

> Fondements juridiques de la gestion intégrée des risques en matière de protection contre les dangers naturels

Avis de droit

Résumé de la publication: «Rechtliche Verankerung des integralen Risikomanagements beim Schutz vor Naturgefahren», www.bafu.admin.ch/uw-1117-d

> Résumé

Le droit fondé sur le risque est une approche de réglementation qui a été développée pour gérer les dangers techniques (notamment, la prévention des accidents majeurs). Or, entre dangers techniques et dangers naturels, les différences sont majeures. L'idée de départ du droit fondé sur le risque, à savoir prescrire aux entreprises dangereuses des objectifs de protection purement quantitatifs, dans les limites desquels elles ont toute liberté de choisir une mesure de sécurité appropriée, ne permet pas de réduire les problèmes en droit des dangers naturels. Cela s'explique avant tout par le fait que les cantons, au contraire des détenteurs d'entreprises dangereuses, ne peuvent prendre que des mesures qui sont inscrites dans le droit fédéral ou cantonal. Ainsi, la façon dont les cantons doivent remplir leur mandat de protection se mesure avant tout à l'aune de l'ordre juridique et la proportionnalité économique ne peut jouer qu'un rôle secondaire.

Principes

Le rapport coût-utilité fournit une limite du financement des efforts de protection. Fixer une valeur limite donne une bonne direction pour évaluer la «subventionnabilité» des mesures par rapport à leur rentabilité. Toutefois, cela n'exempte pas l'autorité d'évaluer si des mesures sont admissibles en termes de coordination avec les intérêts d'autres secteurs, si la planification est utile et si les autres conditions du droit fédéral sont remplies. Le mieux est de voir dans les considérations sur le rapport coût-utilité une méthode permettant de choisir parmi les mesures de protection qui entrent en ligne de compte pour un subventionnement.

Rentabilité

Se concentrer sur les aspects économiques ne suffit cependant pas pour une pesée complète des intérêts, car c'est accorder trop d'importance à la rentabilité des mesures par rapport aux autres exigences (aménagement du territoire, écologie, etc.). En effet, en développement durable, il faut en principe donner le même poids à l'économie, à l'écologie et au social. La question est donc de savoir si la stratégie de gestion intégrée des risques développée par PLANAT est effectivement durable.³

Si le Concept de risque appliqué aux dangers naturels est axé sur des objectifs quantitatifs de protection c'est, au fond, pour mieux cerner le mandat de protection. Le risque maximal tolérable (risque pour l'individu) constitue une limite inférieure, mais seulement pour protéger les personnes. Il n'y a en effet pas de limite de coût pour la protection des biens d'une valeur notable, dont font partie les bases vitales. C'est là une lacune considérable et cet aspect nécessite aussi des objectifs au nom de l'égalité en droit et de la sécurité juridique.

Objectifs de protection

En conséquence, il faut choisir pour la gestion intégrée des risques une approche qui s'oriente vers les effets des mesures et qui soit aussi de dimension intersectorielle. A cette fin, il faudrait augmenter les objectifs de protection dans les exigences de fond. Il

³ Même le nouveau modèle d'objectifs de protection de PLANAT (Eckhardt 2009) ne permet pas de dissiper ces doutes. Bien qu'axé sur le principe de développement durable, il ne concrétise que la composante économique et il est mesuré par rapport à la limite coût-utilité. Les deux autres composantes ne peuvent être comparées à aucun critère de portée générale. L'aménagement du territoire y est aussi considéré principalement sous l'angle économique. Le manque d'équilibre perdure donc.

s'agit ici non seulement du montant du risque, mais aussi p. ex. du besoin de protéger les personnes concernées, de l'exigibilité de la prévention individuelle et des intérêts de la protection de l'environnement et des valeurs immatérielles. Les empiètements d'un domaine sur l'autre sont le fait de l'ordre juridique. L'actuelle conception de la gestion intégrée des risques, centrée sur le financement des projets, doit être ainsi complétée avec des données de fond. Ces données ne peuvent toutefois pas être quantifiées, mais seulement décrites.