



**BAURECHT**

**DROIT DE LA CONSTRUCTION**

**2/2011**

**Protection contre les accidents majeurs et zones à bâtir**

Jean-Michel Brahier

**Überlegungen zum Gerichtstand bei internationaler Immobilienvermittlung**

Boris Grell

**Rechtsprechung zum Privatrecht – Jurisprudence en droit privé**

**Vergaberecht – Marchés Publics**



Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht  
Institut pour le droit suisse et international de la construction

Schulthess 

# Protection contre les accidents majeurs et zones à bâtir

Jean-Michel Brahier, docteur en droit, avocat, chargé de cours à la HEIG-VD, Fribourg<sup>1</sup>

La protection contre les accidents majeurs, assurée par l'art. 10 LPE et l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), exige de maintenir le risque autour des installations dangereuses à un niveau acceptable. Ces règles, qui s'adressent aux détenteurs de ces dernières, seront brièvement rappelées ci-après (I). Elles ne donnent cependant pas d'indications *sur la manière de coordonner* ce régime de protection avec l'aménagement du territoire. Une telle absence de coordination est problématique, comme nous l'exposerons brièvement (I in fine). Nous examinerons ensuite s'il est possible de délimiter de nouvelles zones à bâtir à proximité d'installations dangereuses existantes, et, le cas échéant, comment (II). Ce n'est que brièvement que nous aborderons la question de l'adaptation du plan d'affectation pour tenir compte du risque existant (III).

## I. La gestion du risque d'accidents majeurs selon l'OPAM

Pour pallier le déficit normatif de l'art. 10 LPE,<sup>2</sup> l'OPAM prévoit un système en deux temps.<sup>3</sup> Dans un premier temps, le détenteur d'une installation soumise à l'ordonnance doit prendre toutes les *mesures de sécurité générales* qui sont adéquates pour diminuer le risque. En parallèle, il établit un rapport succinct, voire une étude de risque si l'installation est susceptible de causer de graves dommages à la population ou à l'environnement. Sur la base de cette étude, l'autorité détermine ensuite « si le risque est acceptable ».

Si le risque est inacceptable, l'autorité ordonne, dans un deuxième temps, des *mesures de sécurité supplémentaires*. Alors que les mesures de sécurité générales doivent être conformes à l'état de la technique et économiquement supportables, les mesures de sécurité supplémentaires seront prises indépendamment de leur coût et de leur faisabilité. Comme *ultima ratio*, l'autorité peut restreindre l'exploitation, voire l'interdire.

Même si la gestion du risque appartient au seul détenteur, l'obligation de prendre les mesures de sécurité nécessaires (notamment les mesures de sécurité supplémentaires) dépend principalement des *éléments situés dans le voisinage de l'installation*. Plus le nombre de personnes exposées au risque augmente, plus le risque s'aggrave et plus les mesures de sécurité seront incisives.<sup>4</sup>

Cette conséquence est due au fait que le régime assure une protection contre *le risque collectif*.<sup>5</sup> Alors que le risque in-

dividuel est la probabilité de subir un dommage en cas de présence permanente à un endroit à proximité du danger potentiel, le risque collectif tient compte en plus du nombre de personnes touchées.<sup>6</sup> On évalue ainsi la probabilité d'occurrence ainsi que l'ampleur des dommages consécutifs à différents scénarios. On les représente dans un diagramme de probabilité-conséquences dans lequel un seuil d'acceptabilité du risque collectif est tracé.<sup>7</sup> Pour que le risque puisse encore être considéré comme acceptable, la probabilité d'occurrence de l'événement dommageable doit être d'autant plus faible que le nombre de victimes possibles est important. Par conséquent, l'augmentation du nombre de personnes dans le voisinage de l'installation accroît le risque collectif, sans que le risque individuel ne change.<sup>8</sup>

Or, ni la LPE, ni l'OPAM ne fournissent d'instruments pour empêcher une densification accrue, c'est-à-dire pour maîtriser le développement des constructions aux alentours des installations dangereuses.<sup>9</sup> Ceci est insatisfaisant pour les raisons suivantes :

- Si le risque devient inacceptable suite aux nouvelles constructions (ou aux nouvelles affectations), le détenteur doit *prendre des mesures de sécurité supplémentaires*, lesquelles peuvent se révéler extrêmement onéreuses ou impossibles à réaliser techniquement. De plus, cette obligation contredit l'emplacement qu'il avait choisi et qui était, à l'époque, adéquat et licite.
- Quelle que soit la gravité du risque collectif, la survenance d'un accident majeur *est toujours une possibilité*. La catastrophe est « inscrite dans l'avenir, mais avec une probabilité faible ».<sup>10</sup> Assurer à la population une protection contre les risques technologiques est une évidence sociale et morale.

<sup>1</sup> Je remercie Pierre Perritaz, avocat à Fribourg, pour sa lecture critique et ses précieuses remarques.

<sup>2</sup> BRAHIER, Installations dangereuses et aménagement du territoire, Zurich 2010, ch. 291 ss.

<sup>3</sup> BRAHIER, ch. 20 ss et 242 ss; OFEV, Manuel I de l'OPAM, Berne 2008, p. 19 ss.

<sup>4</sup> ARE/OFEV/OFT, Guide de planification, Berne 2008, p. 9.

<sup>5</sup> SEILER, Art. 10, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 1998 ss, ch. 48 (cité art. 10).

<sup>6</sup> SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, Prévention des accidents majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire, p. 6 ss; BRAHIER, ch. 194 ss.

<sup>7</sup> OFEFP, Critères d'appréciation pour l'OPAM, Berne 1996, p. 7 ss; cf. ég. ATF 127 II 18 c. 5, JdT 2002 I 720.

<sup>8</sup> ARE/OFEV/OFT, p. 9.

<sup>9</sup> Cf. arrêt du TF 1A.14/2005; 1A.83/2006; arrêt du TA/GE ATA/117/2007.

<sup>10</sup> DUPUY, Pour un catastrophisme éclairé, Paris 2002, p. 141.



## II. La délimitation d'une zone à bâtir à proximité d'une installation dangereuse

En tenant compte des diverses qualités des terrains, l'autorité doit relever les différents intérêts qui parlent en faveur et en défaveur de la mise en zone à bâtir.<sup>11</sup> Elle apprécie les trois critères de l'art. 15 LAT, dont seul celui de l'aptitude à la construction est influencé par la présence d'une installation dangereuse, ainsi que tous les autres intérêts déterminants du cas d'espèce. Elle doit ensuite procéder à la pesée globale des intérêts en présence.<sup>12</sup>

### A Les intérêts pertinents

#### 1. L'aptitude à la construction

L'existence d'un *risque collectif* constitue un critère de fait qui doit être pris en considération par l'autorité responsable lorsqu'elle adopte un plan d'affectation.<sup>13</sup> Plus le risque est important (c'est-à-dire plus la courbe cumulative du risque généré par l'installation se rapproche du seuil d'acceptabilité du risque dans le diagramme probabilité-conséquences), plus l'aptitude des terrains à la construction est réduite. D'une part, la population est de moins en moins encline à tolérer l'exposition aux risques d'accidents majeurs,<sup>14</sup> d'où l'adoption des directives Seveso au niveau européen et de l'art. 10 LPE en Suisse. Elle s'attend à ce que le législateur accorde une attention particulière à ces risques en raison des répercussions qu'entraîne un accident sur la communauté locale touchée (p. ex. Enschede), sur la nation toute entière (p. ex. Toulouse), voire sur la population mondiale (p. ex. BHOPAL). D'autre part, comme l'aménagement du territoire doit participer à la protection des bases naturelles de la vie (art. 1 al. 2 let. a LAT),<sup>15</sup> il doit notamment intégrer les exigences de protection contre les accidents majeurs, découlant des règles environnementales.

En revanche, si le *risque collectif se révèle inacceptable* une fois la zone à bâtir construite, ce fait ne constitue pas un motif dirimant empêchant toute forme de mise en zone. Il n'y a pas de base légale en ce sens, d'où la nécessité d'effectuer une pesée de tous les intérêts en présence.

En matière de protection contre les accidents majeurs, il n'existe pas de critères légaux pour apprécier le *risque individuel*. Tel n'est pas le cas en matière de protection contre les dangers naturels où l'aptitude à la construction fait défaut lorsque la probabilité de décès est égale ou supérieure à  $3 \times 10^{-3}$ .<sup>16</sup> En raisonnant par analogie,<sup>17</sup> le danger technologique est suffisamment grave pour s'opposer à toute forme de mise en zone à bâtir lorsque la probabilité de décès est égale ou supérieure à la valeur indiquée. Dans ce cas, il conviendra tout de même de vérifier si l'installation respecte les diverses exigences de sécurité qui lui sont applicables.<sup>18</sup>

En l'absence de normes légales, il est difficile de trancher la question de savoir s'il faut également renoncer à la mise en zone à bâtir lorsque la probabilité de décès est *supérieure à 10–5, voire à 10–6 par an*, comme c'est le cas dans certains

pays européens.<sup>19</sup> A notre avis, l'exposition de l'homme à un tel niveau de risque individuel, d'origine technologique, constitue un critère qui réduit l'aptitude des terrains à être mis en zone à bâtir.<sup>20</sup>

#### 2. Les buts et principes de la LAT

Le principe prévu à l'art. 3 al. 3 let. b LAT exige de *préserver les lieux d'habitation* des atteintes nuisibles ou incommodes. Même si la jurisprudence ne semble pas en faire grand usage,<sup>21</sup> ce principe doit contribuer à assurer une protection efficace contre le risque d'accidents majeurs.

Les intérêts publics qui ressortissent à *d'autres politiques étatiques* (art. 1 al. 2 let. b à e LAT) doivent également être pris en compte,<sup>22</sup> notamment les intérêts sociaux (places de travail, produits nécessaires à notre société), financiers (rentabilité et imposition fiscale de l'installation), de politique énergétique (sources d'approvisionnement dans le pays, indépendance énergétique)<sup>23</sup> et de l'économie (garantir l'existence des entreprises,<sup>24</sup> besoins des autres secteurs économiques).<sup>25</sup> L'on rejoint ici les exigences découlant du développement durable (tridimensionnalité).

Les autorités doivent tenir compte des *indications que contient le plan directeur* sur la possibilité de mettre en zone des terrains situés à proximité d'une installation dangereuse.<sup>26</sup> Plus les indications sont précises, plus la marge de manœuvre de l'autorité est limitée, réduisant l'aptitude des terrains à la construction.<sup>27</sup>

<sup>11</sup> Cf. FLÜCKIGER/GRODECKI, Art. 15, in Commentaire LAT, Zurich 1999 ss, ch. 63 ss; JOST, Grösse und Lage von Bauzonen, Zurich 2000, p. 80 ss.

<sup>12</sup> Cf. FLÜCKIGER/GRODECKI, ch. 40; ATF 117 Ia 302 c. 4 b, JdT 1993 I 423.

<sup>13</sup> OFEFP/ARE, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 RPV, Berne 2005, p. 56; BRAHIER, ch. 861 ss. D'un avis contraire: SEILER, Recht und technische Risiken, Zurich 1997, p. 137.

<sup>14</sup> HEALTH & SAFETY EXECUTIVE (édit.), Risk criteria for land-use planning, Londres 1989, p. 5 et 11.

<sup>15</sup> Cf. KARLEN, Raumplanung und Umweltschutz, in ZBl 1998, p. 148 ss; FLÜCKIGER/GRODECKI, ch. 72; ATF 117 Ia 302 c. 4c.

<sup>16</sup> ARE/OFEFP/OFEFP, Aménagement du territoire et dangers naturels, Berne 2005, p. 27.

<sup>17</sup> ATF 122 II 17 c. 7b.

<sup>18</sup> BRAHIER, ch. 389 ss.

<sup>19</sup> Exemples in SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, p. 7 ss. La société est moins disposée à tolérer les risques engendrés par des activités humaines que ceux qui sont l'œuvre de la nature.

<sup>20</sup> BRAHIER, ch. 860; cf. ég. JOST, p. 81 et 87.

<sup>21</sup> ATF 113 Ia 444 c. 4c/ca, JdT 1989 I 429; arrêt du TA/SO in SOG 2002 n° 25 c. 3c.

<sup>22</sup> FLÜCKIGER/GRODECKI, ch. 65 et 70; ATF 114 Ia 245 c. 5c, JdT 1990 I 460.

<sup>23</sup> Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 6.

<sup>24</sup> Arrêt du TF 1A.238/2005 c. 6.2; 1A.317/1997 c. 7c/aa.

<sup>25</sup> ATF 112 Ib 26 c. 4b.

<sup>26</sup> FLÜCKIGER/GRODECKI, ch. 49 et 64; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, art. 15 ch. 18; ATF 123 I 175 c. 3d, JdT 1998 I 432. Pour un aperçu des plans directeurs (notamment romands), cf. BRAHIER, ch. 772 ss.

<sup>27</sup> WALDMANN/HÄNNI, art. 9 ch. 19; MUGGLI, Possibilités juridiques de coordination, Berne 2007, p. 41; arrêt du TF 1P.37/2003 c. 4.1.



### 3. Les autres intérêts

Dans la pesée des intérêts, l'autorité intégrera les intérêts du détenteur de l'installation, à savoir :

- L'intérêt *d'exercer une activité économique* (art. 27 Cst. féd.). Le détenteur doit être en mesure de poursuivre l'exploitation de son entreprise (notamment si elle est d'intérêt régional), et ceci de manière rationnelle.<sup>28</sup>
- L'intérêt *de jouir de son droit de propriété* (art. 26 Cst. féd.). Le propriétaire doit pouvoir utiliser son installation sans entraves, ce qui est compromis si des mesures de sécurité plus sévères sont imposées suite à une modification de l'aménagement du territoire.<sup>29</sup>

L'autorité examinera ensuite les *décisions qui ont précédé* le projet actuel de modification.<sup>30</sup> Si la commune a délimité une zone industrielle pour favoriser le développement économique et y autoriser des installations dangereuses, elle adopte une attitude contradictoire si la modification envisagée remet en question la présence de ces installations.

Enfin, l'autorité ne doit pas manquer d'envisager l'éventuelle *fermeture ou délocalisation* de l'installation, si l'emplacement actuel ne répond plus aux attentes de celle-ci. Elle peut alors proposer des alternatives d'implantation mais ne saurait être en mesure de les imposer.<sup>31</sup>

## B La pesée des intérêts

### 1. L'exercice de la pesée

Dans la décision finale, tous les intérêts doivent être intégrés,<sup>32</sup> afin d'être pris en considération dans la mesure du possible. Au regard des divers arguments présentés ci-devant, cette solution doit présenter le squelette minimum suivant:<sup>33</sup>

1. L'autorité ne peut pas adopter un régime d'affectation du sol qui reléguerait *les problèmes soulevés par les risques technologiques* à l'arrière-plan ou qui en ferait fi, attribuant les terrains à la zone à bâtir sans tenir compte du risque existant.
2. Ensuite, elle doit assurer aux entreprises dangereuses existantes des conditions d'exploitation et de développement et ne saurait adopter une *solution en leur défaveur*, solution qui, à terme, mettrait en question leur présence sur le territoire helvétique. Par le biais de l'aménagement du territoire, l'espace doit être organisé pour que les diverses activités puissent y être exercées, de manière coordonnée. Il s'ensuit que l'autorité ne doit pas prendre une décision d'aménagement qui aurait pour conséquence de créer une situation de fait présentant un risque d'accident majeur inacceptable,<sup>34</sup> solution qui exigerait ensuite de l'installation dangereuse la prise de mesures de sécurité supplémentaires, avec les conséquences que l'on sait.
3. Elle doit assurer le maintien à long terme de *distances appropriées* entre le milieu bâti et les installations dangereuses (cf. art. 12 directive Seveso II). En effet, la catastrophe « est inscrite dans l'avenir, mais avec une probabilité

faible ».<sup>35</sup> Nous savons aujourd'hui que l'accident existe et qu'il arrivera.

4. Enfin, elle doit déterminer quelles *mesures constructives ou d'aménagement* au lieu d'impact doivent être imposées aux voisins de l'installation au regard des risques existants.

Un tel système de maîtrise du développement de l'urbanisation ne saurait être mis en place sans une collaboration efficace entre l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire et celle en matière d'application de l'OPAM. Cette dernière doit s'assurer de la prise de toutes les *mesures de sécurité générales au sens de l'art. 3 OPAM*. Les mesures les plus efficaces contre le risque d'accidents majeurs resteront toujours celles qui réduisent le risque à la source. La maîtrise de l'urbanisation ne constitue ainsi qu'une « ultime barrière de sécurité » dont la mise en œuvre ne se substitue pas aux mesures prises par le détenteur de l'installation.<sup>36</sup>

Certains argueront du fait que la solution proposée ici irait *à l'encontre du principe du perturbateur*.<sup>37</sup> Ce principe ne constitue cependant pas un critère approprié pour résoudre avec satisfaction les conflits d'affectation.<sup>38</sup> Les installations dangereuses doivent pouvoir bénéficier des conditions nécessaires et suffisantes pour maintenir leurs activités. Avec les instruments de l'aménagement du territoire, l'autorité doit assurer la coordination entre les diverses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (ce qui est le rôle que doit jouer l'aménagement du territoire) et intervenir de manière préventive pour éviter l'exposition de la population au risque.<sup>39</sup>

De plus, comme la construction de nouveaux bâtiments à proximité de l'installation aggrave l'ampleur des dommages en cas d'accident, le voisin apparaît comme une cause de l'aggravation du risque. Il devient, non pas un perturbateur au sens du droit de police (perturbateur par comportement ou par situation), mais un *perturbateur de l'organisation spatiale*.<sup>40</sup> Il est la cause directe de la situation nouvelle. D'où

<sup>28</sup> ATF 122 II 103 c. 4 ss, JdT 1997 I 461; 112 Ib 26 c. 4a; 117 Ia 302 c. 4c.

<sup>29</sup> Cf. ERRASS, *Katastrophenschutz*, Fribourg 1998, p. 227 sv; WILLI, *Die Besitzstandsgarantie*, Zurich 2003, p. 12 ss; BRAHIER, ch. 590 ss; arrêt du TF 2A.504/2006.

<sup>30</sup> ATF 115 Ia 350 c. 3f/cc, JdT 1991 I 431.

<sup>31</sup> BRAHIER, ch. 897 sv.

<sup>32</sup> Cf. MUGGLI, p. 25; SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, p. 29.

<sup>33</sup> BRAHIER, ch. 886 ss.

<sup>34</sup> D'un avis contraire: arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7; SEILER, art. 10 ch. 73 (plus nuancé in *Rechtsgutachten zu Händen des Bundesamtes für Verkehr*, Münsingen 2005, p. 15, cité *Rechtsgutachten*); SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, p. 30 et 33 où il est néanmoins reconnu que la solution imposant des mesures de sécurité supplémentaires devrait rester secondaire.

<sup>35</sup> DUPUY, p. 141.

<sup>36</sup> Cf. HERAUT, *De la maîtrise de l'urbanisation et des risques industriels*, Limoges 2003, p. 9.

<sup>37</sup> SEILER, *Rechtsgutachten*, p. 44; MUGGLI, p. 42; arrêt du TF 1A.14/2005 c. 6; 1C.403/2009 c. 6.1 et 6.4.

<sup>38</sup> BRAHIER, ch. 899 ss. Dans le même sens, REINHARD, *Allgemeines Polizeirecht*, Berne 1993, p. 188; LENDI, *Planungsrecht und Eigentum*, Bâle 1976, p. 93.

<sup>39</sup> Cf. PRIEUR, *La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles*, in *Revue juridique de l'environnement* 1988, p. 281; DREWS ET ALII, *Gefahrenabwehr*, Cologne 1986, p. 325.

<sup>40</sup> BRAHIER, ch. 913.



l'idée d'imposer aux futurs voisins des mesures constructives ou d'aménagement qui permettent de maintenir le risque collectif à un niveau acceptable, mesures qui assurent également une protection contre le risque individuel.

## 2. Les possibilités d'aménagement à disposition

En appliquant les différentes règles présentées ci-devant, l'autorité, responsable de maîtriser le développement de l'urbanisation, dispose des possibilités d'aménagement suivantes:

1. *Abandonner* le projet de modification du régime applicable à la zone située dans le voisinage de l'installation dangereuse. La zone restera en zone inconstructible.<sup>41</sup> S'ils sont déjà en zone à bâtir, les terrains ne seront pas affectés à une zone qui aurait permis une densification des constructions.
2. Délimiter une *nouvelle zone à bâtir* (ou modifier la zone à bâtir existante), à condition de fixer, dans le règlement afférent au plan, des prescriptions en relation avec le risque technologique, afin de limiter la constructibilité de la zone.<sup>42</sup> En effet, la priorité donnée à l'installation dangereuse ne doit pas nécessairement entraîner l'inconstructibilité des terrains exposés au risque.<sup>43</sup> Les prescriptions du règlement prévoient des utilisations avec réserves (affectation limitée à certains types d'utilisation), fixeront des indices de telle sorte que le risque collectif soit maintenu à un niveau suffisamment faible et/ou imposeront des mesures concrètes de protection à mettre en œuvre lors de la construction des nouveaux bâtiments.<sup>44</sup>

Si elle délimite une nouvelle zone à bâtir, l'autorité devrait tout de même envisager *d'interdire les constructions dans le voisinage immédiat* de l'installation, afin de tenir compte de l'exposition à un risque léthal en cas de survenance d'un accident. Et ceci même si la probabilité d'occurrence est des plus faible. C'est cette solution qu'a choisi le droit français dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques pour les phénomènes à cinétique rapide (explosion, etc.).<sup>45</sup>

## C Les conséquences financières des mesures d'aménagement

Si l'autorité *renonce à intégrer* les terrains à proximité de l'installation dangereuse dans une nouvelle zone à bâtir ou si elle renonce à modifier la zone à bâtir existante, dans le sens d'une densification, les propriétaires de ces terrains n'ont en principe droit à aucune indemnité. Il en va de même si elle met les terrains en zone à bâtir, mais *limite les possibilités d'utilisation* pour tenir compte du risque.<sup>46</sup>

Si des *mesures au lieu d'impact* (notamment constructives) sont prévues, elles doivent être à la charge des propriétaires des terrains nouvellement mis en zone. Si l'autorité souhaite répercuter sur le détenteur de l'installation dangereuse une partie du coût de ces mesures en vertu du principe

de causalité, elle doit disposer d'une base légale, laquelle n'existe pas aujourd'hui. Si elle entend la créer, elle devra alors respecter les critères de l'art. 3 OPAM, en ce sens qu'il ne devrait pas être possible de répercuter une part des coûts plus importante que celle qui pourrait l'être sur la base de l'art. 3 OPAM (caractère économiquement supportable).<sup>47</sup>

Si des *mesures de sécurité à la source* sont envisagées à l'occasion de la délimitation de la nouvelle zone, l'autorité compétente ne peut imposer au détenteur que des mesures qui respectent les exigences de l'art. 3 OPAM. Dès lors, si le coût de ces mesures est supérieur à ce qui peut être imposé sur cette base, le législateur (communal) doit en répercuter le solde sur les propriétaires des terrains nouvellement mis en zone, en édictant une norme en ce sens.<sup>48</sup> En matière de protection contre le bruit, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'y avait « aucune raison de s'écarter du principe de causalité lors de la répartition des frais afférents aux mesures que l'art. 24 LPE prévoit » (in casu: des parois antibruit); il admet néanmoins qu'il n'est « pas pour autant interdit au législateur [...] de faire supporter [aux propriétaires fonciers] une partie des frais ». <sup>49</sup> L'idée qui sous-tend le raisonnement est correct, mais doit être précisée comme suit: si le coût des mesures dépasse ce qu'il est possible d'imposer à l'installation polluante sur la base de l'art. 11 al. 2 LPE, l'autorité doit contraindre les voisins à participer aux coûts des mesures nécessaires pour les accueillir;<sup>50</sup> elle ne peut pas se limiter à reporter, sur le seul pollueur, tout le coût des mesures prises sur la base de l'art. 24 LPE.

Se pose encore la question de l'application de l'art. 5 al. 1 LAT selon lequel le canton peut prévoir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement. On se demande dans le cas d'espèce si ce régime pourrait être applicable en ce sens que l'Etat prélèverait à charge du détenteur une *indemnité de plus-value* qu'il rétrocéderait au propriétaire voisin à qui il a imposé des restrictions constructives justifiées par la présence de l'installation.<sup>51</sup>

<sup>41</sup> Cf. BRANDT/MOOR, Art. 18, in Commentaire LAT, Zurich 1999 ss, ch. 27; CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, Révision de la LAT, Berne 2008, p. 28.

<sup>42</sup> Alors qu'il envisage cette solution, le Tribunal fédéral affirme à tort que le détenteur ne peut pas exiger que les autorités ordonnent des mesures de planification en ce sens (arrêt 1A.14/2005 c. 7).

<sup>43</sup> ROMY/BRAHIER, Constructions et installations OPAM, in BR/DC 2007, p. 112; arrêt du TF 1C.403/2009 c. 6.1.

<sup>44</sup> SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, p. 31 sv.; CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, p. 28; SIMONI, Einbezug von Störfallrisiken technischer Anlagen in die Raumplanung, Zurich 1995, p. 73 ss.

<sup>45</sup> MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, Le plan de prévention des risques technologiques, 2006, p. 64 et 92 ss.

<sup>46</sup> Cf. FAVRE, La protection contre le bruit dans la LPE, Zurich 2002, p. 257 sv.; SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM, p. 32.

<sup>47</sup> BRAHIER, ch. 956 sv. et ch. 947 ss.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> ATF 132 II 371 c. 3.3 et 3.6, JdT 2007 I 708, critiqué par la doctrine, notamment GRIFFEL, Note, in DEP 2006 p. 702 ss; HERZOG, Wer zählt gelenkten Lärmschutz, in SJZ 2007 p. 217 ss. A ce sujet, BRAHIER, ch. 905 ss et 947 ss.

<sup>50</sup> BRAHIER, ch. 956.

<sup>51</sup> En ce sens, SELER, art. 10 ch. 73; STEINER, Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch das Umweltschutzrecht, Zurich 1999, p. 349.



Plusieurs motifs permettent d'affirmer que le terrain sur lequel se situe l'installation dangereuse n'acquiert pas une telle plus-value suite à la planification effectuée.<sup>52</sup>

#### D Les possibilités d'améliorations de lege ferenda

Malgré les possibilités à disposition des autorités planificatrices, force est de constater qu'en pratique, la coordination entre protection contre les accidents majeurs et aménagement du territoire n'est souvent pas effectuée avec satisfaction. Même si nous assistons à une *prise de conscience* de cette problématique, l'on peut toujours parler de négligence avec laquelle la problématique est traitée.<sup>53</sup> Par conséquent, une modification législative est souhaitable.

Les nouvelles dispositions relatives à la délimitation des zones à bâtir (et celles relatives à la modification des zones à bâtir existantes en cas de densification) devraient prévoir ce qui suit:<sup>54</sup> délimitation de la zone uniquement si le risque collectif peut rester acceptable, renonciation à la mise en zone si le risque individuel est trop important, indication dans le plan des zones d'influence des installations, obligation de prendre des mesures de protection au lieu d'impact et nécessité d'assurer une coordination entre les autorités compétentes en matière d'aménagement, celles en matière environnementale et les industriels. Certaines mesures du droit français pourraient également être reprises en droit suisse.<sup>55</sup>

Par ailleurs, le législateur devrait également adopter de nouvelles dispositions sur la délimitation des zones destinées à accueillir de nouvelles installations dangereuses. L'idée serait d'introduire certains instruments juridiques visant à favoriser leur maintien sur le territoire.<sup>56</sup>

### III. L'adaptation des plans d'affectation

L'adaptation de la réglementation de la zone à bâtir sise à proximité d'une installation dangereuse, en raison des risques existants, est notamment envisageable lorsque cette zone n'est pas encore construite ou ne l'est que partiellement. Si le risque d'accidents majeurs est inacceptable une fois l'ensemble des constructions réalisées dans cette zone conformément aux possibilités offertes, nous sommes en présence d'un *conflit futur* entre deux affectations incompatibles. Selon le Tribunal fédéral, le conflit serait actuel, car l'installation dangereuse devrait tenir compte, aujourd'hui déjà, de la situation qui régnera une fois l'ensemble des constructions réalisées.<sup>57</sup> L'installation devrait garantir, par la prise de mesures, que le risque restera acceptable, alors même que les parcelles ne sont pas encore utilisées. Cette solution a été critiquée<sup>58</sup> de sorte que nous n'y reviendrons pas.

Qu'il s'agisse d'un risque actuel ou d'un risque futur, l'adaptation du plan vise à *empêcher ou à limiter la densification* à proximité de l'installation, afin de tenir compte du risque. Elle n'est possible que si différentes conditions sont réalisées (art. 21 al. 2 LAT). Comme l'examen de ces derniè-

res est complexe et que de subtiles nuances sont à effectuer, notamment en fonction de la date d'adoption du plan et de ses qualités, nous renvoyons aux chapitres pertinents de notre thèse, où nous arrivons à la conclusion que de nombreux arguments parlent en faveur de l'adaptation du régime applicable à la zone sensible.<sup>59</sup> Nous y examinons également les conséquences financières d'une telle adaptation.<sup>60</sup>

A n'en pas douter, une révision législative dans ce domaine s'impose. Il faut remédier aux erreurs du passé en *contraignant les autorités à adapter* le régime applicable aux zones qui ne sont pas encore construites ou qui ne le sont que partiellement et en facilitant la possibilité d'exiger le réexamen et l'adaptation du plan.<sup>61</sup>

Par ailleurs, même dans les situations où la zone à bâtir est déjà construite, l'on pourrait envisager des mécanismes permettant d'obliger les propriétaires de protéger leurs constructions, voire de vider certains secteurs de leurs habitants.<sup>62</sup>

## IV. Conclusion

Rappelons une évidence et agissons en fonction. Puisque le voisin, par sa présence, s'expose au risque, «la disparition du voisin supprime le risque lié à sa présence».<sup>63</sup> Un *changement de perspective* est nécessaire. Il faut éviter de déresponsabiliser le propriétaire exposé aux risques et de reporter sur le seul exploitant la charge de la situation dangereuse, même si la réduction du risque à la source doit rester une priorité.

La longue liste des dramatiques accidents technologiques que nous avons connus depuis l'explosion du magasin de poudre du Château de Grenelle à Paris, en 1794, confirme le caractère potentiellement catastrophique de la *proximité entre installations dangereuses et zones habitées*. Elle doit nous faire prendre conscience des conséquences tragiques qu'une telle proximité peut causer. Ce qui doit nous conduire aujourd'hui à la prudence, ce n'est pas d'admettre la possibilité d'un accident majeur, avec une probabilité par définition très faible, mais de comprendre que l'accident est, avec certitude, inscrit dans le temps.<sup>64</sup> C'est en tenant compte de ce caractère inéluctable de la catastrophe que nous devons agir.

<sup>52</sup> BRAHIER, ch. 961 ss.

<sup>53</sup> MUGGLI, p. 52.

<sup>54</sup> MUGGLI, p. 52 ss; SEILER, Rechtsgutachten, p. 42 ss; BRAHIER, ch. 976 ss.

<sup>55</sup> BRAHIER, ch. 548 sv.

<sup>56</sup> BRAHIER, ch. 1000 ss.

<sup>57</sup> Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 6 ss; OFEV, p. 27.

<sup>58</sup> ROMY/BRAHIER, p. 111 sv.; BRAHIER, ch. 497 ss.

<sup>59</sup> BRAHIER, ch. 1014 ss.

<sup>60</sup> BRAHIER, ch. 1060 ss (expropriation matérielle; principe de causalité; responsabilité de l'Etat).

<sup>61</sup> BRAHIER, ch. 1115 ss.

<sup>62</sup> BRAHIER, ch. 1118 ss; MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, p. 1, 19 et 90 ss; BOIVIN, Les installations classées, Paris 2003, p. 126.

<sup>63</sup> BILLET, Les plans de prévention des risques technologiques, in Droit de l'environnement 11/2003, p. 215 ss.

<sup>64</sup> DUPUY, p. 214, 216 et 141.

# En bref / Auf einen Blick

## 56 L'article / Der Aufsatz

### Protection contre les accidents majeurs et zones à bâtir

**Jean-Michel Brahier**, docteur en droit, avocat, chargé de cours à la HEIG-VD

Chaque fois qu'un accident industriel majeur se produit, il rappelle la vulnérabilité de la société face aux risques technologiques et confirme le caractère potentiellement catastrophique de la proximité entre installation dangereuse et zones habitées. Il est donc indispensable non seulement d'imposer la prise de mesures de sécurité, mais également de mettre en œuvre un dispositif portant sur la maîtrise de l'urbanisation environnante. C'est ce volet que l'auteur aborde dans sa contribution.

*Jeder grössere Industrieunfall erinnert an die Verletzlichkeit der modernen Gesellschaft und die technologischen Risiken, denen sie ausgesetzt ist. Die Bedrohung ist immer dann besonders massiv, wenn gefährliche Anlagen in der Nähe von Siedlungsgebieten betrieben werden. Dem ist zum einen mit hohen Sicherheitsstandards zu begegnen. Zum andern bedarf es des gezielten Einsatzes planerischer Instrumente, um damit die Räume um gefährliche Anlagen herum risikogerecht zu gestalten, wie der Autor in seinem Beitrag fordert.*

## 62 La Jurisprudence / Die Rechtsprechung

### Droit privé / Privatrecht

**Heinzmann / Hürlimann-Kaup / Pichonnaz / Reetz / Schmid / Schumacher / Steinauer / Stöckli / Werro**

Die aussergerichtliche Streiterledigung, von der viel die Rede ist, hat gerade im Bereich baurechtlicher Dispute unbestreitbare Vorzüge. Zur Fortentwicklung des privaten Baurechts aber trägt sie nicht bei, schon weil ihre Ergebnisse nicht publiziert werden. Ganz anders die Praxis der Gerichte, die sich mit einer grossen Vielfalt praktischer Streitfragen konfrontiert sehen – und sie von Amtes wegen zu lösen haben. Die Vielfalt und die Entwicklung, die mit der Gerichtspraxis einhergeht, erschliessen sich schon aus den ausführlichen Urteilsbesprechungen, die sich in diesem Heft finden: So geht es um Regierapporte, die nicht unterzeichnet wurden, und die beweisrechtlichen Folgen – ein Dauerbrenner (Nr. 180); um die KBOB-Honorarempfehlungen sowie die Gerichtsmeinung, sie seien verkehrsblich – was aber nicht zutrifft (Nr. 181); um Widersprüche im Grundbuch und die Prüfungsbefugnis des Grundbuchverwalters (Nr. 182); um die Form, die bei Vereinbarungen rund um den Baurechtszins einzuhalten ist (Nr. 183); um Prozessuales beim Bauhandwerkerpfandrecht – und dies ganz ausführlich (Nr. 184 und 185); um die Kostenverteilung, wenn einer sich erfolg-

## Impressum

Juin 2011 / Juni 2011

**Baurecht (BR/DC):** Mitteilungen des Instituts für Schweizerisches und Internationales Baurecht

**Droit de la Construction (DC):** Communications de l'Institut pour le droit suisse et international de la construction

[www.unifr.ch/baurecht](http://www.unifr.ch/baurecht); [www.unifr.ch/droitconstruction](http://www.unifr.ch/droitconstruction)

**Erscheinungsweise:** viermal jährlich / **Parution:** 4 fois par an

**Abonnementspreis / Prix de l'abonnement:** CHF 79.00 / EUR 56.00.  
ISSN 1017-0588

**Redaktion / Rédaction:** Prof. J.-B. Zufferey (jbz); Prof. H. Stöckli (hs); Prof. P. Hänni (ph); Prof. P. Pichonnaz (pp); lic. iur. A. Loosli-Buschor.

**Erweiterte Redaktion / Conseil de rédaction:** Prof. P. Gauch (pg); Prof. P. Tercier (pt); Prof. U. Zimmerli (uz); Prof. F. Werro (fw); Prof. J. Dubey (jd); Dr. M. Beyeler, Rechtsanwalt (mb).

**Ständige Mitarbeiter / Collaborateurs permanents:** Prof. M. Borghi (mbo); Prof. B. Carron (bc); Prof. C. Bovet (cb); Dr. M. Heinzmann (mh), avocat; Dr. A. Henninger (ah), Rechtsanwalt; Prof. B. Hürlimann-Kaup (bhk); Dr. R. Hürlimann (rh), Rechtsanwalt; Prof. J. Hurtado Pozo (jhp); P. Rechsteiner (pr), Rechtsanwalt; PD Dr. P. Reetz (pre); Prof. F. Riklin (fr); Prof. I. Romy (ir); Dr. S. Scherler (sts), Rechtsanwalt; Prof. Dr. R. Schumacher (rs), Rechtsanwalt; Prof. J. Schmid (js); Prof. P.-H. Steinauer (phs); Prof. B. Waldmann (bw)

**Redaktionssekretariat / Secrétariat de rédaction:** Institut für Baurecht, Universität Freiburg, Avenue Beauregard 13, 1700 Freiburg, Tel. 026 300 80 40, Fax 026 300 97 20; E-Mail: [Baurecht@unifr.ch](mailto:Baurecht@unifr.ch).

**Abonnemente und Verlag / Abonnements et édition:** Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, 8022 Zürich, Tel. 044 200 29 19, Fax 044 200 29 18, [www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)