

Accidents majeurs

MESURE

A33

Problématique

Suite à l'incendie de Schweizerhalle (BL) du 1^{er} novembre 1986, la Confédération a adopté une Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM). Selon cette ordonnance, les accidents majeurs sont des événements extraordinaires qui surviennent dans une entreprise ou sur une voie de communication et qui ont des conséquences graves hors de l'aire de l'entreprise, sur la voie de communication et en dehors de celle-ci (OPAM, art. 2, al. 4). L'OPAM s'applique uniquement aux détenteurs d'entreprises, d'installations ferroviaires, de routes, de conduites de gaz à haute pression et de toute autre installation à risques (OPAM, art. 1, al. 2). A l'échelle du pays, 2500 entreprises étaient assujetties à l'OPAM en 1996. Pour le canton de Vaud, il existe environ 200 entreprises et environ 1000 kilomètres d'infrastructures de communication assujettis à l'OPAM.

Grâce à l'OPAM, de sérieux dangers potentiels ont été diminués, voire éliminés. Les entreprises ont renforcé la gestion de leurs risques et les ont diminués, parfois à grands frais. Beaucoup ont revu et amélioré leur organisation de sécurité, intensifié la formation de leur personnel et coordonné leur plan d'intervention en collaboration avec les sapeurs-pompiers. La connaissance approfondie des entreprises soumises à l'OPAM, obtenue grâce aux rapports et études de risque, permet en outre une meilleure préparation des différents services d'intervention en cas de catastrophe (Organisation des secours en cas de catastrophe, ORCA).

Toutefois, de plus en plus de conflits surviennent lors de changements dans le voisinage d'une entreprise ou d'une installation assujettie à l'OPAM. Les détenteurs de l'entreprise ou de l'installation sont tenus de prendre toutes les mesures adéquates pour diminuer les risques. Sont considérées comme telles les mesures disponibles selon l'état de la technique, complétées par les mesures conformes à son expérience, pour autant qu'elles soient financièrement supportables (OPAM, art. 3, al. 1). En revanche, une mesure simple pour le voisinage peut éviter une mesure lourde pour l'entreprise. Cette approche nécessite, en l'état des bases légales actuelles, de trouver une entente entre le détenteur de l'entreprise ou de l'installation et les partenaires concernés, notamment les autorités en charge de l'établissement des plans d'affectation.

Pour ce faire, il s'agit en premier lieu d'assurer la coordination entre les entreprises et installations qui présentent des risques d'accidents majeurs et le développement des zones à bâtir, tout particulièrement dans les cas suivants :

- lorsque le plan d'affectation modifie l'exposition potentielle de la population aux risques dans le voisinage d'une entreprise/installation assujettie à l'OPAM ;
- lorsque le plan d'affectation renforce l'urbanisation le long d'infrastructures assujetties à l'OPAM ou à proximité de gazoducs à haute pression et expose ainsi plus fortement la population aux risques d'accidents majeurs ;
- lorsque le plan d'affectation permet l'établissement d'une entreprise/installation assujettie à l'OPAM dans un secteur et expose ainsi plus fortement la population à des risques potentiels.

Objectif

Réduire les risques et les graves dommages aux personnes et à l'environnement résultant des accidents majeurs.

Mesure

Le Canton tient à jour le cadastre des risques majeurs des entreprises stationnaires, des voies ferroviaires, des routes de grand transit et des conduites de gaz à haute pression. Il peut ordonner des mesures de sécurité complémentaires aux entreprises ou installations assujetties à l'Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), lorsque les risques ne sont plus acceptables suite à une modification du voisinage. Ces mesures peuvent être modifiées en fonction de l'évolution des connaissances, des conditions d'exploitation et du voisinage d'une entreprise ou installation à risques. Le Canton peut demander aux communes des mesures de restriction à l'utilisation du sol pour rendre les risques acceptables et économiquement supportables lors de l'établissement d'une planification locale.

Principes de mise œuvre

Le service en charge de la mise en œuvre de l'OPAM ordonne des mesures de sécurité complémentaires aux entreprises ou installations assujetties à l'OPAM lorsque les risques ne sont plus acceptables suite à une modification du voisinage. Ces mesures peuvent être modifiées en fonction de l'évolution des connaissances, des conditions d'exploitation et du voisinage d'une entreprise ou installation à risques. Il peut, en coordination avec le service en charge de l'aménagement du territoire, demander aux communes des mesures de restriction à l'utilisation du sol pour rendre les risques acceptables lors de l'établissement d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier.

Il convient d'introduire la problématique des accidents majeurs le plus en amont possible dans les démarches de planification. Il y a lieu de tenir compte des études de risque dans les processus d'aménagement du territoire, en particulier lors de la définition des objectifs de densification des périmètres les plus sensibles.

Compétences

Confédération

La Confédération :

- exécute l'OPAM lorsqu'elle applique d'autres lois fédérales, des accords internationaux ou des décisions internationales qui touchent des objets relevant de la présente ordonnance (OPAM, art. 6).

Canton

Le service en charge de l'environnement :

- applique l'OPAM en étroite collaboration avec le service en charge des eaux, des sols et de l'assainissement, l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) et les Offices fédéraux concernés, à moins que l'OPAM en confie l'exécution à la Confédération (OPAM, art. 6) ;
- établit un cadastre des risques majeurs des entreprises stationnaires, des voies ferroviaires, des routes de grand transit et des conduites de gaz à haute pression. Ces données sont confidentielles dans le canton de Vaud par décision du Grand Conseil en 1987 ;
- informe le service en charge de l'aménagement du territoire lors de toute modification du cadastre des risques majeurs et indique, le cas échéant, les conflits potentiels avec l'aménagement du territoire ;
- informe le service en charge de l'aménagement du territoire lors du choix des sites pour les entreprises assujetties à l'OPAM et lorsque les sites sont situés à proximité de zones à forte densité de population ou à forte fréquentation.

Le service en charge de l'aménagement du territoire :

- consulte le service en charge de l'environnement dans le cadre des plans d'affectation lorsque tout ou partie des zones est concerné par une entreprise ou installation à risques ;
- consulte le service en charge de l'environnement dans le cadre de l'élaboration des tracés potentiels d'une nouvelle voie de communication assujettie à l'OPAM ou de nouveaux gazoducs à haute pression qui concernent des zones à forte densité de population ou à forte fréquentation.

Les services en charge de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

- déterminent, en collaboration avec les communes et les responsables de l'entreprise ou de l'installation à risques, les mesures d'aménagement ou de construction à prendre pour diminuer les risques, lorsque l'analyse détaillée confirme une situation potentiellement conflictuelle. Les mesures opposables aux tiers hors de l'aire de l'entreprise sont intégrées au plan d'affectation ;
- respectent le devoir de confidentialité relatif au cadastre des risques majeurs du canton. Ils précisent les modalités d'information et de consultation mentionnées ci-dessus.

Communes

Les communes :

- tiennent compte du cadastre des risques majeurs et des dispositions de l'OPAM dans le cadre des plans d'affectation et intègrent, dans les cas de situations potentiellement conflictuelles, les dispositions réglementaires nécessaires.

Autres

Les détenteurs d'une entreprise ou d'une voie de communication soumise à l'OPAM :

- sont tenus de prendre, pour diminuer les risques, toutes les mesures adéquates, générales et, éventuellement, particulières (OPAM, art. 3 et 4) ;
- établissent pour l'autorité d'exécution un rapport succinct selon les critères définis par l'OPAM (OPAM, art. 5).

L'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) :

- collabore avec les services cantonaux et offices fédéraux concernés à la mise en œuvre de l'OPAM.

Coûts de fonctionnement

Mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes.

Délai de mise en œuvre

Durable.

Etat de la coordination

Coordination réglée.

Service responsable de la coordination

Service en charge de l'environnement.

Références

Références à la législation

Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), art. 10 al. 4 et art. 39 al. 1 ;
Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) ; Loi

cantonale sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP), art. 26 al. 1 et art. 47 ; Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), art. 34 let. d.

Autres références

OFT, Plans d'intervention pour les chemins de fer selon l'ordonnance sur les accidents majeurs. Guide, 2004 ; ARE, OFEV, OFT, Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs - le long des installations ferroviaires significatives sous l'angle des risques. Guide de planification, 2009 ; OFEV, Possibilités juridiques de coordination entre le droit de la prévention des accidents majeurs et le droit de l'aménagement du territoire, étude Rodolf Muggli, avocat, 2007 ; SEVEN, Cadastre des risques majeurs, 2005.