo, RS 921.01

<sup>89</sup> Art. 21 OACE; RS 721.100.1, voir à ce sujet l'exemple de mise en œuvre de l'Office de l'aménagement du territoire des Grisons / Office des forêts des Grisons (édit.): Gefahrenzonen - Planungsrechtliche Umsetzung unter Berücksichtigung der forstlichen Interessen, Merkblatt 2001/1 ([www.wald.gr.ch/pdf/raumordnung.pdf](http://www.wald.gr.ch/pdf/raumordnung.pdf))

<sup>90</sup> MARTI ARNOLD, Umweltrecht - ein Lehrbuch, Zurich 2004, n. m. 508 ss, en particulier n. m. 527 ss sur les mesures de protection de l'aménagement du territoire.

Sur le plan conceptuel, la protection des paysages est ancrée dans la Conception « Paysage suisse » (CPS)<sup>91</sup> au niveau fédéral, et dans les plans directeurs cantonaux au sens des art. 6 ss LAT<sup>92</sup>. Les propriétaires fonciers sont alors liés par les plans d'affectation (zones protégées au sens de l'art. 17 LAT), ainsi que par les ordonnances et les décisions de protection.

### 5.1.9 Conclusion

Les interactions entre les instruments de l'aménagement du territoire et ceux de la protection de l'environnement vont de soi et tiennent compte, de différentes manières, du principe de l'unité de l'ordre juridique<sup>93</sup>, c'est-à-dire de la synergie entre les domaines réglementés par le droit de l'environnement et ceux réglementés par le droit de l'aménagement du territoire. Il s'agit dès lors de déterminer en quoi les instruments juridiques de l'aménagement du territoire sont susceptibles de contribuer à la prévention des accidents majeurs.

## 5.2 Contribution de l'aménagement du territoire à l'application du droit de la prévention des accidents majeurs

### 5.2.1 Plans sectoriels

Par le biais des plans sectoriels, la Confédération exprime la manière dont elle entend exercer ses activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, tout en tenant compte des nécessités de l'aménagement du territoire et des tâches des cantons<sup>94</sup>. À cet égard, elle a, sur le plan matériel, un devoir de planification restreint à ses domaines de compétence, ce qui signifie qu'elle doit procéder à ou ébaucher, dans le plan sectoriel, la pesée des intérêts propre à l'aménagement du territoire<sup>95</sup>. Si la Constitution en a donné la compétence à la Confédération, celle-ci est habilitée à prendre, dans les plans sectoriels, des dispositions concrètes en matière d'aménagement du territoire, qui lient les cantons et sont nécessaires à assurer l'accomplissement de ses tâches<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Conception « Paysage suisse » du 19 décembre 1997 in FF 1999 3048

<sup>92</sup> Voir l'exemple du plan directeur et du plan directeur du paysage du canton de Zurich du 2.4.2001

<sup>93</sup> Le principe de l'unité de l'ordre juridique fait partie de la méthode juridique: il implique que des domaines juridiques différents fassent l'objet d'une harmonisation judicieuse et que les contradictions, y compris celles qui résultent de l'interprétation, soient évitées le plus possible dans le cadre de l'ordre juridique. C'est ainsi que l'unité de l'ordre juridique proscrit, en quelque sorte, une coexistence dénuée de liens entre droit public et droit privé: ATF 5C.109/2005 du 19 août 2005, cons. 2.2.

<sup>94</sup> Art. 13 LAT, art. 14 ss OAT

<sup>95</sup> En ce qui concerne les installations militaires, voir l'ATF Böttstein 1A.173/2000 du 5.11.2001 dans l'affaire Conseil d'État et WWF Suisse contre le DDPS, cons. 3d; BÜHLMANN LUKAS, Kommentar RPG, art. 13, n. m. 2 à 5

<sup>96</sup> Bühlmann Lukas, Kommentar RPG, art. 13, n. m. 42; exemple en matière de droit ferroviaire: KUTTLER ALFRED, Plans sectoriels de la Confédération et plans directeurs cantonaux, DFJP/OFAT, Berne 1998

En matière de législation sur les accidents majeurs, les corridors de trafic des voies ferrées et des routes nationales ainsi que les installations de navigation aérienne occupent le premier plan dans le domaine de compétence de la Confédération:

- La partie conceptuelle du Plan sectoriel des transports indique en effet que les risques d'accidents majeurs doivent être pris en compte dans les dispositions relatives aux objets<sup>97</sup>. Elle ne comporte pas de dispositions concrètes indiquant clairement de quelle manière il convient de tenir compte des risques d'accidents majeurs<sup>98</sup>.
- Le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique se prononce exclusivement sur les dangers découlant d'accidents d'avions impliquant des installations à risque au sens des art. 7, al. 7, LPE et 1 OPAM<sup>99</sup>. Conformément à ce plan, le risque d'accident aux abords des aéroports nationaux fait partie des dangers que l'exploitant de l'installation à risque doit analyser et prendre en compte<sup>100</sup>. En revanche, ce plan ne mentionne pas les risques générés par les accidents impliquant des avions qui transportent des marchandises dangereuses.

## 5.2.2 Plans directeurs

Conformément à l'art. 5, al. 1, OAT, les plans directeurs cantonaux permettent aux cantons, compétents en matière d'aménagement global du territoire,

- de présenter les résultats de leurs études d'aménagement et l'état de leur collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins ainsi que de
- déterminer l'orientation future de la planification et de la collaboration<sup>101</sup>.

De la sorte, la coordination est assurée (planification directrice de la coordination) et le cadre des plans d'affectation arrêté (planification directrice en matière d'affectation)<sup>102</sup>.

Il en résulte que la prévention des accidents majeurs sera prise en considération dans les plans directeurs là où se profilent des conflits liés aux droits d'usage, à savoir avant tout sur les aires industrielles et les aires d'entreposage importantes, ainsi que sur les axes de transport<sup>103</sup>

---

<sup>97</sup> Plan sectoriel des transports, partie Programme, du 26 avril 2006, p. 43, voir également SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 3.4

<sup>98</sup> ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 2

<sup>99</sup> P. ex. la chute d'un avion sur une fabrique de produits chimiques

<sup>100</sup> Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, partie III B, p. 16

<sup>101</sup> Conformément à l'art. 75 Cst., la répartition des tâches prévoit que les cantons sont compétents pour procéder à l'aménagement global du territoire, lequel peut ponctuellement, dans le domaine des compétences exclusives de la Confédération – en particulier en ce qui concerne les grandes infrastructures comme les voies ferrées, les routes nationales, les infrastructures aéronautiques, les installations militaires, les lignes de transport d'électricité –, céder le pas à des plans sectoriels fédéraux.

<sup>102</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6 - 12 RPG, n. m. 7 à 10

<sup>103</sup> cf. SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 3.4



avoisinant des régions fortement peuplées. Le projet de guide de planification des offices fédéraux ARE, OFEV et OFT constitue à cet égard une proposition de méthode<sup>104</sup>.

Néanmoins, les plans directeurs applicables et les projets récents de plans directeurs ne semblent s'intéresser à ce sujet que de manière limitée. L'aperçu suivant montre, sans prétention d'exhaustivité, la façon dont les cantons traitent le sujet:

- Le Plan directeur 2002 du **canton de Fribourg** prévoit notamment, sous la forme d'une consigne générale de planification adressée aux communes compétentes en matière de plans d'affectation, que la délimitation de nouvelles zones d'habitation ou de zones à forte densité de population (zones sensibles) aux abords de zones industrielles existantes, de même qu'à l'inverse, la délimitation de nouvelles zones industrielles aux abords de zones sensibles ou de zones d'habitation existantes, doivent être évitées<sup>105</sup>. Cette consigne de planification doit être intégrée dans la pesée des intérêts lors de l'élaboration de plans sectoriels et peut être mise en œuvre par le canton dans le cadre de l'approbation des plans d'affectation (art. 26, al. 2, LAT). Dans la pratique, tous les plans d'affectation cantonaux font, dans le cadre de la procédure d'approbation, l'objet d'un examen par l'autorité cantonale chargée de l'exécution de l'ordonnance sur les accidents majeurs.

En ce qui concerne les principes liés au site, il est prévu que la localisation du risque (cadastre des risques, etc.) doit être prise en compte, de même que « les distances minimales à proximité des installations à risque existantes (routes, chemins de fer, conduites de gaz) ». Sur ce dernier point, le plan directeur précise que le principe du perturbateur (cf. ch. 4.1.3) n'impose pas d'obligations aux propriétaires fonciers concernés par le risque. En sa qualité d'instrument de planification contraignant pour les autorités, le plan directeur ne constitue pas une base légale pour de telles restrictions à la propriété. Afin d'assurer le respect des distances, il est donc nécessaire d'introduire, dans le plan d'affectation communal, des prescriptions liant les propriétaires fonciers, ce que le plan directeur précise à son ch. 3 (Répartition des tâches).

- Le Plan directeur 2003 du **canton des Grisons** donne pour consigne générale aux régions et aux communes de tenir compte des risques d'accidents majeurs dans le cadre de leur planification. Celles-ci doivent veiller à dissocier les utilisations nécessitant une protection accrue (utilisation à des fins d'habitation, périmètres de protection des eaux souterraines) de celles à risque potentiel élevé. Elles doivent, si nécessaire, recourir à des ceintures de séparation. Les nouvelles constructions et installations doivent, si possible, respecter une

---

<sup>104</sup> OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS: Guide pour la planification « Aménagement et prévention des accidents majeurs le long des lignes de chemins de fer significatives du point de vue du risque », Projet de juillet 2006 destiné à la consultation

<sup>105</sup> Plan directeur FR 2002, 6. Risques chimiques et technologiques, 2. Principes, Principes de coordination

distance de 200 mètres par rapport aux voies CFF<sup>106</sup>. Le plan directeur ne précise toutefois pas les conditions de la mise en œuvre de cette distance.

- Le Plan directeur 2003 du **canton du Jura** donne pour instruction aux autorités cantonales et aux communes de soumettre les nouvelles zones à bâtir situées à proximité de sources de dangers tombant sous le coup de l'OPAM à un examen spécial des effets générés par les accidents majeurs. L'Office de l'aménagement du territoire est invité à faire appliquer cette obligation d'examen. Les communes sont en outre requises d'intégrer les indications du cadastre des risques dans les plans d'aménagement locaux (à titre d'information)<sup>107</sup>.
- Le Plan directeur 2003 du **canton de Nidwald** prévoit une utilisation adaptée aux environs d'une installation générant un risque accru que des mesures internes appropriées ne peuvent diminuer. Il en va de même lorsque le risque potentiel se modifie sensiblement en raison de l'exploitation de voies de communication (V3-4).
- Le Plan directeur 2004 du **canton de Zoug** enjoint aux communes, dans le cadre de leurs plans d'affectation, de tenir compte des conclusions du cadastre des risques (séparation des zones à bâtir, distances minimales nécessaires par rapport aux gazoducs, adaptation des utilisations admissibles). Lors de la prochaine révision de leurs plans d'affectation, les communes devront vérifier la délimitation des effets générés par les accidents majeurs. Pour ce faire, elles peuvent édicter des prescriptions adaptées ayant des effets sur l'organisation du territoire<sup>108</sup>.
- Le projet de plan directeur du **canton de Bâle-Campagne** de mars 2005 prévoit, dans sa partie relative aux agglomérations, des sites cantonaux destinés prioritairement aux installations présentant des risques d'accidents majeurs (S3.2). Dans le proche voisinage défini par la cartographie, aucune utilisation augmentant sensiblement le risque de pertes humaines en cas d'avarie n'est admise. En contrepartie, les installations à risque seront implantées sur ces sites. Ces consignes du plan directeur s'adressent aux communes de Muttenz et Pratteln, compétentes en matière de plans d'affectation, et peuvent être imposées dans le cadre de l'approbation desdits plans (art. 26, al. 2, LAT).
- Le projet de nouveau plan directeur du **canton de Vaud** de février 2006 prévoit lui aussi, au niveau de l'aménagement du territoire, que les autorités cantonales sont habilitées à exiger des communes, sur la base du cadastre des risques, des restrictions à l'utilisation du sol lors d'une révision de la planification locale, si de telles restrictions sont susceptibles de réduire

---

<sup>106</sup> Plan directeur GR (état au 19.9.2003) ch. 5.3 C

<sup>107</sup> Plan directeur JU (version du 23.9.2003), ch. 4.02 Prévention des accidents majeurs (entreprises et voies de transit)

<sup>108</sup> Plan directeur ZG (2004), E 10.1.1; la commission de l'aménagement du territoire du Grand Conseil avait imposé, en contradiction avec la proposition du Conseil d'État, une formulation moins contraignante (Synopse der Anträge des Regierungsrates und der kantonsrätlichen Raumplanungskommission vom November 2003)

les risques d'accidents majeurs d'une manière significative<sup>109</sup>. Ici transparaît la volonté d'assurer la prévention des accidents majeurs par le biais de moyens liés à l'aménagement du territoire et en dérogation au strict principe du perturbateur.

- La fiche 5.08 du projet de remaniement du Plan directeur du **canton de Genève** invite l'organe chargé de l'aménagement du territoire et l'organe compétent en matière d'accidents majeurs institué par le règlement cantonal d'application de l'ordonnance sur les accidents majeurs<sup>110</sup> à coordonner leurs activités en ce qui concerne les installations dans les zones urbanisées, et le voisinage de ces installations, tombant sous le coup de l'OPAM. Le projet se réfère par ailleurs au cadastre cantonal des risques fondé sur un outil SIG d'aide à la décision. Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois<sup>111</sup> du 31 octobre 2006 est également important pour le canton de Genève puisqu'il prévoit notamment un cadastre des risques couvrant toute l'agglomération internationale.
- Le projet de modification du plan directeur du **canton de Zurich**, mis en consultation en juillet 2006, se penche non seulement sur les risques de crues, mais également sur les risques d'accidents majeurs. À l'avenir, les communes devront tenir compte des menaces de crues, de glissements de terrain et d'accidents majeurs lorsqu'elles prendront des décisions en matière de droit de l'aménagement du territoire et de droit de la construction, et elles devront informer les propriétaires fonciers des menaces existantes ou futures. Dans le cadre du rapport prévu par l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), elles devront démontrer de quelle manière les dangers potentiels ont été pris en considération en application du règlement des constructions et du règlement de zones<sup>112</sup>.

Ces exemples montrent que les plans directeurs cantonaux remplissent en général leur tâche de coordination par le biais de **mandats d'examen et de rapports** confiés aux organismes compétents en matière de plans d'affectation. L'approbation des plans d'affectation par une autorité cantonale (art. 26 LAT), qui se fonde sur le rapport de planification au sens de l'art. 47 OAT, constitue l'instrument permettant de faire observer ces devoirs d'examen.

À ce jour, seul le canton de Bâle-Campagne semble avoir envisagé des dispositions concrètes relatives à la planification directrice en matière d'affectation, en ce sens qu'il propose des sites destinés prioritairement aux installations à risque.

Le projet d'aide à l'exécution des offices fédéraux ARE, OFEV et OFT préconise, quant à lui, une application plus concise de la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs

---

<sup>109</sup> Plan directeur cantonal VD, Mesures de mise en œuvre (document de travail du 10.2.2006), Mesure A33

<sup>110</sup> Règlement d'application des dispositions fédérales relatives à la protection contre les accidents majeurs et les organismes dangereux pour l'environnement du 21 août 2001

<sup>111</sup> Correspond à un projet d'agglomération.

<sup>112</sup> Plan directeur cantonal ZH, chapitre 3.3a: Eaux; chapitre 3.10: Risques; Chapitre 5: Approvisionnement, (évacuation), projet mis en consultation du 10 juillet au 20 octobre 2006 (en allemand)

cantonaux, assortie d'objectifs et de principes de planification concrets<sup>113</sup>. Il propose que le réseau ferroviaire à risque soit intégré dans les plans directeurs cantonaux et complété par des domaines dits de consultation. Ces propositions sont examinées ci-après aux ch. 5.2.3. et 7.4.2.

### 5.2.3 Plans d'affectation

Les plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT règlent, parcelle par parcelle et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, le mode et l'intensité d'utilisation du sol admissibles par rapport au lieu. Leur contenu est arrêté dans le cadre d'une pesée globale des intérêts et sur la base des objectifs fixés en amont (planification sectorielle, planification directrice). Contrairement aux plans sectoriels et directeurs qui ne lient que les autorités, ils peuvent être attaqués par les voies de recours prévues par le droit public.

L'exemple de la modification du plan de zone « St. Jakobs Turm Basel »<sup>114</sup> illustre la manière dont les mandats de révision pourraient être appliqués dans le cadre des plans d'affectation. Pour des raisons de temps, cette modification du plan d'affectation, qui n'avait pas encore été harmonisée avec les risques d'accidents majeurs, a été adoptée par le parlement cantonal sous réserve qu'il soit procédé à une étude des risques générés par le transport de marchandises dangereuses sur les voies ferrées avoisinantes, destinées à être transposée en restrictions d'utilisation dans le projet définitif<sup>115</sup>. Sur mandat de l'Organe de contrôle en matière de sécurité chimique et biologique, l'Office des bâtiments et de la planification de Bâle-Ville a ensuite décidé les restrictions à la propriété suivantes:

- Exclusion de toute utilisation des bâtiments concernés en tant que cliniques, établissements médico-sociaux ou centres ambulatoires;
- Obligations en matière de construction, telle que l'installation de dispositifs d'alarme.

Cet exemple montre que la prévention des accidents majeurs par le biais de l'aménagement du territoire peut être relativement facilement transposée dans des plans d'affectation contraignants pour les propriétaires fonciers si l'utilisation du sol ou la modification d'une telle utilisation ne sont pas encore arrêtées et qu'il n'existe dès lors pas encore de droit à une utilisation concrète.

En revanche, la correction ultérieure de plans d'affectation ayant insuffisamment tenu compte des risques d'accidents majeurs s'avère nettement plus délicate. Elle demeure toutefois possible à certaines conditions, car les plans d'affectation doivent être adaptés si les circonstances se sont

---

<sup>113</sup> ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 3

<sup>114</sup> On trouve cet exemple, ainsi que d'autres, dans AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, Annexe 2: Exemples, n° 4.3

<sup>115</sup> Ratschlag betreffend St. Jakob-Turm und Stadion-Garage, Änderung der Zonenzuweisung, Festsetzung eines Bebauungsplans und Beurteilung der Umweltverträglichkeit zwischen Stadion St. Jakob- Park, Bahnareal, Birsstrasse und St. Jakobs-Strasse vom 21. September 2004/041544/BD

modifiées (art. 21 LAT). Cependant, la protection de la propriété peut alors entraîner une obligation d'indemnisation si l'utilisation antérieure est sensiblement restreinte<sup>116</sup>.

Les critères d'appréciation des services d'application de l'OPAM des cantons d'Argovie, Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne et Zurich « Prévention des accidents majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire » du 16 mai 2006, ainsi que le projet d'aide à l'exécution des offices fédéraux ARE, OFEV et OFT « Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs » de juillet 2006 proposent des méthodes concrètes de planification destinées aux plans d'affectation<sup>117</sup>:

- Des domaines soumis à consultation sont définis sur la base d'une cartographie des risques: si un projet de plan d'affectation relève d'un tel domaine, l'organe cantonal compétent en matière d'accidents majeurs est alors impliqué dans la pesée des intérêts afin de déterminer s'il est nécessaire de prévoir des dispositions réduisant les risques d'accidents majeurs dans le plan d'affectation, et, dans l'affirmative, lesquelles<sup>118</sup>.
- Les plans directeurs cantonaux pourront à l'avenir régler ces domaines soumis à consultation, sans qu'une nouvelle base légale doive être aménagée; en effet, ces domaines ne constituent pas des restrictions à la propriété, mais de simples instructions de coordination adressées aux organismes compétents en matière de plans d'affectation (en général les communes). Demeure ouverte la question de savoir comment les conflits d'utilisation doivent être résolus.
- En ce qui concerne le « classement » territorial des axes de transport, la Confédération devrait en fait exiger des cantons qu'ils prennent en considération les risques d'accidents majeurs et établissent en fonction de cela des projets adaptés de plans directeurs dont il conviendrait ensuite de tenir compte dans les plans d'affectation. Comme le démontrent les ch. 5.2.1 et 5.2.2, cela n'a pas encore vraiment été fait jusqu'alors. À notre avis, la Confédération pourrait déjà l'exiger, ne serait-ce que sur la base des art. 1, 2 et 6, al. 3 et 4, LAT; en effet, toute autre solution contredirait manifestement l'idée de base de l'art. 75 Cst., exprimée aux art. 1 et 2 LAT, d'un aménagement du territoire coordonné entre les différents organismes étatiques exerçant des tâches en la matière<sup>119</sup>. Parce qu'un simple devoir général de tenir compte des risques d'accidents majeurs, p. ex. sous forme de domaines soumis à consultation, contribue de manière insuffisante à assurer la capacité de fonctionnement des axes de transport, l'auteur du présent avis de droit estime qu'il est indispensable de faire

---

<sup>116</sup> cf. ci-dessus ch. 4.2.2

<sup>117</sup> ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 2 La prévention des accidents majeurs par l'aménagement du territoire, ch. 4 Mise en œuvre dans l'établissement du plan d'affectation

<sup>118</sup> AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 7, ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 4

<sup>119</sup> Sur le principe de coordination: TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 2, n. m. 52 ss; du même avis: SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 3.4

figurer dans le Plan sectoriel des transports des instructions sur la coordination adaptées à chaque fonction concrète<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 2.2; allant dans le même sens, avec des propositions concrètes: SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 3.4, p. 39

## 6. Besoins en matière de prévention des accidents majeurs et possibilités d'intervention dans l'aménagement du territoire

### 6.1 Besoins en matière de prévention des accidents majeurs

Il résulte des considérations exposées au ch. 5 que les conflits territoriaux surviennent avant tout dans les cas de figure suivants (types de cas<sup>121</sup>):

A. Le risque généré par une **installation existante soumise à l'OPAM** est renforcé par une extension du milieu bâti, que ce soit

- parce qu'un **nouveau plan d'affectation** autorise des utilisations supplémentaires à proximité de cette installation, de sorte que le risque collectif devient inacceptable (**type 1**) ou
- parce qu'un **plan d'affectation existant** ne s'oppose pas à de telles utilisations, ce qui rend le risque collectif inacceptable (**type 3**).

B. Une procédure en matière d'aménagement du territoire<sup>122</sup> rend possible, de manière générale ou ponctuelle, l'implantation de **nouvelles installations soumises à l'OPAM** à proximité d'utilisations sensibles existantes, ce qui induit des risques collectifs inacceptables (**type 2**).

L'implantation de nouvelles installations, conformes à la zone et soumises à l'OPAM, dans des zones industrielles existantes n'engendre pas de véritables conflits territoriaux, car la procédure prévue par l'art. 10 LPE/OPAM est pleinement intégrée dans la procédure de délivrance du permis de construire (**type 4**).

### 6.2 Possibilités d'intervention dans l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire gouverne le développement territorial, en particulier l'extension du milieu bâti et des voies de communication, en anticipant à long terme et en ciblant un système d'objectifs non exempt, en soi, de conflits, qui doit être concrétisé par une pesée globale des intérêts (voir ci-dessus ch. 4.2.1). À cet égard, il est lié par l'ordre constitutionnel qui limite

---

<sup>121</sup> Voir les exemples du ch. 4 de AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006: Types 1 à 4, p. 13 et 14

<sup>122</sup> Confédération: p. ex. la procédure d'approbation des plans pour les routes nationales, les chemins de fer, etc. Cantons: plans d'affectation pour les infrastructures de transport (p. ex. les plans de routes) ou les zones industrielles

ses possibilités d'intervention soit sur le plan matériel<sup>123</sup>, soit dans le temps<sup>124</sup>, ou qui lie son intervention à des droits à indemnisation<sup>125</sup>.

De telles possibilités d'intervention, déjà significatives sous l'empire du droit actuel, peuvent être représentées schématiquement de la manière suivante, en fonction des quatre types de cas:

---

<sup>123</sup> Dépendant de l'existence d'une base légale, de la preuve d'un intérêt public prépondérant et de la proportionnalité de l'intervention

<sup>124</sup> P. ex. l'interdiction de la rétroactivité

<sup>125</sup> Conformément à l'art. 5, al. 2, LAT, la suppression de droits d'utilisation par le biais d'une modification du règlement d'utilisation peut constituer une expropriation matérielle: RIVA ENRICO, Kommentar RPG, art. 5, n. m. 123 ss, SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.6.5



Type	Plan d'affectation	Augmentation potentielle du risque, car...	Contribution de l'OPAM à la résolution du conflit	Contribution de l'aménagement du territoire à la résolution du conflit sous l'empire du droit actuel	Propositions d'amélioration
1	nouveau	... de nouvelles utilisations sensibles sont autorisées à une distance critique d'installations existantes soumises à l'OPAM.	Pas de possibilités d'intervention	Les risques d'accidents majeurs doivent être intégrés dans la pesée globale des intérêts et exposés dans le rapport sur l'aménagement du territoire; l'issue de la pesée des intérêts demeure ouverte tant qu'aucune norme ou qu'aucun plan directeur ne fixe de priorités.	Un devoir d'examen arrêté dans le plan directeur cantonal peut éviter que le conflit ne passe inaperçu (cf. AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 6.2.)
2	nouveau	... de nouvelles installations soumises à l'OPAM sont autorisées à une distance critique d'utilisations sensibles existantes.	Les exigences posées par l'OPAM influencent indirectement les principes de la planification dans la pesée des intérêts de la procédure d'adoption du plan.	Les risques d'accidents majeurs doivent être intégrés dans la pesée globale des intérêts et exposés dans le rapport sur l'aménagement du territoire (à tout le moins avant l'enquête préliminaire du RIE); l'issue de la pesée des intérêts est déterminée par le principe du perturbateur (cf. AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 6.3.)	Pas nécessaires, il en va tout au plus d'une meilleure application du droit en vigueur.
3	existent	... l'extension du milieu bâti prévue par le plan d'affectation en vigueur a lieu et, de ce fait, de nouvelles utilisations sensibles doivent être autorisées à une distance critique d'installations existantes soumises à l'OPAM.	Pas de possibilités d'intervention	Aucune, car les possibilités d'utilisation prévues par les plans d'affectation en vigueur peuvent être épuisées jusqu'à la modification desdits plans.  De telles modifications sont possibles aux conditions prévues à l'art. 21 LAT (modification des circonstances), pour autant que des intérêts publics prépondérants les préconisent. Il est possible d'intervenir immédiatement en prévoyant des zones réservées au sens de l'art. 27 LAT. La modification d'un plan d'affectation peut aboutir à une expropriation matérielle.	Aucune

Type	Plan d'affectation	Augmentation potentielle du risque, car...	Contribution de l'OPAM à la résolution du conflit	Contribution de l'aménagement du territoire à la résolution du conflit sous l'empire du droit actuel	Propositions d'amélioration
4	existant	... de nouvelles installations soumises à l'OPAM sont implantées dans des zones d'activités existantes, à proximité d'utilisations sensibles.	Les exigences de l'OPAM sont directement intégrées à la procédure d'octroi du permis de construire.	L'aménagement du territoire met à disposition la procédure de délivrance du permis de construire, dans le cadre de laquelle l'OPAM doit être appliquée.	Pas nécessaires

L'expérience montre qu'il est fait appel à l'aménagement du territoire avant tout dans les cas de types 1 et 3, auxquels l'OPAM ne s'applique pas.

### 6.3 Protection de l'entreprise à risque contre le développement de l'urbanisation par le biais de l'aménagement du territoire ?

En raison du principe du perturbateur sur lequel est fondé l'art. 10 LPE, l'entreprise exposée à des risques d'accidents majeurs<sup>126</sup> n'est pas protégée contre le développement de l'urbanisation. Elle doit elle-même adapter, en l'anticipant, sa prévention des risques non seulement aux modifications dont elle répond, mais également aux modifications des risques que ces dernières impliquent<sup>127</sup>.

Si, dans certains cas, l'aménagement du territoire (plans d'affectation) peut empêcher le développement de l'urbanisation, il n'y est toutefois pas tenu en raison du principe du perturbateur. Par ailleurs, les limitations à la propriété induites par ce biais peuvent entraîner des indemnités. À l'heure actuelle, l'aménagement du territoire a pour seul devoir de prendre en compte les risques d'accidents majeurs dans ses interventions sur le développement territorial (voir ci-dessus ch. 5.2). Certes, les plans directeurs cantonaux peuvent, à l'instar des plans sectoriels de la Confédération, inviter les autorités compétentes en matière de plans d'affectation à créer des « domaines soumis à consultation »<sup>128</sup>, à résoudre un conflit qui se profile d'une autre manière que sous l'angle l'art. 10 LPE, à savoir par le biais de règles déterminées et clairement arrêtées, et à imposer ces mesures dans le cadre de la procédure

<sup>126</sup> Sont visées ici les entreprises et les installations au sens de l'art. 1, al. 2, OPAM

<sup>127</sup> ATF Aigle 1A.14/2005/1A.18/2005 du 8.8.2006, cons. 7 et 8

<sup>128</sup> AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 7, ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 4.

d'approbation<sup>129</sup>. Toutefois, seuls un plan d'affectation<sup>130</sup> ou un titre d'expropriation directement lié à un tel plan et fondé sur une législation spéciale<sup>131</sup> peuvent actuellement prévoir des restrictions à la propriété visant certains propriétaires fonciers.

Si cette situation juridique venait à être modifiée, les règles de résolution des conflits en matière d'aménagement du territoire devraient alors être précisées, si nécessaire par une révision des bases légales.

---

<sup>129</sup> Plans d'affectation: art. 26 LAT

<sup>130</sup> Selon l'avis de SEILER, les corridors d'accidents majeurs sous forme d'alignements des constructions prévus par le droit ferroviaire ne peuvent pas être délimités dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, conçue comme une procédure relative aux plans d'affectation: SEILER HANSJÖRG. Avis de droit OFT 2005, ch. 2.4.3. En revanche, l'expropriation concrète et ciblée de droits portant sur des biens-fonds en vue de mettre en oeuvre des mesures de sécurité est possible: SEILER HANSJÖRG. Avis de droit OFT 2005, ch. 2.4.5.

<sup>131</sup> À titre d'exemple, SEILER mentionne l'art. 4, let. d, LEX, qui octroie aux entreprises ferroviaires concessionnaires, sur la base d'une procédure d'approbation des plans menée à son terme, un droit d'expropriation pour la mise en oeuvre des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement prises dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage conformément aux dispositions fédérales sur la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.4.5).

## 7. Possibilités juridiques de soutien à la prévention des accidents majeurs offertes par le droit de l'aménagement du territoire

### 7.1 Aperçu des méthodes d'intervention en matière d'aménagement du territoire

#### 7.1.1. Instruments

Les conflits territoriaux sont résolus en ce sens

- que les projets ayant des effets sur l'organisation du territoire sont soumis à une obligation de planification,
- que les possibilités d'action sont évaluées au cours de la planification
- que des solutions adaptées sont choisies sur la base d'une pesée des intérêts globale tenant compte de toutes les normes applicables et enfin
- que ces solutions sont arrêtées et documentées, à chaque niveau, par des plans d'aménagement du territoire (et les prescriptions y relatives).

#### 7.1.2 Influence sur la pesée des intérêts

La pesée des intérêts peut être influencée par anticipation, de manière générale ou détaillée, comme suit:

##### A. Par le biais de principes de planification légaux ou relevant des plans directeurs

- *Exemple: Plan directeur GR: Les régions et les communes veillent à la dissociation entre l'utilisation nécessitant une protection accrue (utilisation à des fins d'habitation, périmètres de protection des eaux souterraines) et les utilisations à risque potentiel élevé. Elles doivent, si nécessaire, recourir à des ceintures de séparation. Les nouvelles constructions et installations doivent, si possible, respecter une distance de 200 mètres par rapport aux voies CFF<sup>132</sup>.*

---

<sup>132</sup> Plan directeur GR (état au 19.9.2003) ch. 5.3 C; autres propositions de formulation possibles: ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 3.2

**B. Par le biais de principes de planification légaux ou relevant des plans directeurs, combinés avec des listes répertoriant certains états de fait (bases de planification<sup>133</sup>)**

- *Exemple: des cadastres des dangers et des cartes des dangers à prendre en considération dans le cadre de la pesée des intérêts en matière de plans d'affectation et à concrétiser sur le plan territorial (p. ex. zones dangereuses, non-classements dans la zone à bâtir, déclassements hors d'une zone constructible, restrictions d'utilisation)<sup>134</sup>.*
- *Exemple: la combinaison d'un cadastre cantonal des risques avec des principes de planification prévus dans le plan directeur cantonal, dont il est tenu compte dans la pesée des intérêts en matière de plans d'affectation<sup>135</sup>.*
- *Exemple: un cadastre des sites pollués au sens de l'art. 32c, al. 2, LPE, dont il est tenu compte dans la pesée des intérêts en matière de plans d'affectation.*

**C. Par le biais d'une prise en considération obligatoire, définie de manière plus ou moins précise sur le plan légal, combinée avec des répertoires et limitant la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire**

- *Exemple: des inventaires de protection au sens des art. 5 et 6 LPN, qui exigent, lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération<sup>136</sup>, une conservation pleine et entière de l'objet protégé, pour autant qu'aucun intérêt équivalent ou prépondérant ne s'y oppose.*

**D. Par le biais de règles légales précises qui anticipent ou excluent la pesée des intérêts**

- *Exemple: l'art. 18, al. 3, LAT en relation avec l'art. 12 LFo, qui font dépendre le classement d'une aire forestière dans une zone constructible de l'octroi d'une autorisation de défricher.*
- *Exemple: l'art. 78, al. 5, Cst. en relation avec les art. 23a ss LPN, qui protègent les marais et les sites marécageux.*
- *Exemple: l'art. 24 LPE en relation avec les art. 29 et 30 OPB, qui font dépendre la délimitation de certaines nouvelles zones à bâtir et le nouvel équipement de certaines zones à bâtir du respect des valeurs de planification en matière d'immissions de bruit.*
- *Exemple: art. 16 ORNI, qui soumet la délimitation de nouvelles zones à bâtir à l'observation des valeurs limites de l'installation en matière de rayonnement non ionisant.*

---

<sup>133</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 6, n. m. 2 ss.

<sup>134</sup> OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL/OFFICE FÉDÉRAL DES EAUX ET DE LA GÉOLOGIE /OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS ET DU PAYSAGE: Recommandation: Aménagement du territoire et dangers naturels, Berne 2005, p. 10: la législation sur les forêts et sur l'aménagement des cours d'eau oblige à établir des cartes des dangers et à en tenir compte dans le plan directeur et dans les plans d'affectation, ainsi que dans toutes les autres activités touchant à l'organisation du territoire (art. 15, al. 3, OFo, art. 21 OACE).

<sup>135</sup> P. ex. le Cadastre cantonal des risques, GE

<sup>136</sup> On pense à la procédure d'approbation des plans pour les infrastructures fédérales.

## 7.2 Résolution des conflits dans la législation sur les accidents majeurs selon l'art. 10 LPE

La législation sur les accidents majeurs contient une règle claire de résolution des conflits sous la forme du principe du perturbateur (cf. ci-dessus ch. 4.1), qui s'applique aussi bien aux projets de plans d'affectation qu'aux permis de construire (cf. les types 2 et 4, ci-dessus ch. 6.1)<sup>137</sup>.

Ainsi que cela a déjà été mentionné, cette règle n'est pas pleinement satisfaisante si elle n'est pas complétée par un aménagement du territoire basé sur l'anticipation. À notre avis, le principe de coordination applicable à l'aménagement du territoire exige que soient prises en considération les installations soumises à l'OPAM, pour autant que celles-ci répondent à un intérêt public (art. 1, al. 1, LAT). Par souci d'efficacité, il pourrait par exemple s'avérer judicieux d'assurer durablement et à moindres coûts une dissociation spatiale entre les entreprises à risque et les utilisations sensibles, au lieu de sécuriser de telles entreprises à grands frais, de les implanter sur d'autres sites ou d'en limiter l'exploitation. On peut néanmoins se demander comment une telle efficacité se mesure. La question se poserait en ces termes: quelle résolution de conflit est mieux adaptée au rapport coûts/bénéfice que celle qui repose sur le principe du perturbateur de l'art. 10 LPE ?

## 7.3. Contrôle plus étendu de la résolution des conflits par le biais de l'aménagement du territoire

Sur la base des quatre possibilités typiques d'influer sur la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire (A à D, voir ci-dessus ch. 7.1.2), la législation sur les accidents majeurs peut être présentée comme suit:

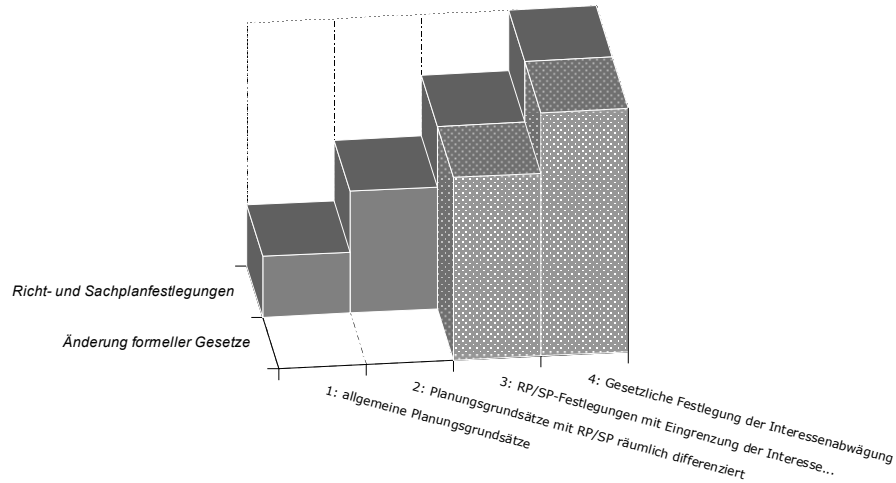
	Contrôle par le biais...	Potentiel: les mesures ...	Exemple	Mise en oeuvre
A	... de principes de planification légaux ou relevant de plans directeurs	... évitent que les aspects de prévention des accidents majeurs ne soient omis  ... font office de lignes directrices pour la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire	Plan directeur FR	De tels principes de planification peuvent être intégrés dans les lois en matière de constructions et de planification. Ils peuvent cependant aussi être arrêtés, sans révision de la loi, dans les plans directeurs cantonaux et dans certains plans sectoriels fédéraux.

<sup>137</sup> ATF Aigle 1A.14/2005/1A.18/2005 du 8.8.2006, cons. 7 et 8

<b>B</b>	<b>... de principes de planification légaux ou relevant de plans directeurs, combinés avec des listes répertoriant certains états de fait (bases de planification)</b>	<p>... exigent une analyse détaillée de la problématique sous l'angle des régions et des objets concernés et une pesée des intérêts détaillée</p> <p>... guident, le cas échéant, la pesée des intérêts</p>	<p>Exigence d'un domaine soumis à consultation en matière de prévention des accidents majeurs le long de certains axes de communication désignés par le plan sectoriel fédéral et le plan directeur cantonal (cf. AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 7; ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006)</p>	<p>Le domaine soumis à consultation doit être défini dans le plan directeur cantonal ainsi que dans certains plans sectoriels fédéraux.</p> <p>Un ancrage général et abstrait dans la loi n'est pas nécessaire, les actuels art. 1, 2 et 3 LAT étant suffisants.</p>
<b>C</b>	<b>... d'une prise en considération obligatoire, définie de manière plus ou moins précise sur le plan légal, combinée avec des répertoires et limitant la pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire</b>	<p>... exigent une pesée des intérêts approfondie sous l'angle des régions et des objets concernés et limitent une telle pesée des intérêts dans la mesure où elles prévoient une solution qui déroge au principe du perturbateur</p>	<p>Désignation, dans les plans sectoriels et/ou directeurs, de surfaces ou de routes répondant à un intérêt public et dont l'utilisation ne peut être restreinte par l'extension du milieu bâti à leurs abords que pour des motifs découlant d'<i>intérêts publics prépondérants</i></p> <p>... combinée avec l'aménagement de la base légale correspondante permettant d'introduire de telles désignations dans les plans.</p>	<p>Nécessite une modification des bases légales actuelles, p. ex. une révision de l'art. 10 LPE ou de la législation spéciale (LCdF, LRN, etc.)</p>
<b>D</b>	<b>de règles légales précises qui anticipent ou excluent la pesée des intérêts</b>	<p>... indiquent l'issue de la pesée des intérêts en ce sens qu'elles ancrent par exemple le principe de priorité pour certaines voies de communication</p>	<p>Proposition concrète chez SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 4.3</p>	<p>Nécessite une modification des bases légales actuelles, p. ex. une révision de l'art. 10 LPE ou de la législation spéciale (LCdF, LRN, etc.)</p>

De manière schématique, on peut déduire de ces possibilités de contrôle un modèle à quatre niveaux qui pourrait être introduit en dérogation au principe du perturbateur de l'art. 10 LPE et de manière différenciée selon le degré de concrétisation des prescriptions et l'intensité des restrictions à la propriété:

## Modèle à quatre niveaux pour renforcer la prévention des accidents majeurs par le biais des instruments de l'aménagement du territoire



Dispositions des plans directeurs et sectoriels  
Révision des lois au sens formel

1. Principes généraux de planification
2. Principes de planification dans des PD/ PS différenciés
3. Dispositions des PD/PS limitant la pesée des intérêts
4. Pesée des intérêts fixée dans la loi

De gauche à droite, le degré de concrétisation des mesures de contrôle va croissant, tandis que de bas en haut, c'est l'intensité des restrictions à la propriété qui croît. À partir du troisième niveau, de telles restrictions nécessitent une base légale formelle autonome, car elles dérogent au principe du perturbateur de l'art. 10 LPE.

## 7.4 Améliorations de lege lata

### 7.4.1 Plans sectoriels de la Confédération

**Niveau 1:** des principes généraux de planification relatifs à la coordination de la planification des transports fédérale et de la planification urbaine cantonale pourraient être arrêtés dans la partie conceptuelle du Plan sectoriel des transports<sup>138</sup> sans qu'une révision de la loi ne soit nécessaire. Il est ainsi possible d'éviter que le thème de la coordination de la prévention des

<sup>138</sup> Il en va évidemment de même en ce qui concerne d'autres plans sectoriels de la Confédération relatifs aux infrastructures, tel p. ex. un éventuel plan sectoriel pour des conduites



accidents majeurs et des plans d'affectation demeure intraité et que les cantons ou les organismes compétents en matière de plans d'affectation ne considèrent qu'une telle prévention ne les concerne pas et ne relève exclusivement de l'exploitant de la voie de communication concernée. Cela ne préjuge toutefois en rien l'issue de la pesée des intérêts et la Confédération n'a pas davantage d'accès direct aux plans d'affectation concrets; les cantons demeurent dès lors libres de déterminer la manière dont ils entendent résoudre les conflits. Néanmoins, les exploitants des entreprises à risque, telles, p. ex., les entreprises ferroviaires, sont parties prenantes à la procédure relative aux plans d'affectation, mais n'ont aucun droit à ce que la charge qui leur incombe en matière de prévention des accidents majeurs soit allégée par un aménagement déterminé du plan<sup>139</sup>.

De telles instructions de coordination peuvent se fonder sur les art. 1 et 2 LAT et sur la compétence constitutionnelle de la Confédération, p. ex. en matière de chemins de fer et de routes nationales<sup>140</sup>.

□ *Exemple: «Lors de l'édiction ou de la modification des plans d'affectation le long d'axes importants de trafic de marchandises, les cantons sont attentifs aux incidences en matière de prévention des accidents majeurs. Dans le plan directeur cantonal, ils veillent à ce que les organismes compétents en matière de plans d'affectation tiennent compte de ce principe de planification de manière appropriée dans le cadre de la pesée des intérêts.»*

**Niveau 2:** Dans le Plan sectoriel des transports, partie Mise en oeuvre<sup>141</sup>, il serait possible de combiner, sans qu'une modification de la loi ne soit nécessaire, des dispositions en matière d'aménagement du territoire avec des principes de planification qui auraient pour objectif d'inciter les cantons et les organismes subordonnés compétents en matière d'aménagement du territoire à tenir compte de manière détaillée du thème de la prévention des accidents majeurs le long de certains corridors de trafic désignés dans le Plan sectoriel. Ici aussi, cela ne préjuge toutefois en rien de l'issue de la pesée des intérêts et la Confédération n'a pas davantage d'accès direct aux plans d'affectation concrets; les cantons restent dès lors libres de déterminer la manière dont ils entendent résoudre les conflits. Demeurent bien entendu toujours réservées l'acquisition et l'expropriation, par l'entreprise ferroviaire, de restrictions à la propriété sur des bien-fonds voisins; il ne s'agirait toutefois pas là d'une mesure en matière d'aménagement du territoire, mais d'un procédé se fondant exclusivement sur le principe du perturbateur et le droit ferroviaire<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 4.12; voir également l'ATF Aigle 1A.14/2005/1A.18/2005 du 8.8.2006, cons. 7

<sup>140</sup> Art. 83 et 87 Cst.

<sup>141</sup> Voir la définition des réseaux routiers in DETEC, Plan sectoriel des transports, partie Programme, Berne 2006, ch. 5

<sup>142</sup> Voir à ce sujet SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.4.5: Réalisation d'un corridor relatif aux accidents majeurs sur la base de l'art. 4, let. d LEX.

De tels principes de planification différenciés sur le plan spatial peuvent également reposer sur les art. 1 et 2 LAT, ainsi que sur la compétence constitutionnelle de la Confédération, notamment en matière de chemins de fer et de routes nationales.

- *Exemple: «Lors de l'établissement ou de la modification des plans d'affectation, les cantons tiennent compte, sur une bande de X m des deux côtés du réseau de transport de marchandises de ce plan sectoriel « Axes internationaux principaux pour les transports dangereux », des incidences en matière de prévention des accidents majeurs. Ils délèguent ces obligations aux organismes chargés d'établir les plans d'affectation.»*
- *Variante: Élaboration d'un concept distinct, se concentrant sur les itinéraires problématiques, pour la prévention des accidents majeurs le long des axes de transit. Puis ancrage des éléments importants de ce concept (instructions concernant la coordination) dans le Plan sectoriel des transports, partie Mise en œuvre<sup>143</sup>.*

#### **7.4.2 Plans directeurs des cantons**

En ce qui concerne les transports, ce qui a été dit plus haut par rapport à la planification sectorielle s'applique également aux plans directeurs cantonaux. On trouve des exemples de cette approche au ch. 5.2.2. et dans le projet d'aide à l'exécution des offices fédéraux ARE, OFEV et OFT<sup>144</sup>.

Les cantons devraient pouvoir se fonder sur des dispositions du Plan sectoriel des transports lorsqu'ils édictent des instructions de coordination différenciées (niveau 2). À défaut de cela, ils ne peuvent que s'en tenir à des principes de planification généraux, et donc souvent inefficaces (niveau 1). Ainsi que cela a été dit, les cantons n'ont pas besoin de base légale particulière en ce qui concerne les niveaux 1 et 2; en effet, de telles instructions reposent également sur le principe de la coordination des art. 1 et 2 LAT<sup>145</sup>.

- *Exemple: « Lors de l'établissement ou de la modification des plans d'affectation, les communes tiennent compte, sur une bande de X m des deux côtés du réseau de transport de marchandises défini dans la fiche de coordination X, des incidences en matière de prévention des accidents majeurs. Pour ce faire, elles s'appuient sur le rapport officiel établi par l'organe cantonal compétent en matière d'accidents majeurs.»*

Les cantons peuvent exercer une influence plus marquée en matière de coordination en ce qui concerne les entreprises à risque stationnaires au sens de l'art. 1, al. 2, let. a et b, OPAM. Dans ce domaine, ils devraient en général avoir la possibilité, eu égard à leur compétence d'arrêter les

<sup>143</sup> Voir à ce sujet la méthode proposée in ARE, OFEV, OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 2, ainsi que les propositions de SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 4.2 (Où les risques sont-ils problématiques? Où les mesures de sécurité destinées à réduire les risques sont-elles inefficaces le long des voies ferrées et où convient-il dès lors de prendre des mesures concernant l'objet?)

<sup>144</sup> ARE/OFEV/OFT: Aide à l'exécution 2006, ch. 3.2

<sup>145</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, art. 2, n. m. 52

objectifs du développement territorial dans le plan directeur cantonal, de désigner des aires d'importance cantonale réservées aux entreprises à risque (« Pôles de développement de l'industrie »), aux abords desquelles la faculté des communes de délimiter des zones à bâtir impliquant des utilisations sensibles serait réduite<sup>146</sup>.

- *Exemple: «Conformément à la fiche de coordination X, les territoires d'activité A et B constituent des pôles de développement industriels d'importance cantonale et doivent, en tant que tels, être réservés tout particulièrement à des entreprises tombant sous le coup de l'ordonnance sur les accidents majeurs. Dans la zone à risque 1 de la fiche de coordination X, les plans d'affectation communaux doivent exclure les utilisations sensibles du point de vue des accidents majeurs, telles que des installations drainant un large public, des écoles, des hôpitaux, des homes pour personnes âgées, des installations sportives, etc., et imposer, dans la zone à risque 2, des charges liées à l'exploitation qui rendent le risque acceptable. Les zones à risque sont régulièrement adaptées aux modifications de circonstances par l'organe cantonal compétent en matière d'accidents majeurs en collaboration avec l'office de l'aménagement du territoire.»*

### 7.4.3 Plans d'affectation

Dans le plan d'affectation, le résultat de la procédure d'établissement des plans est arrêté de manière contraignante pour les propriétaires fonciers (voir l'exemple du ch. 5.2.3 ci-dessus). Si les plans sectoriels fédéraux et les plans directeurs cantonaux fixent les objectifs nécessaires, aucun problème de principe ne devrait plus se poser, car, dans le cadre de la procédure d'approbation, il est procédé à l'examen de la compatibilité du plan d'affectation avec les plans sectoriels fédéraux et les plans directeurs cantonaux (art. 26 LAT)<sup>147</sup>. L'office cantonal de l'aménagement du territoire, qui prépare la décision d'approbation, collaborera avec l'organe cantonal compétent en matière d'accidents majeurs<sup>148</sup>.

On peut se demander à cet égard dans quelle mesure un tel plan d'affectation peut pour ainsi dire « inverser » le principe du perturbateur au sens de l'art. 10 LPE, par exemple en prescrivant que les riverains d'une installation soumise à l'OPAM doivent assurer la prévention à leurs propres frais. Comme il n'existe pas de jurisprudence à ce sujet, on ne saurait répondre à cette question de manière catégorique. On peut toutefois considérer, à titre de ligne directrice, que l'observation de distances de sécurité et la limitation des utilisations drainant un large public aux abords des axes de transport publics importants par le biais des instruments proposés par l'aménagement du territoire ne constitue pas encore une « inversion » de la règle de l'art. 10 LPE, mais une conception judicieuse de l'organisation territoriale. La situation pourrait devenir plus délicate si des distances de sécurité étaient arrêtées en faveur d'une entreprise privée ne

---

<sup>146</sup> On trouve la même recommandation in AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006, ch. 5.3; voir à ce sujet l'exemple concret du projet de plan directeur du canton de Bâle-Campagne sous ch. 5.2.2

<sup>147</sup> RUCH ALEXANDER, Kommentar RPG, art. 26, n. m. 21

<sup>148</sup> RUCH ALEXANDER, Kommentar RPG, art. 26, n. m. 15

disposant pas de droits d'expropriation afin que celle-ci puisse échapper à des mesures coûteuses de prévention des accidents majeurs. Le pouvoir d'appréciation en matière de planification des autorités établissant les plans d'affectation est donc restreint par le principe du perturbateur au sens de l'art. 10 LPE<sup>149</sup>.

## 7.5 Améliorations de lege ferenda

### 7.5.1 Complément à apporter à l'OPAM (niveau 1)

Les explications fournies au ch. 7.1. démontrent qu'une prise en compte permanente de la prévention des accidents majeurs à tous les niveaux de l'aménagement du territoire – conformément au présent avis – est déjà obligatoire et pourrait donc déjà être mise en œuvre à l'heure actuelle<sup>150</sup>. La négligence avec laquelle la problématique des accidents majeurs est traitée découle donc davantage de l'aspect lacunaire et incomplet des informations contenues dans les plans sectoriels et dans les plans directeurs. Il est naturellement possible de compléter l'OPAM par une référence au devoir de planification applicable en matière de prévention des accidents majeurs sans que l'art. 10 LPE doive être révisé à cette fin; en effet, les art. 1 et 2 LAT exigent déjà la coordination des droits territoriaux<sup>151</sup>. Une telle prescription transposerait la solution des art. 15, al. 3, OFo et 21 OACE en droit des accidents majeurs:

- *Exemple: OPAM, art. 17a: «En collaboration avec les cantons, la Confédération veille à ce que la prévention des accidents majeurs le long des axes de transport soit coordonnée avec le développement de l'urbanisation.»*
- *Exemple: OPAM, Section 4, Tâches des cantons, art. 11a: «Les cantons veillent à ce que la prévention des accidents majeurs soit coordonnée avec le développement de l'urbanisation.»*

La clarification de l'OPAM fait encore partie du niveau 1 du modèle à quatre niveaux (voir ch. 7.3 ci-dessus). Elle ne nécessite en principe pas de révision de la loi au sens formel. Dès lors, le principe du perturbateur au sens de l'art. 10 LPE, c'est-à-dire l'obligation de l'exploitant de l'installation de pourvoir lui-même et à ses propres frais à ce que le risque devienne acceptable, n'est pas touché. L'exploitant n'a donc aucun droit à une configuration déterminée des plans directeurs et des plans d'affectation, configuration qui serait compatible avec son entreprise.

---

<sup>149</sup> À cet égard, sont intéressantes les réflexions du Tribunal fédéral sur le principe du pollueur-payeur au sens de l'art. 2 LPE dans l'ATF Sissach 132 II 371 du 2.6.2006; cons. 3.6 et 3.7: selon cette jurisprudence, il faut considérer que le principe du perturbateur pourrait limiter le pouvoir d'appréciation en matière de planification également dans le cas d'espèce.

<sup>150</sup> Voir également les deux guides AG/BS/FR/LU/ZH: Rapport final 2006 et ARE, OFEV, OFT: Aide à l'exécution 2006

<sup>151</sup> Du même avis, par analogie: SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 4.3.2

## 7.5.2 Relativisation légale du principe du perturbateur

Le principe du perturbateur peut être relativisé à plusieurs niveaux (voir les possibilités du tableau du ch. 7.3.). Une base légale au sens formel est alors toujours indispensable<sup>152</sup>.

### 7.5.2.1 Obligation de tolérer les mesures de prévention des accidents majeurs (niveau 3)

Les riverains d'une entreprise à risque pourraient être tenus, moyennant une pleine indemnisation<sup>153</sup> de la part de l'exploitant de l'installation, de tolérer des mesures de prévention des accidents majeurs sur leurs biens-fonds sis dans une zone classée à risque par le plan d'affectation<sup>154</sup>. Il pourrait s'agir aussi bien de mesures de construction que de restrictions d'utilisation. Le principe du pollueur-payeur ne serait en rien modifié, car l'entreprise à risque supporterait, comme à l'heure actuelle, l'ensemble des coûts liés à une telle prévention. En revanche, le principe du perturbateur serait relativisé en ce sens que les personnes concernées par le risque seraient désormais soumises à l'obligation de tolérer les mesures en question.

Il s'agit à cet égard de restrictions légales à la propriété existant indépendamment de tout titre d'expropriation et dont les entreprises à risque privées peuvent donc également bénéficier<sup>155</sup>. Cela signifie que de telles obligations de tolérer ces mesures ne peuvent être prévues qu'aux endroits où des intérêts publics prépondérants liés aux entreprises à risque justifient une restriction d'utilisation des biens-fonds limitrophes. Cette obligation de tolérer les mesures de prévention serait dépendante de la délimitation de zones à risque, à laquelle l'entreprise à risque n'a aucun droit. Il devra être procédé à la délimitation de telles zones soit dans le cadre de la procédure relative aux plans d'affectation, soit, moyennant une base légale correspondante, dans celui de la procédure d'approbation des plans des infrastructures de transport<sup>156</sup>.

Il faudra déterminer selon le principe de proportionnalité jusqu'à quel point les mesures de prévention des accidents majeurs peuvent empiéter sur les droits du propriétaire foncier concerné.

---

<sup>152</sup> SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 4.3.2

<sup>153</sup> Par « plans d'affectation », il faut comprendre ici tant la procédure d'approbation des plans des infrastructures fédérales que les plans d'affectation des cantons au sens de l'art. 14 LAT.

<sup>154</sup> Par pleine indemnisation, il faut comprendre que la personne supportant la charge doit se retrouver dans la même situation financière que si elle n'avait pas à tolérer des mesures de prévention. Le gain manqué doit donc être pris en compte.

<sup>155</sup> Les infrastructures publiques de la Confédération peuvent exproprier de telles obligations de tolérer des mesures de prévention: SEILER HANSJÖRG, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.4.5: réalisation d'un corridor de prévention des accidents majeurs sur la base de l'art. 4, let. d LEX

<sup>156</sup> L'analogie avec les zones de dangers naturels va de soi: voir à cet égard l'exemple de l'Office de l'aménagement du territoire du canton des Grisons / de l'Office des forêts du canton des Grisons: Gefahrenzonen - Planungsrechtliche Umsetzung unter Berücksichtigung der forstlichen Interessen, Aide-mémoire 2001/1 ([www.wald.gr.ch/pdf/raumordnung.pdf](http://www.wald.gr.ch/pdf/raumordnung.pdf))

- *Exemple: art. 10, al. 1bis, LPE: «Les cantons peuvent délimiter, dans le cadre des plans d'affectation, des zones à risques dans lesquelles les propriétaires fonciers sont tenus de tolérer, moyennant pleine indemnisation, des mesures adaptées de prévention des accidents majeurs prises par l'exploitant au sens de l'al. 1.»*
- *Une disposition analogue pourrait être inscrite dans la loi sur les chemins de fer et dans d'autres lois relatives aux infrastructures de la Confédération.*

### **7.5.2.2 Compétence pour délimiter des zones à risque (bandes de sécurité, corridors de prévention des accidents majeurs) par le biais de restrictions d'utilisation légales (niveau 3)**

La législation spéciale de la Confédération et des cantons peut, par analogie avec les alignements de construction du droit ferroviaire, habiliter les organismes compétents en matière de plans d'affectation à délimiter des zones à risques par le biais de restrictions d'utilisation adaptées. Pour des motifs liés au principe de proportionnalité, de telles zones à risque pourraient et devraient être différenciées sur le plan spatial.

Pour un exemple détaillé en matière de chemins de fer, voir les propositions de SEILER HANSJÖRG, Avis de droit 2005, ch. 4.3.1.

### **7.5.2.3 Exigences légales requises pour les nouvelles zones à bâtir (niveau 3)**

À l'instar de l'art. 24 LPE, l'art. 10 LPE pourrait prévoir que la délimitation de nouvelles zones à bâtir et les nouveaux équipements de zones à bâtir existantes dans un périmètre, défini spatialement et protégé par le plan d'affectation, contre les risques d'accidents majeurs<sup>157</sup>, ne soient autorisés que lorsque l'analyse des risques réalisée dans le cadre de la procédure d'établissement dudit plan démontre que le risque est acceptable. Le principe du perturbateur serait alors pour ainsi dire transformé en principe de la priorité<sup>158</sup> lorsque le plan d'affectation prévoit une telle mesure à l'issue d'une pesée globale des intérêts.

- *Exemple: art. 10, al. 1bis, LPE: « Si une entreprise au sens de l'al. 1 est prévue par un plan d'affectation, les nouvelles zones à bâtir doivent observer une distance de X m entre l'entreprise et les installations dans lesquelles séjournent des personnes. Demeure réservée la preuve que les risques de dommages graves consécutifs à un événement extraordinaire sont acceptables ou peuvent le devenir moyennant des mesures adaptées.»*

### **7.5.1.4 Exigences légales requises pour les nouvelles zones à bâtir (niveau 4)**

Une réglementation relative à la délimitation de nouvelles zones à bâtir et aux nouveaux équipements qui se base sur des territoires effectivement protégés, mais ne l'étant pas nécessairement par le plan d'affectation, contre les risques d'accidents majeurs constituerait une

<sup>157</sup> Sont p. ex. protégées par l'aménagement du territoire une aire expressément aménagée en zone d'activités pour entreprises à risque ou une aire faisant l'objet d'une procédure d'approbation des plans pour chemins de fer

<sup>158</sup> Seiler Hansjörg, Avis de droit OFT 2005, ch. 2.2.1

solution allant encore plus loin, mais de ce fait d'autant plus problématique qu'elle figerait la situation actuelle dans le sens du principe de priorité au lieu de la soumettre à la pesée des intérêts prévue par l'aménagement du territoire. Une telle solution, se fondant sur le modèle de l'art. 24 LPE, ne devrait donc être envisagée que pour les axes de transit ferroviaire importants, car ceux-ci existent déjà et ne peuvent que difficilement être déplacés. On trouve une proposition dûment fondée en la matière chez SEILER HANSJÖRG, Avis de droit 2005, ch. 4.3.2. Cette proposition est reprise ci-après, sous une forme légèrement modifiée:

- *Exemple: art. 10, al. 1bis, LPE: « De nouvelles zones à bâtir affectées à des constructions et des installations dans lesquelles séjournent des personnes ne peuvent être prévues que dans des régions où les risques de dommages graves consécutifs à un événement extraordinaire sont acceptables ou peuvent l'être moyennant des prescriptions d'utilisation adaptées. »*
- *Art. 10, al. 1ter, LPE: « Si les risques devaient s'avérer inacceptables dans le cadre de l'utilisation conforme d'une zone à bâtir existante, mais non encore équipée, celle-ci doit alors être affectée à une utilisation moins sensible, pour autant que des prescriptions d'utilisation adaptées ne permettent pas de rendre le risque acceptable. »*
- *Art. 10, al. 1quater, LPE: « Si des mesures de planification au sens des al. 1bis et ter s'avèrent équivalentes à une expropriation, l'organisme compétent en matière de plans d'affectation dispose d'un droit de recours à l'encontre du détenteur des installations générant les risques inacceptables. »*

## 8. Évaluation des différentes possibilités

Voir le tableau suivant

Niveau*	Caractéristiques	Révision d'actes législatifs	Compatibilité avec les principes du perturbateur et du pollueur-payeur	Exemples	Avantages	Inconvénients	Rapport avec l'expropriation matérielle
1	Principes généraux de planification intégrant la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et plans sectoriels	Pas nécessaire	Oui	Plans directeurs cantonaux de FR, GR, ZG, VD, ZH	Prise en compte de la prévention des accidents majeurs dans les plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation	Pas de garantie qu'il sera tenu compte de façon adaptée de la prévention des accidents majeurs vu que la mise en œuvre incombe aux autorités cantonales d'approbation (art. 26 LAT)	Un plan d'affectation fondé sur les principes de planification peut entraîner une expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'ingérence concrète dans les droits d'utilisation existants
1	Précision de l'OPAM concernant la prise en compte de la prévention des accidents majeurs dans l'aménagement du territoire (sans modification matérielle du droit)	Pas nécessaire, mais tout de même utile	Oui	Réglementation semblable dans la législation fédérale sur les forêts et sur l'aménagement des cours d'eau: art. 15 LFo, art. 21 LACE	Prise en compte de la prévention des accidents majeurs dans les plans sectoriels, plans directeurs et plans d'affectation	Pas de garantie qu'il sera tenu compte de façon adaptée de la prévention des accidents majeurs vu que la mise en œuvre incombe aux autorités cantonales d'approbation (art. 26 LAT)	Un plan d'affectation fondé sur les principes de planification peut entraîner une expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'ingérence concrète dans les droits d'utilisation existants
2	Principes de planification concernant la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et plans sectoriels, combinés avec des dispositions en matière d'aménagement du territoire	Pas nécessaire	Oui	Projet de plan directeur cantonal de BL: domaines soumis à consultation selon la proposition de AG/BS/FR/LU/ ZH: Rapport final 2006, et ARE/OFEV/OF: Aide à l'exécution 2006	Prise en compte de la prévention des accidents majeurs, de manière précise en matière d'aménagement du territoire, dans les plans directeurs et les plans d'affectation	Pas de garantie qu'il sera tenu compte de façon adaptée de la prévention des accidents majeurs vu que la mise en œuvre incombe aux autorités cantonales d'approbation (art. 26 LAT)	Un plan d'affectation fondé sur les principes de planification peut entraîner une expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'ingérence concrète dans les droits d'utilisation existants
3	Obligation du voisin de tolérer les mesures de prévention des accidents majeurs proportionnées prises sur son bien-fonds, moyennant une pleine indemnisation	Nécessaire	Relativisation		Meilleure prise en compte des rapports coûts-utilité, pas de dérogation au principe du pollueur-payeur	Dérogation au principe du perturbateur	L'obligation de tolérer les mesures de prévention moyennant une pleine indemnisation n'entraîne guère d'expropriation matérielle
3	Compétence pour délimiter des zones à risque (bandes de sécurité, corridors de prévention des accidents majeurs) par le biais de restrictions d'utilisation légales	Nécessaire	Relativisation		Introduction du principe de priorité de manière différenciée en fonction du territoire	Dérogation au principe du perturbateur de manière différenciée en fonction du territoire; dérogation au principe du pollueur-payeur en fonction de la réglementation sur les coûts	Les zones de risque peuvent aboutir à une expropriation matérielle dans la mesure où ils constituent une ingérence grave dans les droits d'utilisation existants

\* voir le modèle à quatre niveaux au ch. 7.3



Niveau*	Caractéristiques	Révision d'actes législatifs	Compatibilité avec les principes du perturbateur et du pollueur-payeur	Exemples	Avantages	Inconvénients	Rapport avec l'expropriation matérielle
3	Exigences légales requises pour les nouvelles zones à bâtir à proximité d'entreprises soumises à l'OFAM protégées par le plan d'affectation	Nécessaire	Relativisation		Introduction du principe de priorité de manière différenciée en fonction du territoire; influence sur la délimitation de nouvelles zones et l'équipement nouveau de zones à proximité de risques d'accidents majeurs pour lesquels l'intérêt public est prépondérant	Dérogação au principe du perturbateur différenciée en fonction du territoire; dérogação au principe du pollueur-payeur	Les exigences légales n'entraînent pas d'expropriation matérielle vu qu'elles portent uniquement sur les zones à bâtir
4	Exigences légales requises pour les nouvelles zones à bâtir sans pesée des intérêts	Nécessaire	Relativisation	Analogie avec l'art. 24 LPE / art. 16 ORNI	Introduction du principe de priorité de manière générale, influence sur la délimitation de nouvelles zones et l'équipement nouveau de zones à proximité de risques importants d'accidents majeurs	Solution discutable du point de vue de l'aménagement du territoire, dérogação au principe de perturbateur, dérogação au principe du pollueur-payeur	Les exigences légales n'entraînent pas d'expropriation matérielle vu qu'elles portent uniquement sur les zones à bâtir

## 9. Sélection de références bibliographiques

SERVICES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE SUR LES ACCIDENTS MAJEURS DES CANTONS D'ARGOVIE, DE BÂLE-VILLE, DE FRIBOURG, DE LUCERNE ET DE ZURICH (2006): Prévention des accidents majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire - Critères d'appréciation des risques d'accidents majeurs dans la procédure de planification, Rapport final du 16 mai 2006, non publié (cit. AG, BS, FR, LU, ZH: Rapport final 2006)

SEILER HANSJÖRG (2005) Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr zu Fragen betreffend Störfallvorsorge und Raumplanung, non publié, Munsingen 2005 (cit. SEILER HANSJÖRG: Avis de droit OFT 2005)

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS: Guide pour la planification « Aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs le long des lignes de chemins de fer significatives du point de vue du risque », *Projet destiné à la consultation*, juillet 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2005): Handwörterbuch Raumordnung, Hannover

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, OFFICE FÉDÉRAL DES EAUX ET DE LA GÉOLOGIE, OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORÊTS ET DU PAYSAGE (2005): Recommandation Aménagement du territoire et dangers naturels, Berne

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT (1996): Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) 1996,

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT (2001): Critères d'appréciation II pour l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) 2001

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (2006): Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal - Recommandations pour la planification, L'Environnement pratique n° 0605, Berne

AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH (ÉDIT.) (1999): Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Schulthess Zurich

- OFFICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU CANTON DES GRISONS /OFFICE DES FORÊTS DU CANTON DES GRISONS (2001): Gefahrenzonen - Planungsrechtliche Umsetzung unter Berücksichtigung der forstlichen Interessen, Aide-mémoire 2001/1
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION DETEC (2006): Plan sectoriel des transports, Partie Programme du 26 avril 2006
- EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER (ÉDIT.) (2002): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar zur BV), Dike/Schulthess Lachen/Zurich
- EPINEY ASTRID / SCHEYLI MARTIN (2000) Umweltvölkerrecht - Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts, Stämpfli Berne
- KARLEN PETER (1998) Raumplanung und Umweltschutz - Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben, in ZBl 1998 p. 145 ss
- KIENER REGULA / KUHN MATTHIAS (2006): Das neue Bundesgerichtsgesetz - eine (vorläufige) Würdigung, in ZBl 2006 p. 152
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (1996): Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Directive Seveso II), Bruxelles
- LENDI MARTIN (1993) Das Recht des Lebensraumes, in Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, St. Gall
- LENDI MARTIN (1996) Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Einleitung in die raumplanerische Problematik, vdf Zurich
- MUGGLI RUDOLF (2002) Publikumsintensive Einrichtungen - verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, Cahier de l'environnement n° 346, Berne
- MUGGLI RUDOLF (2005) Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien n° 179, Berne
- PERREGAUX DU PASQUER CHRISTA (1999): Planerischer Schutz der Gewässer - Ziele und Instrument der neuen Gewässerschutzverordnung, in Territoire&Environnement 1999, p. 27 ss
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN (2004): Umweltrecht - ein Lehrbuch, Schulthess Zurich

- SEILER HANSJÖRG (1997) Recht und technische Risiken: Grundzüge des technischen Sicherheitsrechts, vdf Zurich
- SPORI NIKLAUS (2007) Rechtsschutz in der Raumplanung - Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen auf die Raumplanung, in Territoire&Environnement n° 1/2007
- TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht, 2ème édition, Stämpfli Berne
- TSCHANNEN PIERRE (2005): Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, in Territoire&Environnement 2005 p. 41 ss, Berne
- ASSOCIATION POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT/KELLER HELEN (ÉDIT.) (2004): Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement, 2ème édition, Schulthess Zurich
- WACHTER DANIEL (2006), Nachhaltige Entwicklung: Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, Rüegger Zurich/Coire
- WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER (2006): Handkommentar Raumplanungsgesetz, Stämpfli Berne
- WALKER URS (2000) Baubewilligung für Mobilfunkantennen; bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, in BR/DC 1/2000, p. 3 ss