



Janvier 2012

Rapport explicatif de la révision de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM)

**RAPPORT EXPLICATIF DE LA RÉVISION DE L'ORDONNANCE SUR LA
PROTECTION CONTRE LES ACCIDENTS MAJEURS (ORDONNANCE SUR LES
ACCIDENTS MAJEURS, OPAM)**

1 GRANDES LIGNES DE LA RÉVISION3

1.1 Contexte 3

1.2 Objectifs 3

1.3 Aperçu des principales modifications 4

1.4 Exécution 4

1.5 Conséquences 4

2 COMMENTAIRE DES ARTICLES5

2.1 Section 1: Dispositions générales..... 5

2.2 Section 2: Principes de la prévention..... 6

2.3 Section 4: Tâches des cantons..... 7

2.4 Section 6: Dispositions finales 8

1 Grandes lignes de la révision

1.1 Contexte

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

La doctrine (cf. Commentaire de l'art. 10 LPE, 2001, Seiler, mars 2001, N.17) et la jurisprudence (cf. Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 18 juin 2008 en la cause « Givisiez », A-5781/2007) considèrent que les installations de transport par conduites (gazoducs et oléoducs) tombent sous le coup de l'art. 10 LPE. L'art. 1, al. 4, let. a, OPAM précise certes que l'ordonnance ne s'applique pas aux installations de transport par conduites, mais l'art. 7, let. b et c, de l'ordonnance du 2 février 2000 sur les installations de transport par conduites (OITC, RS 746.11)¹ renvoie à l'OPAM pour les installations de transport par conduites soumises à surveillance fédérale dans le cadre de la procédure d'approbation des plans (rapport d'impact sur l'environnement). L'OPAM s'applique donc seulement aux installations de transport par conduites qui ont été construites ou modifiées après son entrée en vigueur. Les installations plus anciennes ne relèvent pas de cette ordonnance.

L'urbanisation croissante à proximité des installations de transport par conduites ces 20 dernières années a augmenté les risques d'accident majeur. Or, vu la vitesse à laquelle l'urbanisation se développe, une considération des risques locale, telle qu'on la pratique aujourd'hui dans le cadre des projets d'approbation des plans (nouvelles constructions, déplacements de conduites en raison d'autres projets de construction) ou de projets de mise en zone n'est plus appropriée et n'apporte pas de solutions durables. La seule législation sur les conduites n'est pas un instrument suffisant pour que les risques soient contenus à un niveau acceptable à long terme. Afin que la protection contre les catastrophes bénéficie d'une exécution efficace à l'échelle du pays, toutes les installations de transport par conduites ayant un potentiel de graves dommages devraient être assujetties à l'OPAM.

Le projet prévoit de traiter les installations de transport par conduites comme des voies de communication dans la procédure de contrôle et d'évaluation selon l'OPAM. En vue d'une exécution plus efficace pour les autorités et les détenteurs, l'étude de risque ne doit être ordonnée que lorsque la situation le justifie. Les installations de transport par conduites en général, et les gazoducs en particulier, recèlent une certaine probabilité de dommages graves, même faible, sur de longues distances, comme c'est le cas pour les voies de communication. C'est pourquoi il est requis, au stade du rapport succinct, de procéder pour les conduites à une évaluation de la probabilité d'accident majeur avec dommages graves à la population ou à l'environnement. Si cette probabilité est suffisamment faible, le détenteur ne doit pas procéder à une étude de risque. En outre, vu que la zone d'impact des installations de transport par conduites a, comme les voies de communication, la forme d'un couloir, ces installations ont des conflits d'intérêts comparables.

1.2 Objectifs

La révision de l'ordonnance se propose d'une part de réduire à un degré supportable les risques que comportent les installations de transport par conduites ayant un potentiel de graves dommages et d'autre part de contenir les risques au moyen d'une meilleure coordination de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs en ce qui concerne les entreprises, les voies de communication et les installations de transport par conduites susceptibles d'accidents majeurs.

¹ La législation sur les installations de transport par conduites régit les installations ayant une pression supérieure à 5 bar. Elle vise principalement à assurer la protection technique de la conduite et des 10 mètres alentour, tandis que l'OPAM sert à protéger la population et l'environnement au-delà de ce périmètre.

1.3 Aperçu des principales modifications

Le champ d'application de l'ordonnance sur les accidents majeurs est étendu aux installations de transport par conduites (gazoducs et oléoducs et installations servant à leur exploitation) qui peuvent causer de graves dommages à la population et à l'environnement.

L'introduction des installations de transport par conduites dans l'OPAM signifie que les détenteurs, à l'instar des détenteurs d'entreprises stationnaires et de voies de communication, doivent présenter un **rapport succinct** dans le délai qui sera fixé dans l'ordonnance. Ce rapport succinct comprend une brève description de l'entreprise, les informations ayant servi de base à la conclusion éventuelle de contrats d'assurance de chose et de responsabilité civile, des indications sur les mesures de sécurité et une estimation de la probabilité d'occurrence d'un accident majeur entraînant de graves dommages pour la population² ou l'environnement. Si cette probabilité est jugée suffisamment faible à la lumière des critères d'appréciation de l'OPAM, le risque est considéré comme acceptable. Sinon le détenteur doit établir une **étude de risque** sur décision de l'autorité d'exécution (OFEN) et les autorités doivent déterminer le caractère acceptable ou non du risque étudié. Pour ce faire, l'autorité d'exécution pèse les intérêts en jeu en tenant compte des besoins de protection de la population et de l'environnement et des intérêts privés et publics inhérents à l'installation et ordonne les mesures requises sur cette base.

Pour éviter que les risques ne continuent d'augmenter aux alentours des entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites susceptibles d'accidents majeurs, à cause d'une urbanisation qui se serait développée sans être coordonnée avec la prévention des accidents majeurs, l'OPAM sera dotée d'un nouvel article qui rappelle à la Confédération et aux cantons **l'obligation de coordonner l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs**. Une utilisation systématique des instruments de l'aménagement du territoire (plan sectoriel, plan directeur et plan d'affectation) devrait permettre à long terme de contenir le risque dans une fourchette supportable et, dans certains cas critiques, de le réduire à une mesure acceptable. Une meilleure coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs doit aussi contribuer à ce que la sécurité soit accrue de la manière la plus efficace en termes économiques.

1.4 Exécution

Pour éviter que chaque détenteur ne doive fournir une multitude de rapports succincts pour son réseau de conduites et arriver à une exécution simple et efficace, une **appréciation des risques sur l'ensemble du réseau (« screening »)** est prévue dans le cadre de la procédure du rapport succinct à l'instar de la récente pratique pour les routes et les voies ferrées. Cette étude de risque doit être établie par les détenteurs en collaboration avec les autorités. Ce procédé permet de déterminer les lieux à risques et de fixer des priorités en fonction des dangers pour la population et l'environnement, si bien qu'il sera plus facile de planifier et de réaliser les mesures de réduction des risques. En ce qui concerne les gazoducs, le nouveau rapport cadre fournit déjà les bases de calcul pour évaluer l'ampleur des dommages et déterminer les risques. Pour ce qui est des oléoducs, les autorités et l'industrie pétrolière travaillent à l'établissement de bases similaires.

En parallèle à ce screening, il est prévu d'entreprendre avec les exploitants la recherche et l'évaluation de nouvelles mesures qui aideront à diminuer les risques et à les rendre économiquement supportables.

1.5 Conséquences

L'OFEV a réalisé une évaluation économique (VOBU) de l'impact de la révision de la présente ordonnance. Cette évaluation montre que les conséquences économiques de cette révision en termes de transparence et de diminution du risque, de sécurité du droit et d'aménagement du territoire, d'égalité de traitement des détenteurs et d'application systématique des principes du perturbateur et du pollueur-payeur sont positives pour tous les détenteurs d'exploitations et voies de communication dangereuses. Concernant les coûts des mesures de réduction des risques, l'évaluation a montré qu'ils ne sont actuellement pas encore prévisibles dans les secteurs densément urbanisés mais qu'ils

² Selon les critères d'appréciation de l'OPAM, les dommages pour la population sont graves si le nombre de 10 morts est atteint ou dépassé.

peuvent être très importants. Une meilleure coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs réduit les coûts à long terme de changements de tracés dus au développement de l'urbanisme et à des conflits d'aménagement. Compte tenu de ces faits, l'assujettissement des installations de transport par conduites à l'ordonnance sur les accidents majeurs est utile et judicieux d'un point de vue économique.

La charge que représente l'exécution va subir une légère et brève augmentation ces quelque cinq prochaines années en raison de l'évaluation des rapports succincts et des études de risques. Elle devrait pouvoir être assumée par un poste de durée déterminée entre 2012 et 2017. Le travail d'exécution dans les cantons restera pratiquement inchangé en ce qui concerne les installations de transport par conduites puisque l'exécution incombe à la Confédération.

2 Commentaire des articles

2.1 Section 1: Dispositions générales

Art. 1 But et champ d'application

Al. 2, let. f.: dans un environnement sans endroits exposés, les installations de transport par conduites n'ont le potentiel de causer de graves dommages à la population et à l'environnement qu'à partir d'une certaine quantité d'énergie. Au moment de définir le champ d'application, seules les installations de transport par conduites qui présentent effectivement ce potentiel de danger doivent être soumises à l'ordonnance sur les accidents majeurs, si on souhaite pouvoir appliquer la réglementation de manière efficace. Comme les dommages que peuvent causer les gazoducs et les oléoducs ne sont pas identiques, il convient de définir des champs d'application spécifiques pour ces deux types de conduites. L'OFEV et l'OFEN ont fixé les critères suivants en collaboration avec l'industrie:

Gazoducs

Les gazoducs dont la pression de service autorisée est supérieure à 5 et inférieure ou égale à 25 bar sont soumis à l'OPAM si le produit de cette pression et de leur diamètre extérieur atteint ou dépasse 500 bar cm. Ceux dont la pression de service autorisée est supérieure à 25 bar y sont soumis si le produit de cette pression et de leur diamètre extérieur atteint ou dépasse 1000 bar cm.

Oléoducs

Comme les oléoducs peuvent causer de graves dommages (en particulier aux eaux souterraines et superficielles) dès que la pression de service autorisée est supérieure à 5 bar et que le produit de cette pression et du diamètre extérieur est supérieur à 200 bar, tous les oléoducs visés à l'art. 2, al. 1, let. a de l'ordonnance sur les installations de transport par conduites entrent dans le champ d'application de l'ordonnance sur les accidents majeurs.

La pression de service autorisée des oléoducs est la pression permanente maximale autorisée en un point de la conduite.

Al. 3, let. d.: les gazoducs qui ne remplissent pas les critères de l'al. 2, let. f, mais relèvent du champ d'application de l'OITC, sont susceptibles de causer de graves dommages aux endroits exposés avec forte densité de population à proximité de la conduite. Comme ces situations ne peuvent pas être totalement exclues, surtout dans des secteurs densément urbanisés, l'autorité d'exécution doit avoir la possibilité d'assujettir ces gazoducs à l'OPAM de cas en cas et lorsqu'il est prouvé qu'il y a risque de graves dommages.

Les gazoducs à basse pression, c'est-à-dire ceux dont la pression de service ne dépasse pas 5 bar ne relèvent pas de la présente ordonnance. Ils continuent d'être évalués selon la méthode des règlements de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE).

Al. 4.: l'ordonnance s'applique maintenant aussi aux installations de transport par conduites visées à l'al. 2, let. f.

Art. 2 Définitions

Al. 4, let. c.: la définition de l'installation de transport par conduites émane de l'ordonnance du même nom.

2.2 Section 2: Principes de la prévention

Art. 3 Mesures de sécurité générales

Al. 1: le détenteur d'une installation de transport par conduites doit lui aussi prendre des mesures de sécurité générales selon l'art. 3 OPAM. Les principes à suivre sont précisés dans une nouvelle annexe 2.4 qui évite de répéter l'OITC. Il s'agit principalement de choisir le tracé approprié de la conduite, le site approprié pour les installations annexes et les dispositifs de sécurité nécessaires pour protéger la population et l'environnement, ainsi que de communiquer les informations aux tiers (p. ex. personnel, services d'intervention et propriétaires fonciers) sur les dangers que présentent les combustibles et carburants transportés.

Art. 5 Rapport succinct du détenteur

Al. 3 et 4: ces dispositions fixent les exigences auxquelles le rapport succinct doit répondre. Ces exigences correspondent à ce que le détenteur doit déjà remettre avec l'estimation de l'ampleur des dommages, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.

En vue d'une exécution efficace pour les autorités et les détenteurs, l'étude de risque ne doit être ordonnée que lorsque la situation le justifie. Les installations de transport par conduites en général, et les gazoducs en particulier, recèlent sur de longues distances une certaine probabilité, même si elle est faible, de dommages graves, comme les voies de communication. C'est pourquoi il est demandé, au stade du rapport succinct, de procéder pour les conduites à une évaluation de la probabilité d'accident majeur avec dommages graves à la population ou à l'environnement. Si cette probabilité est suffisamment faible, le détenteur ne doit pas procéder à une étude de risque.

Les personnes qui sont employées dans l'entreprise examinée et qui se trouvent dans l'installation de transport par conduites ou en dehors pendant l'accident majeur, ne sont pas prises en compte dans l'estimation de l'ampleur des dommages.

Art. 6 Examen du rapport succinct, étude de risque

Al. 2, let. c, et al. 3, let. c: l'autorité d'exécution vérifie que le rapport succinct est complet et correct et si la probabilité d'accident majeur entraînant de graves dommages est suffisamment faible. Dans le cas contraire, elle ordonne de procéder à une étude de risque.

Art. 7 Examen de l'étude de risque

Al. 2, let. a: l'autorité d'exécution examine l'étude de risque et détermine si le risque est acceptable. Elle consigne sa décision dans un rapport de contrôle.

Pour déterminer le caractère acceptable ou non du risque, elle compare les besoins de protection de la population ou de l'environnement avec les intérêts publics ou privés représentés par l'installation de transport par conduites (pesée des intérêts).

Les principes suivants de la pesée des intérêts relèvent une importance particulière en relation avec l'introduction des installations de transport par conduite dans l'OPAM :

- On ne doit pas procéder à l'appréciation des risques seulement de manière locale, mais aussi dans le cadre d'une appréciation globale concernant des tronçons d'une longueur plus importante. De même les intérêts privés ou publics représentés par l'installation de transport par conduites peuvent revêtir un caractère régional ou suprarégional, et non seulement local.
- Le potentiel de développement dans le voisinage d'une installation doit également être pris en compte. Il est ainsi possible qu'un certain risque dans un voisinage sans potentiel de développement soit jugé acceptable alors que le risque d'une installation comparable dans un voisinage à potentiel de développement élevé soit jugé inacceptable.
- Dans le but d'apprécier l'acceptabilité des risques, la proportionnalité des mesures de sécurité supplémentaires selon l'art. 8 de l'OPAM qui sont envisageables revêt une grande importance. Dans le cadre de cette appréciation, il faut également tenir compte du fait qu'il peut s'agir d'une nouvelle installation ou d'une installation existante. L'évaluation des mesures de sécurité mentionnée sous chiffre 1.4 apportera des éléments permettant de juger de la proportionnalité des mesures.

C'est surtout à cause de l'augmentation de la densité urbaine des 20 dernières années à proximité des installations de transport par conduite, comme évoqué plus haut, mais aussi à cause des récentes connaissances acquises avec l'étude des risques, qu'il faut craindre que les risques inhérents aux conduites doivent être qualifiés de non acceptables par endroits. Il incombera aux autorités, en collaboration avec les détenteurs, de réduire ces risques dans un délai raisonnable dans le cadre d'une approche globale.

2.3 Section 4: Tâches des cantons

Art. 11a Coordination avec la planification directrice et affectation des zones

Al. 1, 2 et 3: Choisir un endroit approprié et respecter les distances de sécurité sont normalement le moyen le plus efficace de protéger la population en dehors des installations dangereuses contre les accidents majeurs. Cependant, comme le respect des distances de sécurité est la seule obligation du détenteur d'une installation dangereuse, il peut arriver que le risque ne puisse être maintenu à un degré acceptable face à la progression de l'urbanisation. Par conséquent, l'utilisation prévue pour une surface donnée dans les plans directeurs et d'affectation doit être conçue de sorte à minimiser le plus possible le risque d'accident majeur pour la population se trouvant dans des zones vouées exclusivement ou principalement à l'habitation, des zones industrielles et artisanales, des zones d'utilisation publique à protéger ou sur les voies de communication importantes ou dans les zones de sports et de loisirs.

C'est aujourd'hui déjà une obligation que de tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans l'aménagement du territoire au stade des plans directeurs et d'affectation (art. 2, al. 1, art. 3, al. 3, let. b, art. 6, al. 2, let. c, LAT). Dans la pratique, si la problématique est négligée, c'est plus dû à un manque d'information ou à des lacunes dans les plans qu'à des lacunes de réglementation (cf. l'expertise de R. Muggli « Rechtliche Möglichkeiten der Koordination des Störfallvorsorgerechts mit dem Planungsrecht »).

Le nouvel art. 11a spécifie l'obligation de planifier et de coordonner selon l'art. 2, al. 1, LAT dans le domaine de la prévention des accidents majeurs. La coordination est de rigueur lorsque les plans directeurs et les plans d'affectation sont modifiés (en particulier classement en zone à bâtir ou augmentation du degré d'utilisation). Les al. 2 et 3 indiquent au canton comment entreprendre cette coordination. L'al. 2 interpelle l'autorité d'exécution de l'OPAM qui doit désigner le secteur attenant dans lequel la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque. Les consignes de l'al. 3 sont destinées aux autorités chargées de la coordination. Celles-ci doivent vérifier pour tout changement des plans directeurs ou d'affectation qu'il n'y a pas augmentation du risque de graves dommages. Elles doivent pour ce faire consulter l'autorité d'exécution de l'OPAM (désignée dans l'OPAM par "autorité d'exécution"). Si celle-ci est un service fédéral, elle peut convenir avec le service cantonal chargé de l'exécution de l'OPAM de lui déléguer la tâche d'examiner la significativité du risque d'un projet d'aménagement. Dans le cas normal, le service cantonal chargé de l'exécution de l'OPAM peut procéder lui-même à cet examen au moyen des outils informatiques qui ont été mis à disposition. Dans les cas plus complexes, qui requièrent p. ex. une étude de risque selon l'al. 6 OPAM ou lorsque les positions des parties concernées sont irréconciliables, l'autorité d'exécution fédérale doit s'impliquer. S'il résulte que le risque serait augmenté, il faut veiller que l'accroissement du risque soit minimisé. A cet effet, il faudra prendre toutes les mesures de sécurité qui sont économiquement supportables. En outre, selon les résultats de la pesée des intérêts au sens de l'aménagement du territoire, il faudra également prendre les mesures relevant de l'aménagement du territoire.

La réalisation concrète de cette coordination le long des installations ferroviaires est décrite dans le « Guide de planification. Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs le long des installations ferroviaires significatives sous l'angle des risques ». Ce guide propose de fixer ce qu'il appelle des périmètres de consultation, dans lesquels il y a lieu de coordonner l'aménagement du territoire et la prévention des accidents majeurs. Ces périmètres de consultation se réfèrent aux secteurs où le changement d'affectation pourrait conduire à une forte augmentation du risque eu égard au potentiel de risque de l'installation. Ils se trouvent donc dans la zone d'impact propre aux cas d'accident majeur. S'agissant des installations ferroviaires, le périmètre a une largeur de 100 mètres

des deux côtés de l'installation. Plusieurs cantons fixent déjà des périmètres de consultation et ont fait de bonnes expériences avec cet instrument de coordination. Une nouvelle version du guide est en cours d'élaboration, elle tiendra compte de la prévention des accidents majeurs dans les entreprises, les voies ferrées, les routes et les installations de transport par conduites.

2.4 Section 6: Dispositions finales

Art. 24 Modification du droit en vigueur

Al. 1: l'art. 7, let. b et c de l'ordonnance sur les installations de transport par conduites est modifiée comme suit:

let. b: le rapport relatif à l'impact sur l'environnement comprend un rapport succinct selon l'art. 5, al. 3, OPAM;

let. c: le rapport relatif à l'impact sur l'environnement comprend une étude de risque selon l'annexe 4.4 de l'OPAM si l'appréciation en vertu de l'art. 6 OPAM impose une telle étude. L'autorité examine l'étude de risque d'après les exigences citées à la nouvelle annexe 4.4. Ces exigences s'appuient sur l'annexe 4.1 pour les entreprises stationnaires et sur l'annexe 4.3 pour les voies de communication.

Art. 25 Dispositions transitoires

Al. 1: le délai transitoire pour présenter les rapports succincts des exploitants des installations de transport par conduite est de 5 ans. Pour simplifier et rationaliser l'exécution et pour que les détenteurs de réseaux de conduites ne doivent pas remettre une multitude de rapports succincts, il est prévu, à l'instar de la récente pratique pour les voies ferrées et les routes, **une évaluation des risques portant sur l'ensemble du réseau**, que le détenteur doit établir en collaboration avec les autorités.