

Secrétariat général FSU, Alexanderstrasse 38, CP 216, 7001 Coire

Bundesamt für Raumentwicklung  
Sektion Richtplanung  
Flavio Lohri  
*per E-Mail an: [flavio.lohri@are.admin.ch](mailto:flavio.lohri@are.admin.ch)*

Esther Casanova, Secrétaire  
[info@f-s-u.ch](mailto:info@f-s-u.ch)  
Coire, le 28 février 2020

## **Guide de planification : coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs - Audition**

Madame la directrice,  
Monsieur,

Par lettre du 17 décembre 2019, la FSU a été invitée à participer à l'audition sur le guide de planification "Coordination de l'aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs", et nous vous en remercions. La raison de l'audition est que l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) a été révisée le 1er novembre 2018 et que le guide doit maintenant être adapté.

### **1. Remarques générales**

Cette nouvelle version, très complète et bien structurée, est à saluer. Le rôle de l'aménagement du territoire et des instruments directeurs et d'affectation y est souligné, de même que la nécessité de fournir des conseils aux maîtres d'ouvrages dans la procédure de permis de construire ainsi qu'aux propriétaires à l'intérieur des périmètres de consultation (sensibilisation).

D'une manière générale toutefois la FSU se demande si la publication d'un guide de plus de 60 pages, qui malgré l'effort de vulgarisation reste très technique, est la meilleure solution pour informer et conseiller les différents acteurs, notamment les requérants et les petites communes. En ce sens, le public-cible du présent document ne semble pas clairement établi et vraisemblablement s'adresse en premier lieu aux cantons.

La FSU attire l'attention de l'ARE sur la difficulté que représente la multiplication de guides fédéraux publiés par d'autres offices sur toutes sortes de thématiques ayant des effets sur le développement territorial (espace cours d'eau, ISOS, dangers majeurs, etc.). Une approche thème par thème montre ses limites lorsqu'il s'agit

2/6

d'appréhender de manière pertinente la question de la pesée des intérêts, ou la prise en compte dans les processus et les instruments de l'aménagement du territoire.

Concernant le guide à proprement parlé, nous constatons que celui-ci a été fortement remanié par rapport à la version précédente et qu'il a le mérite de préciser des points importants nécessaires à la bonne exécution de l'article 11a OPAM.

Il définit plus précisément les organes responsables de la problématique de coordination AT-OPAM, en citant clairement les communes comme autorités concernées en premier chef par l'aménagement du territoire. De ce fait, la coordination peut être démarrée très tôt dans le processus de planification et les cas non-pertinents écartés rapidement sans surcharge pour les autres autorités compétentes. Les valeurs-cibles proposées en annexe 1 seront très utiles pour la clarification des situations rencontrées.

## 2. Remarques particulières

### 2.1 Terminologie

Le titre de l'annexe 4 "mesures d'aménagement du territoire" prête à confusion, notamment en ce qui concerne la coordination de la procédure de permis de construire. Les mesures proposées concernent non seulement des mesures d'aménagement du territoire, mais également moult domaines de la prévention et de la gestion du risque (techniques de la construction, domotique, systèmes d'alarme, plan d'évacuation, etc.).

**Demande: Remplacement de "mesures d'aménagement du territoire" par un terme qui couvre également les mesures de protection des bâtiments et de la population et les mesures organisationnelles. Le terme "mesures de protection" nous semble plus approprié.**

Au chapitre 3.2.4, Etape D (p.26 et ss), en regard de la note marginale "Définition des mesures d'aménagement nécessaires en cas d'adaptation du plan" le terme "maintien de l'installation sans restriction" est utilisé. Cette formulation ressemble à la formulation très familière utilisée dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, notamment à son art. 6 LPN, lequel traite des inventaires de protection nationaux (BLN, ISOS, IVS) et prévoit à quelles conditions un objet doit être conservé intact. D'un point de vue technique, il est problématique d'appliquer ou de modifier cette formulation pour la gestion des accidents majeurs. La version allemande du guide, où les termes sont rigoureusement les mêmes («ungeschmälerter Erhaltung»), pose davantage de problèmes encore.

3/6

**Demande : Suppression du terme "conservation intacte". La formulation française « maintien sans restriction » est meilleure mais n'évitera pas la comparaison.**

En page 25, dernière puce, il est fait mention de développement « lié à un emplacement » : est-ce équivalent à « imposé par sa destination » ? Si c'est le cas, utiliser cette dernière notion. Sinon, expliquer l'autre.

**Demande : Clarifier la notion « lié à un emplacement ».**

## **2.2 Pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire (page 24 et suivantes)**

La pesée des intérêts est une question centrale dans l'aménagement du territoire. L'étape D du guide de planification (phase de décision) ne rend pas suffisamment compte de la complexité de la réalité de l'aménagement du territoire à travers la question D1 : « Y-a-t-il un intérêt public prépondérant à l'utilisation à l'endroit prévu ? ». La coordination de la prévention des accidents et de l'aménagement du territoire exige une pesée globale de tous les intérêts en présence. Dans une pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire, les critères d'évaluation sont fixés dans les lois et le dispositif juridique, tout comme les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire le sont dans la planification de niveau supérieur. Il n'est pas possible de peser les intérêts de l'aménagement du territoire sans tenir compte des éventuels dommages causés à l'environnement, par exemple. La pesée des intérêts ne se résume pas mettre en balance une installation OPAM avec les enjeux de la densification et de la valorisation des friches, comme dans les exemples cités en page 25.

**Demande : Prise en compte adéquate de tous les objectifs et principes de l'aménagement au sens des articles 1 et 3 LAT.**

## **3. Remarques chapitre par chapitre**

### **3.1 Coordination entre autorités de planification et autorités d'exécution**

Au chapitre 3.1 (étape C, p. 15), il est demandé aux autorités de planification d'impliquer les autorités d'exécution compétentes conformément à l'art. 11a al. 3 OPAM. Par souci de simplicité, les autorités de planification (communes) devraient d'abord contacter les autorités cantonales d'exécution, même dans le cas d'installations fédérales, ce que sur le fond nous pouvons saluer. Elles doivent ensuite décider elles-mêmes si et quand les autorités fédérales compétentes doivent être impliquées. Nous sommes d'avis que dans un guide de planification, il

4/6

conviendrait d'être plus clair et de déterminer dans quels cas les autorités cantonales sont tenues d'impliquer l'autorité fédérale d'exécution. En l'absence d'un tel accord, les projets de planification approuvés pourraient être contestés pour défaut de consultation de l'autorité d'exécution compétente, ce qui doit absolument être empêché.

**Demande: La délégation de l'évaluation préalable des projets de planification d'installations fédérales aux services cantonaux doit être réglementée de manière juridiquement contraignante. En outre, des critères doivent être définis pour déterminer quand les services spécialisés cantonaux doivent faire intervenir les services fédéraux d'exécution.**

### **3.2 Coordination de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs**

Le chapitre 3.3 (p.27-28) présente des exemples de dispositions dans le plan directeur (objectifs, principes, tâches obligatoires pour les autorités, indications). Celles-ci sont formulées de manière trop unilatérale en faveur des détenteurs d'installations soumises à l'ordonnance sur la prévention d'accidents majeurs et ne sont pas suffisantes dans leur forme actuelle pour servir d'exemples, en particulier en regard de la pesée des intérêts à effectuer.

La possibilité de réserver dans le plan directeur cantonal des « zones prioritaires de prévention des accidents majeurs » pour les sites d'assez grande étendue qui entrent dans le champ d'application de l'OPAM, visant prévenir l'augmentation du risque en n'autorisant que des affectations qui n'obligent pas à des mesures de sécurité dans les exploitations soumises à l'OPAM, est intéressante, mais ne saurait être généralisée et présentée comme la seule et la meilleure solution pour coordonner aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs, en particulier dans des pôles de développement économiques, les pôles de gare, les pôles de logement et les pôles mixtes à l'aune des enjeux de la mixité fonctionnelle recherchée pour créer la ville des courtes distances et aménager de véritables centralités (cf. pôle d'emploi de Schweizerhalle et Auhafen: exclusion des affectations logement, centres commerciaux, marchés, installations de sports et loisirs à forte fréquentation, entreprises de services dans une autre branche économique, à intégrer dans les plans d'affectation locaux). La marge de manœuvre des autorités communales doit être préservée.

**Demande : Joindre des exemples objectivement plus équilibrés et mieux adaptés à la situation juridique et à la pesée des intérêts. La marge de manœuvre des communes doit être respectée.**

5/6

### **3.3 Coordination de l'aménagement du territoire et de la prévention des accidents majeurs dans les plans d'affectation**

Cf. chapitre 3.4 (Page 30) : Par principe, il faut veiller, dès la phase d'aménagement du territoire, à éviter ou à minimiser globalement les effets négatifs sur les bases naturelles de la vie, la population et l'économie. En outre, les zones à bâtir doivent être définies de telle sorte qu'elles correspondent à la demande prévue pour 15 ans et qu'elles soient adaptées. Les plans d'affectation sont modifiés si les conditions ont changé de manière significative. L'utilisation des zones à bâtir conformément à la réglementation en vigueur ne représente généralement pas un changement significatif de la situation. Une augmentation excessive du risque de mise en danger de la vie humaine en conformité avec le droit de la construction est due au fait qu'aucune pesée complète des intérêts n'a été effectuée lors de la définition des utilisations autorisées, ou que toutes les informations pertinentes n'étaient pas disponibles à ce moment-là. En conséquence, la coordination devrait se concentrer sur la révision globale des plans d'affectation. Si les utilisations autorisées ne sont pas suffisamment coordonnées sur le plan spatial, il en résulterait la nécessité d'une action globale plutôt que d'une action ponctuelle.

**Proposition : Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la nécessité d'inclure la prévention des accidents dans la coordination spatiale des utilisations autorisées dans le cadre des révisions globales des plans d'affectation.**

### **3.4 Annexe 3 « Mesures de sécurité pour les installations soumises à l'OPAM**

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire met un accent sur l'utilisation du sol, sur le développement vers l'intérieur mais principalement sur la coordination « urbanisation – transports ». Nous saluons le fait que le guide attire l'attention sur l'importance d'une coordination anticipée entre la prévention des risques d'accidents majeurs et l'aménagement du territoire, dans le but de ne pas compromettre de manière excessive la sécurité de la population et la préservation de l'environnement.

En ce qui concerne les transports publics, en particulier les installations ferroviaires, les exemples de mesures de sécurité générales et supplémentaires selon les art. 3 et 8 OPAM ainsi que celles d'aménagement du territoire (pages 47 – 49) sont utiles. Nous observons, néanmoins, qu'il subsiste un conflit d'intérêt entre la LAT qui demande une plus grande densité de la population autour des axes de transports, notamment au droit des gares, et l'OPAM qui demande une diminution des risques avec un distancement des installations ferroviaires. Il nous paraît essentiel que ce paradoxe soit également réglé au niveau de la Confédération et pas seulement au niveau des cantons, respectivement des communes comme première instance concernée par l'aménagement du territoire. Sur les lignes avec beaucoup de transports de marchandises, le conflit est patent. Des solutions simples comme la

6/6

diminution de la vitesse, par exemple, ne sont que rarement applicables en pratique, en raison de la densité des circulations ferroviaires et des cadences à respecter.

**Demande : Une diminution des risques à la source avec du matériel roulant plus exigeant en ce qui concerne le transport de marchandises dangereuses mérite d'être étudiée par la Confédération et les exploitants du réseau ferroviaire, ceci même si le droit européen ne prévoit pas ou pas assez cette mesure.**

### **3.5 Annexe 5 « Modèle de convention d'aménagement » (page 52 et suivantes)**

Les modifications du plan de zones sont toujours décidées par l'assemblée municipale ou un conseil général communal, en bref une instance législative, et sont accompagnés par des groupes d'intérêts. Bien que l'exécutif puisse s'engager à prendre une certaine direction, le résultat est en fin de compte l'aboutissement d'un processus démocratique participatif, dont l'issue ne peut être définitivement certaine au départ. Les réserves formulées à l'art. 12 concernant la validité de la convention ne devraient pas s'arrêter à l'approbation du projet d'aménagement du site par le canton, mais porter également sur l'approbation du plan de zones (après délai de recours et traitement des éventuelles opposition). Les accords entre parties visant une meilleure coordination et mise en œuvre des mesures sont importants, mais l'information-participation de la population est également fondamentale.

**Demande : il convient d'examiner si ces accords contractuels entre parties (commune, propriétaire et exploitant de l'installation, autorité d'exécution) concernant le développement d'un site soumis à l'OPAM sont applicables aux modifications du plan de zone. L'art. 12 devrait être complété.**

Nous vous remercions pour la possibilité offerte de nous exprimer, et pour la prise en considération de nos remarques, et restons à disposition si nécessaire.

Avec nos meilleures salutations,  
FSU

Le Président



Frank Argast

Secrétaire générale



Esther Casanova