



Département de la  
sécurité et de  
l'environnement

Cheffe du Département

Place du Château 1  
1014 Lausanne

COPIE

Office fédéral du développement territorial  
ARE  
A l'Attention de Mme Jana Leuschner  
3003 Berne

Lausanne, le 29 mars 2012

**Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et  
prévention des accidents majeurs**

---

Madame la Directrice,

Par courrier du 20 janvier 2012 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le Canton de Vaud a été consulté sur le projet de guide fédéral concernant la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs.

Une des stratégies du Plan directeur cantonal vaudois est de coordonner urbanisation, mobilité et environnement. Le Canton de Vaud tend ainsi à concentrer le développement et à densifier les zones à bâtir existantes. Dans ce cadre, les conflits entre les objectifs de densification et ceux de la prévention des accidents majeurs sont de plus en plus fréquents.

Le Département de la sécurité et de l'environnement salue ainsi l'élaboration d'un guide fédéral qui précise la méthodologie à suivre et étend le champ d'application aux autres sources de risques que sont les routes, les entreprises stationnaires et les conduites de transport de gaz à haute pression (gazoducs).

Les services cantonaux en charge de l'application du guide fédéral soulèvent toutefois quelques lacunes et faiblesses dans le document soumis à consultation, notamment en lien avec le financement des études rendues nécessaires pour cette coordination et les coûts des mesures de sécurité à appliquer, ainsi que la marge d'interprétation laissée par le guide pour les projets d'aménagement amenant le niveau du risque dans le domaine intermédiaire d'acceptabilité selon les critères de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM). Par ailleurs, il faut relever que, pour un canton comme le Canton de Vaud, le guide ne permet pas d'établir de manière claire la répartition des tâches et des responsabilités entre les autorités communales et cantonales en charge de l'aménagement du territoire.

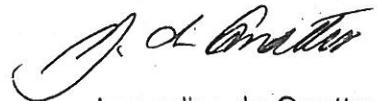
En ce sens, des compléments doivent être apportés à ce guide pour en permettre une application plus efficace et l'ajout de critères, pour aider à appliquer les différentes étapes de la démarche, est fortement souhaité. Vous trouverez en annexe les déterminations détaillées de ces deux services.

**Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs**

Le Département relève enfin que la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs s'avère essentielle pour un développement durable du territoire vaudois. La mise en oeuvre de cette coordination laisse toutefois envisager une charge de travail très importante pour les autorités communales et cantonales compétentes.

Il est ainsi attendu de la part des différents offices fédéraux concernés un soutien fort, que ce soit en matière de conseils et d'expertises, ainsi que pour des prises de position claires en lien avec les entreprises à risques ayant une emprise territoriale ou une importance stratégique à l'échelle nationale.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, mes salutations distinguées.



Jacqueline de Quattro  
Conseillère d'Etat

**Annexe**

- Déterminations du Service de l'environnement et de l'énergie et du Service du développement territorial

**Copie**

- Office des affaires extérieures (OAE)
- Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN)
- Service du développement territorial (SDT)

## Annexes

### *A/ Déterminations du Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN)*

#### 1. Généralités

Le guide existant pour la coordination entre l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs le long des voies ferroviaires est de plus en plus appliqué dans le Canton de Vaud. Un guide étendu, dont le champ d'application englobe toutes les installations à risque technologique, est par conséquent bienvenu et il sera donc sans doute particulièrement utile.

Les contraintes liées au besoin de réduction des risques par les plans d'affectation peuvent être significatives comme des restrictions de densité de personnes. Suite à nos expériences, même si la problématique est mentionnée dans le plan d'affectation, l'ampleur des restrictions n'est souvent pas perçue et le guide pourrait mieux le souligner.

Comme cette coordination peut générer des situations conflictuelles souvent complexes, le guide utilise beaucoup de termes très modérés (en principe, envisageable, souvent, etc.) et évoque la piste des négociations avec des solutions relativement simples à réaliser. Sur la base de nos expériences, la pratique n'est pas aussi facile et le guide existant pour les voies ferroviaires est déjà sujet à plusieurs interprétations. L'utilisation de termes peu directifs laisse craindre que l'uniformité d'application du guide dans les cantons ne sera pas garantie.

D'une manière générale, le guide traite peu les situations où le risque devient inacceptable ou est amené dans le domaine intermédiaire d'acceptabilité où une pesée des intérêts est indispensable. Les mesures de sécurité nécessaires pour l'entreprise ou pour l'aménagement peuvent être simples ou alors devenir très contraignantes avec un tel niveau de risque. Le guide devrait préciser les critères qui permettent de juger si les mesures doivent être imposées ou si elles sont volontaires dans l'intérêt de la prévention contre les accidents majeurs.

Le SEVEN relève que la prise en compte des développements en zones légalisées mais non construites est plus claire dans ce projet de guide que dans l'existant pour les voies ferroviaires.

Les périmètres de consultation prévus par le guide pour les voies de communication et les conduites de gaz à haute pression couvrent beaucoup de terrains actuellement affectés mais non construits en totalité. Pour le Canton de Vaud, lors de la construction de nouveaux projets dans des plans d'affectation déjà légalisés, il faut s'attendre à ce que de nombreux secteurs apparaissent comme déjà conflictuels avec la situation existante et deviennent particulièrement critiques avec les projets. Le guide présente succinctement cette problématique au point 4.3 (page 23) en donnant des recommandations ou en mentionnant la piste des négociations. Si celles-ci ne sont pas applicables et si le risque est situé dans le domaine intermédiaire d'acceptabilité voire à un niveau inacceptable, la question reste ouverte entre la solution du dézonage ou celle du déplacement de l'entreprise à risque.

**Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs**

La coordination est essentielle entre l'aménagement du territoire et les entreprises à potentiel de risques liés aux matières dangereuses. Toutefois, sa mise en œuvre laisse prévoir une très importante charge de travail aux autorités chargées de l'aménagement du territoire et celles de la prévention des accidents majeurs. Il est ainsi attendu de la part des différents offices fédéraux concernés un soutien fort, que ce soit en matière de conseils et d'expertises, ainsi que pour des prises de position claires en lien avec les entreprises à risques ayant une emprise territoriale ou une importante stratégie à l'échelle nationale.

**2. Remarques sur la méthodologie proposée et sa mise en oeuvre**

Pour le dimensionnement des périmètres de consultation, les distances proposées par le guide ne semblent pas cohérentes avec celles fixées dans le guide existant pour les voies CFF compte tenu de l'ampleur du potentiel de danger, dès lors que les effets attendus avec un wagon de matières dangereuses vont bien au-delà des 100 mètres retenus comme périmètre de consultation pour les voies ferroviaire.

L'établissement de critères permettant d'évaluer l'importance d'un potentiel de développement, comme celui des 300 personnes pondérées du guide existant pour les voies CFF, serait souhaitable. Il faudrait donner des directives pour effectuer une pondération des personnes en fonction des typologies des risques (transports de marchandises dangereuses par route interdits la nuit et certaines périodes du week-end par exemple).

En page 20, la prise en compte des installations sensibles n'est pas claire. D'une part, le guide mentionne que si l'adaptation du plan d'affectation est considérée comme étant non significative du point de vue des risques, aucune mesure spécifique de coordination n'est nécessaire lors de la planification qui prévoit de tels établissements. D'autre part, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire est tenue d'examiner les mesures d'aménagement requises pour ces affectations sensibles.

Pour les risques inacceptables, en fin de l'annexe 1 (page 24), le guide prend position en précisant que le déplacement de voies CFF est disproportionné s'il est effectué uniquement à des fins de sécurité. Ceci peut paraître en contradiction avec le point 3.4 (page 18) ou l'étape 5 « conclusions » (page 20) qui mentionnent que, en finalité des mesures supplémentaires seront exigées à l'entreprise à risques si le risque est inacceptable. Ceci signifie que les mesures supplémentaires peuvent aller jusqu'à une interdiction d'exploiter pour l'installation à risque si on se réfère à l'article 8 de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM). Le guide ne mentionne pas clairement cette mesure forte prévue par l'article 8 OPAM.

Si l'autorité d'exécution de l'OPAM est une autorité fédérale, le problème lié à un risque inacceptable ou amené dans le domaine intermédiaire d'acceptabilité est encore plus complexe. Actuellement, il semble y avoir une pratique différente entre l'OFEN et l'OFT pour prendre position sur le risque amené dans le domaine intermédiaire par un projet de développement (pesée des intérêts qui est nécessaire pour un risque situé dans le domaine intermédiaire d'acceptabilité).

La distinction n'est pas très claire entre les mesures appliquées à l'entreprise à risque (art. 3 et 8 OPAM) et celles à introduire dans les plans d'affectation (restrictions de densité, mesures constructives aux nouveaux bâtiments voisins d'une source de risque, etc.), notamment dans les différents paragraphes des étapes 3 et 5. Par exemple, au

## Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs

point 3.3, l'autorité d'aménagement informe le détenteur du risque qui, au point 3.4, doit évaluer lui-même les mesures générales de sécurité en lien avec le degré d'utilisation du potentiel disponible pour l'aménagement. Selon notre compréhension, le détenteur doit évaluer les mesures de sécurité à prendre pour ses propres installations et ce n'est pas à lui d'évaluer les mesures à appliquer au voisin.

### 3. Pesée des intérêts, répartition des tâches et financement

Les objectifs décrits en page 14 mentionnent de privilégier les mesures simples et peu restrictives. Or, quand un potentiel de développement est significatif auprès d'un risque, le niveau du risque se situe essentiellement dans le domaine intermédiaire du diagramme Probabilité/Conséquence. La pesée des intérêts est donc nécessaire et les mesures deviennent, selon notre pratique, rapidement lourdes financièrement ou très restrictives sur les possibilités d'utilisation du sol.

L'autorité qui prendra la responsabilité finale de la pesée des intérêts pour identifier si les développements du territoire prévalent sur l'intérêt public ou privé représenté par l'entreprise, pouvant amener à des déplacements de voies de communication ou de gazoducs, n'est pas clairement fixée.

Pour les entreprises stationnaires, l'application de l'OPAM s'est pour la plupart arrêtée au niveau du rapport succinct. En cas de projet d'aménagement significatif, ou pour évaluer la significativité du potentiel de développement, il va falloir établir de nombreuses études de risque au sens de l'OPAM, donc avec des coûts qui ne sont pas clairement attribués à un partenaire de cette démarche.

Par ailleurs, le risque pouvant toucher plusieurs communes ou cantons, la mise en œuvre des directives du guide peut s'avérer délicate, en particulier vu les intérêts financiers en jeu. Dans ce cadre, des études foncières doivent être réalisées et coordonnées avec la méthodologie proposée dans le guide. Il serait pertinent que cette coordination avec les études foncières soit mentionnée dans le guide.

Les tâches attribuées aux autorités chargées de l'aménagement du territoire sont nombreuses. Pour les tâches de compétence communale, l'autorité pourrait être confrontée à de grandes difficultés pour respecter toutes les tâches prévues par le guide, en particulier dans les petites communes. Une information aux communes devra être envisagée.

Le guide devrait prévoir un résumé de l'attribution des tâches aux différentes autorités et détenteurs d'entreprises, selon les étapes.

### 4. Coordination avec la révision de l'OPAM en cours

Le SEVEN relève que le texte du présent guide fédéral devra être adapté en vue des modifications de l'OPAM, actuellement en cours de consultation, et en particulier de l'introduction des gazoducs à haute pression dans le champ d'application de cette ordonnance.

Afin d'uniformiser au mieux l'application du nouvel article 11a de l'OPAM par tous les cantons, le guide devrait être aussi plus précis sur les obligations de chaque partenaire, donc indirectement également sur les coûts qui découlent des études et des mesures nécessaires.

## **B/ Déterminations du Service du développement territorial (SDT)**

### **1. But du guide**

Le guide de planification a pour but de montrer comment l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs doivent être coordonnés pour permettre

- de garantir le développement urbain à des emplacements appropriés, sans compromettre de manière excessive la sécurité de la population, et
- d'assurer à long terme l'exploitation de telles installations en tenant compte de l'intérêt public et de leurs propres intérêts, dans la mesure où ils sont fondés.

Une des stratégies du Plan directeur cantonal est de coordonner urbanisation, mobilité et environnement. Le Canton de Vaud tend à concentrer le développement et à densifier les zones à bâtir existantes pour éviter l'éparpillement des constructions. Il est donc important de prendre en compte les risques d'accidents majeurs liés à certaines installations et de rechercher des solutions de manière à respecter le principe d'une utilisation mesurée et rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 de la LAT<sup>1</sup>) et celui inscrit à l'article 3, alinéa 3, LAT selon lequel les lieux d'habitation doivent être préservés autant que possible des atteintes nuisibles ou incommodes. Des mesures pour réduire les risques doivent être réalisées par le perturbateur. Si ces mesures sont jugées insuffisantes et si elles sont impossibles à effectuer, il s'agit d'évaluer si le maintien de l'installation "perturbatrice" est justifié par un intérêt public suffisant et prépondérant par rapport aux autres intérêts publics.

En conséquence, le but de coordination est louable. Le texte évoquant le maintien des installations doit par contre être nuancé.

### **2. Champ d'application du guide**

La méthode proposée doit être appliquée lors de l'adaptation des plans d'affectation au voisinage d'installations. Les conséquences de cette adaptation doivent être significatives du point de vue du risque (en particulier lors de mise en zone à bâtir et dans le cas d'augmentation de la mesure d'utilisation du sol).

Le projet de guide prévoit la possibilité d'étendre le champ d'application de celui-ci

*"à la réalisation de projets de construction sur la base d'un plan de zone en vigueur, où elle peut contribuer à l'émergence d'un consensus."*

Ce texte présente des lacunes et va trop loin.

L'article 11a de l'avant-projet de modification de l'OPAM se limite à la coordination avec les plans d'aménagement du territoire. Il a la teneur suivante :

*"1 Les cantons veillent à ce que la prévention des accidents majeurs soit coordonnée avec les plans directeurs et les plans d'affectation.*

*2 L'autorité d'exécution désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque.*

<sup>1</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700

**Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs**

*3 Avant que l'autorité compétente décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'al. 2, elle consulte l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque."*

La phase précédant l'intégration définitive des risques d'accidents majeurs dans les plans d'aménagement du territoire n'est pas traitée dans cet avant-projet et devrait l'être.

Au-delà de la phase transitoire, il n'y a pas lieu d'étendre le champ d'application du guide aux constructions.

**3. Méthode d'évaluation des risques et définition des risques acceptables**

Cinq étapes sont définies pour assurer la coordination de la planification avec les accidents majeurs.

**a) présélection sur la base du site**

Une présélection a lieu sur la base des périmètres de consultation (entre 100 m et 300 m de l'installation). A l'intérieur de ces périmètres, il est judicieux de coordonner aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs. Il n'est pas précisé si ces périmètres sont déjà définis et si tel n'est pas le cas dans quel délai ils le seront. L'information devrait émaner de l'autorité d'exécution de l'OPAM. Le guide devrait être plus précis à ce sujet. Par ailleurs, le terme de périmètre de consultation n'est pas judicieux. Pourquoi ne pas parler de périmètre de présélection ?

**b) présélection sur la base de l'importance significative du point de vue du risque de l'adaptation des plans d'affectation (plutôt que significativité du risque)**

Si le territoire concerné par l'adaptation du plan d'affectation se situe partiellement à l'intérieur du périmètre de consultation, l'autorité en charge de l'aménagement du territoire en informe le détenteur de l'installation. Il s'agit de préciser quelle est cette autorité (autorité qui initie le plan) et quelle est l'autorité qui fournit les données nécessaires pour évaluer les risques.

**c) évaluation des mesures**

Lorsque l'adaptation du plan d'affectation est significative du point de vue du risque, le détenteur de l'installation doit évaluer les mesures de sécurité générales qui, selon le guide peuvent résulter de l'adaptation du plan d'affectation et de celle du degré d'utilisation du sol. Ce paragraphe n'est pas clair. Il appartient aux autorités en charge de l'aménagement du territoire de décider des mesures de planification et non aux particuliers. L'évaluation du risque (avec les mesures) et de son acceptabilité devrait être de la compétence du service spécialisé dans le domaine des accidents majeurs. Il pourrait être demandé au détenteur de l'installation de mandater un expert. L'intégration de cette évaluation dans les plans d'aménagement du territoire doit relever de la responsabilité des collectivités publiques (canton et communes) en charge de cette matière. Si des mesures constructives doivent être envisagées, elles devront être coordonnées formellement et matériellement avec les mesures de planification. Le guide évoque les cas où des risques non acceptables subsistent suite à l'adaptation du plan d'affectation. Le guide prévoit en page 20 que des mesures supplémentaires (constructives, techniques ou organisationnelles) nécessaires pour réduire le risque à

**Consultation : guide de planification – Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs**

un niveau acceptable doivent être réalisées par le détenteur de l'installation. Or ces mesures doivent être coordonnées avec les mesures d'aménagement du territoire.

**d) pesée des intérêts**

Si le risque demeure inacceptable avec les mesures envisagées, il incombe aux collectivités publiques en charge de l'aménagement du territoire de procéder à une pesée des intérêts en présence. Une étude de variantes devrait être envisagée.

**4. Indemnisations**

Cette question se pose également pour les modifications de plans d'affectation liées à des dangers résultant des éléments naturels. Mais la réponse donnée est sensiblement différente. Dans le cas de risques liés aux dangers naturels, il s'agit de mesures de police qui ne font pas l'objet en principe d'indemnisations. Dans le cas de risques d'accidents majeurs, la réponse donnée dans le guide n'est pas très claire. Le contexte est différent puisque les risques proviennent d'installations et non d'événements naturels. La réponse est forcément différente mais devrait faire l'objet d'une analyse plus poussée de manière à mieux renseigner les collectivités publiques toujours inquiètes des conséquences financières de leurs décisions.

**5. Mise en œuvre dans la procédure de planification**

Le Service du développement territorial est favorable avec le fait d'inscrire le principe de coordination dans la planification directrice cantonale et avec une définition précise des tâches des différentes autorités.

S'agissant des installations à forte fréquentation, il apparaît évident qu'elles ne devraient pas trouver place dans le périmètre de consultation et que ce principe ne devrait pas souffrir d'exceptions.

L'affectation doit être définie dans les règlements généraux d'affectation. Il ne convient pas de renvoyer systématiquement à des plans spéciaux.