



Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM)

Révision 2012

Résultats de l'audition

11 janvier 2013

1 Contexte et procédure d'audition

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mené une audition auprès des cantons et milieux intéressés au sujet de la révision de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM, RS 814.012). Cette révision vise deux objectifs. Elle prévoit, d'une part, d'étendre le champ d'application de l'ordonnance aux installations de transport par conduites: avec les constructions et mises en zone réalisées dans leur voisinage, ces installations présentent un risque d'accident majeur en hausse constante depuis ces dernières décennies et n'ont donc plus lieu, du point de vue de la sécurité, d'être exclues de l'OPAM. Elle doit, d'autre part, donner suite à la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats demandant une meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (04.3664): pour stopper l'accroissement des risques dans le voisinage des entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites susceptibles d'accidents majeurs, l'obligation qui est déjà posée dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) concernant la coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs doit être inscrite et précisée en conséquence dans l'OPAM.

L'audition s'est déroulée du 1^{er} février au 7 mai 2012. Le projet de révision a été soumis à 41 destinataires en tout. Six d'entre eux ont renoncé à prendre position ou n'ont pas répondu. Dix organisations, qui ne faisaient pas partie de ces destinataires, ont en revanche pris position de façon spontanée (Gaznat S.A., ASTAG, Erdgas ZH, VSS *lubes*, CSSP, WWF, constructionsuisse, Centre Patronal, APF, Ville de Zurich). Au total, 25 cantons, treize associations économiques ou industrielles et sept autres organisations intéressées (COSAC, Union des villes suisses, AEAI, CSSP, WWF, Ville de Zurich, APF) se sont exprimés sur l'intégration des installations de transport par conduites dans le champ d'application de l'OPAM ainsi que sur l'ajout d'un article relatif à la coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs.

2 Evaluation globale

L'analyse des prises de position montre que tous les participants à l'audition sont d'accord avec le principe d'intégrer les installations de transport par conduites dans le champ d'application de l'OPAM. CARBURA et UP estiment toutefois qu'il est trop tôt pour cela. Rappelant que la méthode d'évaluation des risques liés aux oléoducs n'est encore qu'en cours d'élaboration, ces deux organisations pensent

en effet qu'il serait judicieux d'attendre les résultats des études pilotes correspondantes de façon à pouvoir tenir compte dans la révision non seulement des éléments nouveaux éventuels mais aussi du temps nécessaire à l'établissement des rapports succincts et des études de risque.

Le principe d'ajouter à l'OPAM un article relatif à la coordination entre la prévention des accidents majeurs et les plans directeurs et d'affectation est quant à lui approuvé par 43 participants à l'audition et rejeté par deux autres. Les deux participants en question considèrent que l'obligation de coordination est déjà posée aux art. 1 et 2, al. 1, LAT et qu'il ne sert à rien de la répéter dans une ordonnance spéciale. Certains auditionnés jugent au contraire que le nouvel article proposé ne va pas assez loin. Ils regrettent que ce dernier ne se réfère qu'aux mises en zone et aux changements d'affectation de zone et ne traite pas le problème des constructions situées à proximité d'installations susceptibles d'accidents majeurs sur des zones à bâtir déjà existantes.

S'agissant des six destinataires n'ayant remis aucune prise de position, leur silence vaut acceptation tacite des modifications proposées.

Les tableaux qui suivent fournissent un aperçu des positions générales des 51 participants, qu'ils aient été officiellement invités à se prononcer ou qu'ils aient pris position de façon spontanée après l'annonce de l'audition.

Intégration des installations de transport par conduites dans le champ d'application de l'OPAM

Position générale	Nombre: 51 (100 %)	Participants à l'audition
Sont d'accord et ne demandent aucune modification	17 (33 %)	14 cantons (AG, FR, GE, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, UR, VD, VS, ZG, ZH) 2 associations économiques ou industrielles (scienceindustries, CFF) 1 autre organisation intéressée (AEAI)
Sont d'accord mais demandent des modifications	23 (45 %)	11 cantons (AR, AI, BE, BL, BS, GR, JU, NW, SO, TG, TI) 8 associations économiques ou industrielles (SSIGE, Erdgas ZH, CARBURA, UP, Swissgas, Gaznat S.A., VSS lubes, Centre Patronal) 4 autres organisations intéressées (COSAC, CSSP, WWF, APF)
Ne sont pas d'accord	0 (0 %)	
N'ont pas pris position	11 (22 %)	1 canton (GL) 4 associations économiques ou industrielles (ASTAG, ECO SWISS, constructionsuisse, BLS SA) 6 autres organisations intéressées (Ville de Zurich, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses, Suva, Fédération suisse des sapeurs-pompiers, Union des transports publics)

Ajout de l'article relatif à la coordination entre prévention des accidents majeurs et aménagement du territoire

Position générale	Nombre: 51 (100 %)	Participants à l'audition
Sont d'accord et ne demandent aucune modification	21 (41 %)	13 cantons (AG, AR, AI, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VS) 5 associations économiques ou industrielles (scienceindustries, CFF, SSI GE Erdgas ZH, Swissgas) 3 autres organisations intéressées (AEAI, CSSP, WWF)
Sont d'accord mais demandent des modifications	22 (43 %)	11 cantons (BE, BL, BS, FR, GE, NE, SG, SZ, TI, VD, ZH) 7 associations économiques ou industrielles (CARBURA, UP, Gaznat S.A., ASTAG, VSS lubes, constructionsuisse, ECO SWISS) 4 autres organisations intéressées (COSAC, Ville de Zurich, Union des villes suisses, APF)
Ne sont pas d'accord	2 (4 %)	1 canton (ZG) 1 association économique ou industrielle (Centre Patronal)
N'ont pas pris position	6 (12 %)	1 canton (GL) 1 association économique ou industrielle (BLS SA) 4 autres organisations intéressées (Association des Communes Suisses, Suva, Fédération suisse des sapeurs-pompiers, Union des transports publics)

Compte tenu de la large adhésion de principe des participants à l'audition, le DETEC proposera au Conseil fédéral d'adopter la révision de l'OPAM après intégration des quelques menues adaptations mentionnées dans la suite du présent document.

3 Critiques et demandes de modifications sur certains points

Les points 3.1 à 3.7 ci-après portent sur les principales demandes de modifications faites par les participants qui se sont déclarés globalement favorables à la révision proposée. La demande de renvoi de CARBURA et UP, ainsi que les prises de position des deux participants opposés à l'ajout d'un article sur la coordination entre prévention des accidents majeurs et aménagement du territoire, sont pour leur part traitées aux points 3.8 et 3.9. L'OFEV a évalué chacune des questions soulevées en accord avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

3.1 But et champ d'application (art. 1)

- Swissgas et Gaznat S.A. demandent dans leurs prises de position de retirer la mention des installations de transport par conduites de l'art. 1, al. 3 (disposition subsidiaire). Telle que proposée, cette disposition habilite l'autorité d'exécution à soumettre de cas en cas à l'OPAM des entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites qui ne répondent pas aux critères définis pour entrer dans le champ d'application de l'ordonnance mais qui, en raison du danger potentiel qu'elles présentent, risquent tout de même de porter gravement atteinte à la population ou à l'environnement.

CARBURA et UP souhaitent que l'art. 1, al. 3 ne fasse référence qu'aux gazoducs. Ces deux organisations soulignent que l'ensemble du réseau d'oléoducs visé par l'ordonnance sur les installations de transport par conduites (OITC, RS 746.11) entre déjà dans le champ d'application de l'OPAM au regard des critères définis à l'art. 1, al. 2, let. f et que, comme cela ressort du rapport explicatif, l'art. 1, al. 3 ne concerne donc que les gazoducs.

Evaluation de l'OFEV:

Comme cela est évoqué dans le rapport explicatif, on ne peut exclure que les gazoducs qui ne remplissent pas les critères mentionnés à l'art. 1, al. 2, let. f, mais relèvent du champ d'application de l'OITC, puissent causer de graves dommages aux endroits exposés avec forte densité de population à proximité des conduites. C'est pourquoi l'OFEV estime justifié, notamment par souci

d'analogie avec les entreprises et les voies de communication, que l'autorité d'exécution ait la possibilité de soumettre ces gazoducs à l'OPAM dans les cas où il est démontré que de graves dommages sont possibles.

Il est vrai que les critères définis à l'art. 1, al. 2, let. f font que l'ensemble du réseau d'oléoducs visé par l'OITC est soumis à l'OPAM. Et que, comme le constatent à juste titre CARBURA et UP, l'art. 1, al. 3 ne concerne donc dans les faits que les gazoducs. L'OFEV considère qu'il est malgré tout préférable d'utiliser aussi ici le terme d'installations de transport par conduites pour assurer la cohérence terminologique de l'ordonnance.

Ces demandes ne doivent pas être intégrées dans le projet d'ordonnance.

3.2 Indications à fournir dans le rapport succinct (art. 5)

- Un certain nombre de cantons désirent qu'on ajoute à l'art. 5, al. 3 une let. b qui soit analogue à celle des al. 1 et 2 relatifs aux entreprises et aux voies de communication et dont le contenu serait le suivant: « des indications sur la nature, la composition et l'état d'agrégation des substances et des préparations transportées ainsi que sur la pression de service autorisée et la fréquence des accidents survenus sur l'installation. » Rappelant que les installations de transport par conduites soumises à l'OITC peuvent, conformément à l'art. 1 de cette ordonnance, servir au transport de nombreux produits différents (combustibles, carburants, hydrocarbures ou mélanges d'hydrocarbures liquides ou gazeux, tels que pétrole brut, gaz naturel, gaz de raffinage, produits de la distillation du pétrole brut et résidus liquides provenant du raffinage du pétrole brut), ils considèrent que l'indication explicite du produit transporté par le détenteur constitue une information de base indispensable pour l'examen du rapport succinct.

Evaluation de l'OFEV:

Par souci d'analogie avec les entreprises et les voies de communication, l'OFEV appuie cette demande.

Cette demande doit être intégrée dans le projet d'ordonnance.

3.3 Examen de l'étude de risque (art. 7)

- Certaines des associations industrielles émettent dans leurs prises de position le souhait que la sécurité d'approvisionnement soit explicitement mentionnée parmi les intérêts publics à prendre en considération lors de la détermination du caractère acceptable ou non du risque lié aux installations de transport par conduites. Et ajoutent que l'importance de ces installations pour l'approvisionnement du pays, mais aussi celle des réservoirs d'alimentation des oléoducs et celle des raffineries, doit être prise en compte de façon spécifique et prioritaire dans le cadre de la coordination entre aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs.

Evaluation de l'OFEV:

La question de l'évaluation du risque – notamment dans les cas intermédiaires, où l'autorité d'exécution est amenée dans le cadre d'une pesée d'intérêts à confronter et mettre en balance, d'un côté, les besoins de protection de la population et de l'environnement, et de l'autre, les intérêts privés et publics que représente une entreprise, une voie de communication ou une installation de transport par conduites – est traitée dans une aide à l'exécution de l'OFEV, portant sur les critères d'appréciation pour l'OPAM. Ces critères sont en train d'être redéfinis en collaboration avec un groupe de travail comptant des représentants des secteurs du gaz et du pétrole. L'OFEV a l'intention d'y intégrer l'aspect de la sécurité d'approvisionnement.

Cette demande ne doit pas être intégrée dans le projet d'ordonnance.

3.4 Mesures de sécurité générales: principes à respecter (annexe 2)

- Un canton demande que l'annexe 2.4, let. a soit, par analogie avec les entreprises et les voies de communication, complétée comme suit: « choisir un tracé ou un site appropriés **et respecter les distances de sécurité nécessaires.** »

Evaluation de l'OFEV:

Par souci d'analogie avec les entreprises et les voies de communication, l'OFEV appuie cette demande.

Cette demande doit être intégrée dans le projet d'ordonnance.

- Un certain nombre de participants à l'audition souhaitent que les principes applicables pour les installations de transport par conduites concernant les mesures de sécurité générales (art. 3 OPAM) soient énumérés à l'annexe 2.4, ou bien énoncés dans un autre document de forme appropriée (p. ex. une aide à l'exécution) pour apporter la clarté et la transparence nécessaires sur l'ensemble des bases légales afférentes.

Evaluation de l'OFEV:

Comme cela est évoqué dans le rapport explicatif, on ne doit retrouver dans l'annexe 2.4 aucune prescription déjà présente dans une autre loi. Quant au bien-fondé et à la nécessité d'élaborer un document réunissant toutes les bases légales concernées, ils doivent être examinés avec les cantons et l'industrie après l'entrée en vigueur de l'OPAM.

Cette demande ne doit pas être intégrée dans le projet d'ordonnance.

3.5 Indications à fournir dans l'étude de risque (annexe 4)

- Un certain nombre de cantons souhaitent que, par analogie avec les entreprises (annexe 4.1) et les voies de communication (annexe 4.3), on ajoute à l'annexe 4.4 un point 32 portant le titre « Dangers potentiels » et contenant le texte suivant: « Vue d'ensemble et caractéristiques des principaux dangers potentiels. »

Evaluation de l'OFEV:

Par souci d'analogie avec les entreprises et les voies de communication, mais aussi de cohérence avec l'ajout qui doit être fait à l'art. 5, al. 3 concernant les indications à fournir dans le rapport succinct (cf. point 3.2 du présent rapport), l'OFEV appuie cette demande.

Cette demande doit être prise en compte dans le projet d'ordonnance.

3.6 Délai transitoire (art. 25)

- Un certain nombre de participants à l'audition demandent que le délai transitoire accordé pour la remise des rapports succincts ne soit pas de cinq ans, comme cela est proposé dans le projet de modification soumis à l'audition, mais de deux à trois ans, comme cela avait été le cas pour les entreprises et les voies de communication lors de l'entrée en vigueur de l'OPAM en 1991.

Evaluation de l'OFEV:

L'OFEN et l'OFEV travaillent d'ores et déjà, en collaboration avec deux groupes de travail comptant des représentants des secteurs du gaz et du pétrole mais aussi des cantons, à l'élaboration des bases qui doivent servir à l'appréciation globale des risques liés au réseau de gazoducs (env. 2200 km de conduites) et au réseau d'oléoducs (env. 200 km de conduites). Sachant que les bases méthodiques nécessaires à l'appréciation des risques liés au réseau d'oléoducs ne sont pas encore totalement au point, et compte tenu de l'ampleur de la tâche que représente l'acquisition des données relatives au réseau de gazoducs, nettement plus long en effet que le réseau d'oléoducs, l'OFEV estime qu'un délai transitoire de cinq ans est approprié. Par ailleurs, l'expérience a montré que les délais transitoires fixés pour les entreprises et les voies de communication lors de l'entrée en vigueur de l'OPAM en 1991 étaient trop courts au regard de l'ampleur du travail nécessaire pour l'acquisition des données.

Cette demande ne doit pas être intégrée dans le projet d'ordonnance.

3.7 Coordination avec les plans directeurs et les plans d'affectation (art. 11a)

- Un certain nombre de participants à l'audition craignent que l'introduction de l'art. 11a n'entraîne un affaiblissement des principes du perturbateur et du pollueur-payeur. Ils demandent qu'il soit clairement spécifié dans cet article que les nouvelles dispositions sur la coordination ne dispensent pas les détenteurs d'installations de l'obligation de prendre toutes les mesures qui correspondent à l'état de la technique de sécurité et sont économiquement supportables.

D'autres participants jugent au contraire que l'art. 11a proposé ne va pas assez loin. Ils regrettent que ce dernier ne se réfère qu'aux mises en zone et aux changements d'affectation de zone et ne traite pas le problème des constructions situées à proximité d'installations susceptibles d'accidents majeurs sur des zones à bâtir déjà existantes.

Evaluation de l'OFEV:

L'OFEV souligne dans le rapport explicatif que les détenteurs des installations sont tenus de prendre toutes les mesures de sécurité économiquement supportables pour réduire le risque mais que les autorités sont, en plus de cela, tenues de prendre les mesures qui s'imposent dans le domaine de l'aménagement du territoire selon la pesée d'intérêts réalisée dans ce domaine. Les principes du perturbateur (les détenteurs d'installations dangereuses doivent prendre toutes les mesures de prévention qui s'imposent, car c'est à eux que les risques en cause sont imputables) et du pollueur-payeur (les détenteurs d'entreprises dangereuses tenus de prendre des mesures de sécurité en vertu du principe du perturbateur doivent supporter eux-mêmes les coûts de ces mesures) ne seront aucunement affectés par ce nouvel article. D'après les vérifications de l'OFEV, il est d'ailleurs impossible d'y déroger au vu de la législation actuelle. Mais pour autant que toutes les mesures raisonnables possibles aient été prises par le détenteur, l'autorité de planification doit, dans le cadre de la pesée d'intérêts réalisée du point de vue de l'aménagement du territoire, tenir compte de la prévention des accidents majeurs et donc de l'intérêt que représente la conservation de l'installation à risque, notamment lorsque celle-ci est exploitée dans l'intérêt public.

Comme le font justement remarquer les participants pour qui l'art. 11a ne va pas assez loin, le problème de la densification de la population dans le voisinage des installations se pose souvent aujourd'hui dans des zones à bâtir déjà existantes. L'OFEV entend donc profiter des travaux qui seront menés en 2015 en vue de l'adaptation de l'OPAM au nouveau système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH) pour chercher avec tous les acteurs concernés des solutions propres à améliorer cette situation dans le respect des contraintes liées tout à la fois aux principes du perturbateur et du pollueur-payeur, à l'aménagement du territoire, à la protection de la population et de l'environnement et à la conservation des installations à risque d'intérêt public.

3.8 Demande de renvoi de CARBURA et UP

- CARBURA et UP estiment qu'il est trop tôt pour intégrer les installations de transport par conduites dans le champ d'application de l'OPAM. Rappelant que la méthode d'évaluation des risques liés aux oléoducs n'est encore qu'en cours d'élaboration, ces deux organisations pensent en effet qu'il serait judicieux d'attendre les résultats des études pilotes concernées de façon à pouvoir tenir compte dans la révision non seulement des éléments nouveaux éventuels mais aussi du temps nécessaire à l'établissement des rapports succincts et des études de risque.

Evaluation de l'OFEV:

L'OFEV estime que le délai transitoire de cinq ans prévu dans le projet de révision laisse suffisamment de temps pour finir d'élaborer la méthode d'appréciation des risques (méthode de screening) puis pour la mettre en œuvre, c'est-à-dire pour établir les rapports succincts. La situation n'est pas différente aujourd'hui pour les oléoducs qu'elle ne l'était pour les entreprises et les voies de communication lors de l'entrée en vigueur de l'OPAM. En effet, la méthode d'établissement et d'évaluation des rapports succincts restait aussi à élaborer à l'époque, qui plus est dans un délai plus court (deux ans). Au vu de ces éléments, mais aussi de la clarté des bases juridiques et des nombreuses réponses favorables reçues par ailleurs concernant l'intégration des

installations de transport par conduites dans le champ d'application de l'ordonnance, l'OFEV rejette la demande formulée par CARBURA et UP.

Cette demande doit être rejetée.

3.9 Prises de position défavorables à l'ajout d'un article sur la coordination entre prévention des accidents majeurs et aménagement du territoire (art. 11a)

- Deux participants à l'audition demandent qu'il soit renoncé à l'introduction d'un nouvel art. 11a sur la coordination entre la prévention des accidents majeurs et les plans directeurs et d'affectation, au motif que l'obligation de coordination est déjà posée aux art. 1 et 2, al. 1, LAT et qu'il ne sert à rien de la répéter dans une ordonnance spéciale.

Evaluation de l'OFEV:

Comme cela était déjà évoqué dans la lettre qui accompagnait le projet de révision, le nouvel art. 11a vise à donner suite à la motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats demandant une meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire (04.3664). De plus, il ne répète pas l'obligation de coordination, mais la précise. Il faut ajouter que si la coordination entre prévention des accidents majeurs et aménagement du territoire constitue déjà une obligation à l'heure actuelle, elle a souvent été négligée ces dernières années. Au vu de ces éléments et des nombreuses réponses favorables reçues par ailleurs, la demande émise dans les deux prises de position en question doit être rejetée.

4 Modifications apportées à l'ordonnance en vue de la deuxième consultation des offices

La première consultation des offices et l'audition n'ont donné lieu qu'à de très légères modifications. Pour la deuxième consultation des offices, l'ordonnance se verra apporter les adaptations décrites au point 3.

5 Annexe: prises de position reçues

1. Cantons (chancelleries d'Etat)	
AG	Regierungsgebäude, 5001 Aarau
AR	Regierungsgebäude, case postale, 9102 Herisau
AI	Marktgasse 2, 9050 Appenzell
BE	Postgasse 68, 3000 Berne 8
BL	Rathausstrasse 2, 4410 Liestal
BS	Rathaus, case postale, 4001 Bâle
FR	Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg
GE	Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1211 Genève 3
GR	Reichsgasse 35, 7001 Coire
JU	Rue du 24-Septembre, 2800 Delémont
LU	Bahnhofstrasse 15, 6002 Lucerne
NE	Château, 2001 Neuchâtel
NW	Rathaus, 6370 Stans
OW	Rathaus, 6060 Sarnen
SG	Regierungsgebäude, 9001 St-Gall
SH	Beckenstube 7, 8200 Schaffhouse
SO	Rathaus, 4509 Soleure
SZ	Case postale, 6431 Schwytz
TG	Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
TI	Residenza Governativa, 6501 Bellinzone
UR	Case postale, 6460 Altdorf 1
VD	Château cantonal, 1014 Lausanne
VS	Palais du Gouvernement, 1950 Sion
ZG	Case postale 156, 6301 Zoug
ZH	Kaspar Escher-Haus, 8090 Zurich
2. Associations économiques ou industrielles	
scienceindustries	Organisation économique du secteur suisse chimie-pharma biotech, Nordstrasse 15, case postale, 8021 Zurich
CARBURA	Office central suisse pour l'importation des carburants et combustibles liquides, case postale, 8021 Zurich
UP	Union pétrolière, Spitalgasse 5, 8001 Zurich
SSIGE	Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, Grütlistrasse 44, 8002 Zurich
Swissgas	Grütlistrasse 44, 8027 Zurich
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses, Hochschulstrasse 6, 3000 Berne 65
Gaznat S.A.	Av. Général-Guisan, 1800 Vevey
ASTAG	Association suisse des transports routiers, Weissenbühlweg 3, 3007 Berne
Erdgas ZH	Erdgas Zürich AG, Aargauerstr. 182, 8010 Zurich
VSS lubes	Association de l'industrie suisse des lubrifiants, Zentralstrasse 37, 8003 Zurich
constructionsuisse	Organisation nationale de la construction, Weinbergstrasse 55, case postale, 8035 Zurich
Centre Patronal	Case postale 1215, 1001 Lausanne

3. **Autres organisations intéressées**

AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, case postale, 3001 Berne
	Union des villes suisses, Monbijoustrasse 8, case postale 8175, 3001 Berne
WWF	Hohlstrasse 110, 8010 Zurich
CSSP	Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers, Bundesgasse 20, 3011 Berne
APF	Association suisse des propriétaires fonciers, Seefeldstrasse 60, case postale, 8032 Zurich
Ville de Zurich	Umwelt- und Gesundheitsschutz (division chargée de la protection de la santé et de l'environnement), Walchestrasse 31, case postale 3251, 8021 Zurich
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux, Werkhofstrasse 59, 4509 Soleure