

Partie conceptuelle

1 Rôle et fonction du plan sectoriel

1.1 But

La présente partie Infrastructure aéronautique (PSIA) du plan sectoriel des transports encadre le développement de l'infrastructure aéronautique civile. Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹, ce plan sectoriel montre comment la Confédération s'acquitte de ses tâches à incidence spatiale dans le domaine de l'aviation civile. Son horizon de planification oscille entre 15 et 20 ans et il constitue un instrument de coordination avec d'autres plans sectoriels fédéraux et l'aménagement du territoire des cantons. Il fait partie du plan sectoriel des transports (PST), lequel vise à coordonner l'ensemble du système de transport de la Suisse. De plus, il intègre et met en œuvre les objectifs du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2016 (LUPO) ainsi que les exigences de la politique d'organisation du territoire et de la Stratégie de la Confédération pour le développement durable. La fonction du PSIA déborde du strict cadre de l'aménagement du territoire en ce sens qu'il peut également définir un cadre général pour l'exploitation des aéroports. Enfin le PSIA est un document public qui renseigne de manière synthétique et transparente sur les décisions en matière d'aménagement du territoire qui concernent l'aviation.

Une infrastructure aéronautique performante et opérationnelle est une condition importante du développement social et économique de la Suisse en permettant notamment à la population d'avoir accès au réseau international de transport aérien public et aux entreprises actives sur le plan international de bénéficier de liaisons aériennes à portée de main. Elle est aussi utile pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel aéronautique et pour mener des opérations de sauvetage, apporter de l'aide d'urgence ou transporter des personnes et du matériel dans les régions de montagne difficilement accessibles. Les installations de transport comme les aéroports représentent des atouts majeurs pour le développement économique d'une région. Mais la construction, l'exploitation et l'extension des installations d'aérodrome n'ont pas que des effets positifs sur leur environnement. À commencer par les nuisances sonores. La loi sur la protection de l'environnement (LPE²) et l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) limitent le développement territorial aux environs des aéroports. Il est donc d'autant plus important de coordonner très en amont et de manière globale la planification, la construction et l'exploitation de l'infrastructure aéronautique avec les utilisations et objectifs de protection adjacents, notamment pour garantir l'existence durable des installations d'aérodrome et pour conserver leur potentiel de développement à long terme. De cette manière, les conflits sont identifiés, éliminés ou à défaut atténués dès la phase de planification. Cette fonction de coordination dans le cadre de l'aménagement du territoire est assurée par le PSIA.

La loi sur l'aviation (LA) et l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA) réglementent les exigences, les procédures et les compétences en matière d'autorisation et d'exploitation de l'infrastructure aéronautique. Le PSIA traite de la répartition spatiale et de l'équipement de l'infrastructure aéronautiques en fonction de la demande de prestations de trafic aérien émanant de la société et de l'économie. Il définit la fonction et l'emplacement des installations aéronautiques et garantit, de manière coordonnée avec les utilisations adjacentes, l'espace nécessaire à leur existence et à leur développement. Le PSIA complète par conséquent les dispositions du droit aérien sous l'angle de l'aménagement du territoire.

¹ Voir en particulier art. 13.

² Voir en particulier art. 11 à 25.

1.2 Objet et structure

1.2.1 Objet et définition

Le PSIA traite de l'aménagement, de la construction, de l'exploitation et du développement de l'infrastructure aéronautique conformément à la LA³ et à l'OSIA⁴. Le droit aérien opère globalement une distinction entre l'infrastructure aéronautique et les terrains d'atterrissage hors des aérodromes. L'infrastructure aéronautique se divise en trois catégories :

Aéroport	Aérodrome concessionnaire ayant l'obligation d'admettre des usagers (l'aéroport est en principe ouvert à tous les usagers)
Champ d'aviation	Aérodrome concessionnaire ayant l'obligation d'admettre des usagers (l'aéroport est en principe ouvert à tous les usagers)
Installation de navigation aérienne	Installations destinées à la fourniture de services de navigation aérienne et comprenant en particulier les installations de communication, de navigation et de surveillance

Les départs et atterrissages hors des aérodromes sont régis par l'ordonnance sur les atterrissages en campagne (OSAC) et ne sont pas concernés par le PSIA. Idem pour les terrains d'atterrissage des hôpitaux et autres terrains d'atterrissage destinés aux opérations de secours⁵. Les places d'atterrissage en montagne (terrains désignés comme tels situés à plus de 1 100 m d'altitude⁶ et ne disposant pas d'infrastructure) constituent un cas à part ; ils entrent dans le cadre du PSIA, tandis que les décollages et atterrissages sur les places d'atterrissage en montagne sont également comptabilisés sous les atterrissages en campagne.

Le PSIA n'énonce pas de prescriptions concernant la structure et l'utilisation de l'espace aérien. La structure de l'espace aérien dépend des besoins des usagers de l'infrastructure aéronautique, de la configuration des procédures d'approche et de départ et des exigences internationales. Conformément à l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA), elle est établie par l'OFAC⁷ après consultation des Forces aériennes et de Skyguide.

1.2.2 Structure

Le PSIA comprend une partie conceptuelle et une partie objectifs et exigences par installation.

Partie conceptuelle

La partie conceptuelle passe d'abord en revue le contexte, le cadre politique et juridique et le cadre en matière d'aménagement du territoire, dresse l'inventaire de l'infrastructure aéronautique et identifie les tendances et les défis de l'aviation civile. À partir de cet état des lieux, elle énonce les objectifs et les principes régissant l'aménagement de l'infrastructure aéronautique et définit le système global en indiquant l'emplacement, la fonction et les stratégies de développement de chaque installation. On opère à cet effet une distinction entre plusieurs types d'installations (conformément aux catégories de la section 1.2.1) : aéroports nationaux, aéroports régionaux, aérodromes militaires avec utilisation civile, champs d'aviation, héliports,

³ Voir en particulier chapitre III, art. 36 ss.

⁴ Notamment art. 2, Définitions.

⁵ Voir art. 56 OSIA et P-OSAC.

⁶ Voir art. 8 LA et 54 OSIA.

⁷ Voir art. 8a LA.

installations de navigation aérienne et places d'atterrissage en montagne. La partie conceptuelle complète en outre les dispositions de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) en précisant les modalités d'application du plan sectoriel.

Partie objectifs et exigences par installation

La partie objectifs et exigences par installation précise les exigences propres à chaque aérodrome découlant de la partie conceptuelle. Elle assure l'intégration des aérodromes dans le territoire et garantit l'espace nécessaire à leurs constructions et à leur exploitation. Elle indique les effets sur le territoire et l'environnement et garantit la coordination avec les utilisations et zones protégées adjacentes. La partie objectifs et exigences par installation comprend pour chaque aérodrome une fiche qui décrit :

- l'affectation et la fonction de l'installation ainsi que le cadre général de son exploitation ;
- le périmètre d'aérodrome (limite les surfaces constructibles) ;
- l'aire de limitation d'obstacles ;
- le territoire exposé au bruit (limite l'exploitation) ;
- les principes relatifs à la desserte terrestre et à la protection de la nature et du paysage.

Forme

Le PSIA comprend du texte et des cartes. Dans le texte, les indications contraignantes pour les autorités apparaissent sur fond bleu et sont classées, pour autant qu'elles aient une référence spatiale, dans l'une des trois catégories suivantes en fonction de l'état de la coordination : « coordination réglée », « coordination en cours » et « information préalable »⁸. Les indications avec référence spatiale (emplacement des aérodromes et des installations de navigation aérienne) énoncées dans la partie conceptuelle ont le statut « coordination réglée ». Les principes de la partie conceptuelle sans référence spatiale sont des indications contraignantes qui lient les autorités. La partie « Explications » comprend des données et informations contextuelles qui explicitent les indications contraignantes. À ce titre, elle n'a aucun caractère contraignant tout comme l'introduction. Les parties contraignantes des cartes sont mentionnées à l'aide de légendes. La partie conceptuelle reproduit des cartes synoptiques à petite échelle du système global sur lesquelles sont représentés les types d'installations. De même, les légendes informent sur le statut des aérodromes (installation existante, nouvelle construction, adaptation/changement d'affectation, suppression). La partie objectifs et exigences par installation reproduit les cartes des aérodromes à large échelle (jusqu'à l'échelle 1:25 000).

Rapport explicatif

Un rapport explicatif (conformément à l'art. 16 OAT) est établi pour chaque objet du PSIA pour les besoins de la procédure d'approbation. Le rapport décrit le déroulement de la planification, le résultat des procédures de consultation et de participation publique de même que la suite donnée aux propositions adressées par les milieux consultés. Il comprend aussi le rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)⁹. Les objets du PSIA ont jusqu'à présent été soumis de manière regroupée à l'approbation du Conseil fédéral (séries de fiches par installation). Les rapports explicatifs relatifs aux séries de fiches contiennent également le récapitulatif actualisé des décisions du Conseil fédéral concernant le PSIA.

⁸ Voir art. 5, al. 2, OAT.

⁹ Voir art. 17, al. 2, OAT.

Publication

La partie conceptuelle et la partie objectifs et exigences par installation de même que les rapports explicatifs sont publiés en ligne¹⁰. Il est également possible de consulter les géodonnées des plans sectoriels fédéraux en ligne à l'aide d'un outil de visualisation¹¹. Les projets mis en consultation dans le cadre des procédures de consultation et de participation publiques sont également publiés par ce biais.

1.3 Bases légales et jurisprudence

1.3.1 Droit de l'aménagement du territoire

Les plans sectoriels fédéraux, y compris le PSIA, se fondent sur la LAT. L'art. 13 LAT oblige la Confédération à procéder à des études de base pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et à établir les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les faire concorder. Le but et le contenu des plans sectoriels, les exigences quant à leur forme et à leur contenu, les procédures, leur force obligatoire et leur rapport aux autres plans sectoriels sont régis par l'OAT (voir aussi la section 1.6).

1.3.2 Droit aérien

La Constitution fédérale (art. 87 Cst.) attribue la compétence de légiférer sur l'aviation à la Confédération. La LA stipule que l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement requiert obligatoirement un plan sectoriel¹². Il en va de même par analogie pour l'approbation des règlements d'exploitation (voir aussi section 5.1). Le but et le contenu du PSIA figurent à l'art. 3a OSIA lequel énonce que le PSIA fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Ce même article précise que le PSIA définit en particulier, pour chaque installation aéronautique servant à l'exploitation civile d'aéronefs, le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales. Le PSIA n'est donc pas un instrument de décision statuant définitivement sur la réalisation de projets. Il permet en revanche une première pesée des principaux intérêts en présence et a de ce fait valeur de décision préliminaire qui lie les autorités lors de projets touchant la construction d'infrastructures ou l'exploitation. Il établit de plus les garanties nécessaires en matière d'aménagement du territoire pour la réalisation de ces projets et encadre les autorisations et la réalisation. Les examens juridiques effectués dans le cadre des procédures subséquentes restent dans tous les cas réservés.

Conformément à l'art. 22, al. 2, OAT, le PSIA a également force obligatoire pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. Dans l'aviation civile, c'est le cas des aéroports concessionnaires qui se doivent de régler leur planification sur le PSIA et sont tenus de fournir aux autorités les prestations de planification nécessaires de manière à permettre la réalisation des objectifs et projets établis dans le PSIA. Il ne découle par contre du PSIA aucune obligation de réalisation pour les concessionnaires¹³.

En dehors de la législation nationale, les normes, traités et actes internationaux jouent un rôle important dans le droit aérien (voir la section 1.5).

¹⁰ www.bazl.admin.ch/psia

¹¹ map.sachplan.admin.ch. L'outil de visualisation des géodonnées permet de superposer plusieurs thèmes sectoriels. Il se veut un outil de travail; les données sont fournies sans garantie quant à leur exactitude. Les éléments et cartes du plan sectoriel sont disponibles sous forme de fichiers PDF sur le site Internet de l'OFAC.

¹² Voir art. 36c, al. 2 et art. 37, al. 5, LA, ainsi que art. 25, al. 1 et 27d, al. 1, OSIA.

¹³ L'obligation de réaliser certaines mesures peut en revanche se déduire des dispositions du droit aérien, notamment en matière de sécurité.

1.3.3 Autres bases légales pertinentes

Conformément à l'OSIA, l'approbation d'installations d'aérodrome ou de règlement d'exploitation est notamment conditionnée au respect des exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. C'est pourquoi hormis la LAT, la LPE, la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et les ordonnances subordonnées constituent également des bases importantes du PSIA. On mentionnera à cet égard le principe de précaution consacré à l'art. 11 LPE, l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement (OEIE), les dispositions de la loi sur la protection contre le bruit (OPB) ou les multiples inventaires fédéraux découlant de la LPN, autant d'éléments dont les indications contraignantes inscrites dans le PSIA doivent tenir compte. En particulier, les garanties en matière d'aménagement du territoire inscrites dans les fiches des installations ne doivent pas être contraires à ce corpus législatif.

Les indications contraignantes pour les autorités qui sont inscrites dans le PSIA découlent d'une pesée générale des intérêts conformément à l'art. 3 OAT, pour autant que la législation le permette. La pesée définitive des intérêts et la définition de mesures de mise en œuvre interviennent dans le cadre de la procédure d'approbation prévue par la LA (ou dans le cadre de procédures d'EIE). Il convient également d'observer dans ce contexte notamment les dispositions en matière d'aménagement du territoire des lois sur l'agriculture (LAgr), sur les forêts (LFo) et sur la protection des eaux (LEaux).

1.3.4 Jurisprudence

Plusieurs arrêts du Tribunal fédéral¹⁴ attestent de l'importance des plans sectoriels fédéraux en tant qu'instruments centraux de la Confédération pour la coordination spatiale des tâches fédérales. Selon la jurisprudence, le plan sectoriel constitue l'instrument de référence pour les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire qui leur permet de pondérer tous les intérêts touchés par des projets d'infrastructure de la Confédération et de prendre des décisions d'appréciation importantes. Le Tribunal fédéral a en outre établi que les exigences qualitatives en matière de planification s'appliquaient aussi aux plans sectoriels (examen d'alternatives et de variantes, manière de procéder à la pesée des intérêts). Les arrêts se prononcent aussi sur la force obligatoire des plans sectoriels pour les autorités et sur les cercles habilités à participer à la planification sectorielle.

1.4 Exigences politiques et en matière de planification

La politique aéronautique touche de nombreux autres domaines politiques dont elle ne saurait être dissociée. Les objectifs de la politique aéronautique interagissent avec les objectifs en matière de politique économique, sociale, environnementale, territoriale et financière. En tant que sous-ensemble de la politique des transports, la politique aéronautique doit se référer au LUPO (voir section 1.4.1). Le volet aménagement du territoire de la politique aéronautique – pour autant que cela soit pertinent pour les infrastructures – est mis en œuvre par l'intermédiaire du PSIA, lequel fait partie du plan sectoriel des transports (voir section 1.4.2).

Le PSIA doit également tenir compte des lignes directrices et des planifications, qui sont décrites aux sections 1.4.3 à 1.4.12. Les indications contraignantes, qui traduisent la mise en œuvre de ces bases, figurent aux chapitres 3 et 4¹⁵.

¹⁴ ATF 115 Ib 131, ATF 128 II 1, ATF 128 II 292, ATF 129 II 331, ATF 133 II 120.

¹⁵ Elles remplacent les décisions entérinées le 18 octobre 2000 par le Conseil fédéral et inscrites dans la partie conceptuelle du PSIA (parties I à IIIA/B) et les exigences de la partie conceptuelle relatives aux places d'atterrissage en montagne adoptées le 21 octobre 2015.

1.4.1 Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse (LUPO)

Le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2016 (comme le rapport 2004) reflète la position du Conseil fédéral en matière de politique aéronautique. Son horizon temporel, qui couvre une période courant jusqu'à 2030, correspond à l'horizon de planification du PSIA. La politique aéronautique de la Suisse vise à créer un cadre général qui permette à la Suisse de tisser des liaisons aériennes internationales et de satisfaire la demande de voyages aériens au départ ou à destination de la Suisse tout en répondant aux désirs de sécurité et de protection de la population et des voyageurs. Il s'agit en outre de veiller à ce que les besoins en formation, sauvetage, ravitaillement et travail aériens soient couverts.

Le rapport insiste sur l'importance de coordonner en profondeur et en amont la planification, la construction et l'exploitation de l'infrastructure aéronautique avec l'aménagement du territoire des cantons et des communes afin de permettre la cohabitation à long terme des aérodromes et des autres affectations riveraines et de désamorcer notamment les conflits dus au bruit. Le LUPO souligne ainsi l'importance du PSIA en tant qu'instrument de planification.

Il est dans l'intérêt de la Confédération de disposer d'une infrastructure aéronautique fiable et performante. C'est pour cette raison que la Confédération souhaite instaurer un cadre général favorable au développement de l'infrastructure pour autant que cette dernière soit mise au service d'un transport d'utilité publique. Le LUPO remarque que la capacité limitée des infrastructures pour le trafic de ligne et charter constitue le principal défi pour la politique aéronautique de la Suisse. Face à la saturation programmée à court et à moyen termes des aéroports nationaux, il s'agit d'exploiter aussi efficacement que possible les capacités disponibles. La maximisation des capacités (ou les compromis en matière de gestion du bruit) ne saurait générer des risques pour la sécurité; la sécurité doit passer avant toute autre considération lorsqu'il s'agit de planifier ou de modifier des procédures de vol. À plus long terme, le LUPO indique que l'accroissement des capacités aéroportuaires passera aussi par la construction d'infrastructures. Aussi le PSIA ne devrait pas uniquement fixer des limites en matière de planification mais également prévoir des objectifs en matière de prestations et de capacités qui soient contraignants pour la planification ultérieure des autorités et des concessionnaires d'aéroports. Ce qui précède vaut également pour l'infrastructure dédiée à la prise en charge du fret aérien, infrastructure qui contribue de manière déterminante à l'intégration de la Suisse dans la circulation mondiale des marchandises. Il est d'autant plus important de définir ces objectifs qu'ils ne figurent pas dans les concessions aéroportuaires existantes, celles-ci renvoyant au PSIA.

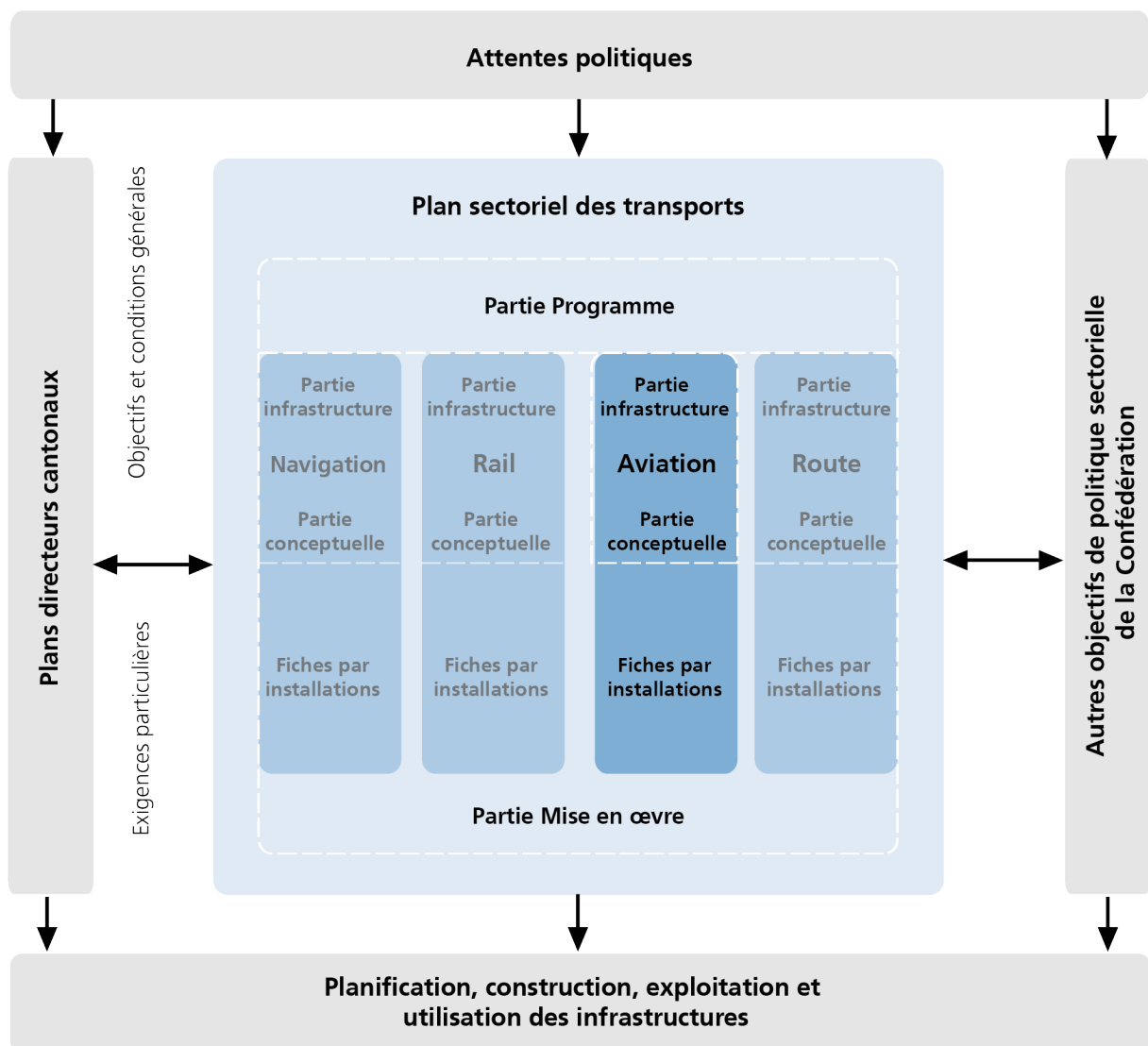
Au vu de la congestion des aéroports nationaux, les aérodromes militaires recèlent un potentiel pour l'aviation civile. Le LUPO préconise d'aménager les anciens aérodromes militaires après le retrait des Forces aériennes et de les affecter dans la mesure du possible à l'aviation civile. Il est notamment prévu de faire de l'aérodrome militaire de Dübendorf une plateforme destinée à accueillir l'aviation générale (en particulier l'aviation d'affaires) qui, vu les capacités aéroportuaires limitées, a difficilement accès à l'aéroport national de Zurich et de le reconverter en aérodrome civil¹⁶.

¹⁶ La Confédération s'efforce également autant que possible de trouver une solution pour que la demande de l'aviation d'affaires à laquelle l'aéroport de Genève ne peut répondre soit satisfaite, même si une option comparable à celle retenue pour l'aérodrome de Dübendorf fait défaut.

1.4.2 Plan sectoriel des transports

Le PSIA fait partie intégrante du plan sectoriel des transports (PST). Ce dernier comprend une partie Programme qui est entrée en vigueur en 2006 et plusieurs parties reflétant la mise en œuvre du plan sectoriel pour chaque mode de transport (partie Infrastructure rail, partie Infrastructure route, partie Infrastructure aéronautique, partie Infrastructure navigation). La partie Programme, qui est en cours de révision, énonce les objectifs, principes et priorités d'ordre général valables pour tous les modes de transport. Le PSIA constitue la transposition de ces objectifs, principes et priorités pour le domaine de l'aviation civile.

Illustration 1 : le plan sectoriel des transports



1.4.3 Stratégie pour le développement durable

La Constitution engage la Confédération et les cantons à se conformer aux principes du développement durable¹⁷. Le développement durable s'inscrit dans une démarche visant à concilier efficacité économique, solidarité sociale et protection de l'environnement. Depuis 1997, le Conseil fédéral décide tous les quatre ans, dans sa Stratégie pour le développement durable, des priorités politiques qu'il établit pour la mise en œuvre de celui-ci. Le plan d'action constitue le cœur de la cinquième Stratégie pour le développement durable, laquelle porte sur la période 2016-2019, et déploie ses effets dans neuf champs thématiques: consommation et production; développement urbain, mobilité et infrastructures; système économique et financier; formation, recherche, innovation; sécurité sociale; cohésion sociale et égalité des sexes; santé.

1.4.4 Durabilité du transport aérien

Dans le cadre de la Stratégie de la Confédération pour le développement durable, la Confédération a évalué l'aviation civile sous l'angle du développement durable. Réalisé en 2008 par l'OFAC, l'OFEV, l'ARE et le SECO et révisé en 2015, le rapport de synthèse « Développement durable dans le transport aérien » met en évidence les atouts du système aéronautique suisse tout en indiquant des pistes d'amélioration. Le rapport juge que l'évolution du transport aérien civil déploie des effets très positifs sur le plan économique mais que les capacités restreintes des aéroports nationaux constituent un défi majeur. Sous l'angle environnemental, malgré des améliorations apportées par le passé, des déficits perdurent qui concernent pratiquement toutes les nuisances sonores et les effets sur le climat. Sous l'angle social, l'évaluation est mitigée, mêlant une évaluation positive de la sécurité et certains déficits en termes de santé et de possibilités de développement de zones situées avant tout aux abords des aéroports nationaux.

1.4.5 Projet de territoire Suisse

Adopté en 2012, le Projet de territoire Suisse constitue le premier document stratégique portant sur le développement territorial du pays. Le Projet est porté par la Confédération, les communes et les cantons qui ont œuvré en commun à son élaboration. Le Projet de territoire Suisse a une fonction d'orientation pour les autorités de tous les niveaux dans leurs planifications d'urbanisation, de transport et d'énergie, dans toute intervention modifiant le paysage et toute activité ayant une incidence territoriale. Il formule cinq grands objectifs: préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale; ménager les ressources naturelles; gérer la mobilité; renforcer la compétitivité et encourager les collaborations.

Aujourd'hui, en Suisse, le quotidien de nombreuses personnes inclut des déplacements entre lieux d'habitation, de travail, de loisirs et d'achats, qui les amènent au-delà des frontières communales, cantonales, voire nationales. Pour en tenir compte, le Projet de territoire Suisse propose une planification et une action selon des territoires d'action suprarégionaux. Il en distingue douze: quatre à caractère métropolitain (Zurich, Bâle, Bassin lémanique, région de la ville fédérale), cinq marqués par des villes de petite et moyenne dimension (Lucerne, Città Ticino, Arc jurassien, Aareland, nord-est de la Suisse), ainsi que trois à caractère alpin (Gothard, sud-ouest de la Suisse, sud-est de la Suisse).

¹⁷ L'art. 2, Cst. (« But ») pose le développement durable comme un objectif étatique. L'art. 73 (« Développement durable ») enjoint la Confédération et les cantons à œuvrer « à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ».

Conformément au Projet de territoire Suisse, les trois aéroports nationaux doivent continuer d'assurer les liaisons avec le trafic aérien international et leur fonction doit être maintenue à long terme. Toujours suivant le Projet de territoire Suisse, il est question également de renforcer le rôle de l'aéroport national de Bâle-Mulhouse.

1.4.6 Stratégie en matière de développement des infrastructures nationales

En complément à la Stratégie pour le développement durable, le Conseil fédéral a conçu une stratégie relative au développement des infrastructures nationales. Il a publié en 2010 un rapport intitulé « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse ». Outre des considérations concernant l'importance et l'état des infrastructures nationales, la stratégie formule notamment des lignes directrices de la politique nationale en matière d'infrastructures : préserver la performance des réseaux d'infrastructure nationaux ; protéger l'homme, l'environnement et les infrastructures ; optimiser le cadre juridique et économique pour les secteurs d'infrastructure ; améliorer la rentabilité des réseaux d'infrastructure publics ; garantir le financement à long terme des réseaux d'infrastructure.

1.4.7 Avenir de la mobilité en Suisse : cadre d'orientation 2040 du DETEC

Le cadre d'orientation adopté en 2017 comprend un objectif principal (« En 2040, le système global de transport suisse est efficient à tous points de vue ») et 14 objectifs stratégiques touchant quatre champs d'action : « Cadre et conditions », « Demande, offre et infrastructures », « Financement » et « Environnement, énergie et territoire ». Les offices spécialisés sont tenus de prendre en compte le cadre d'orientation dans leurs affaires lorsque celles-ci concernent la mobilité et les transports. Il est prévu de réexaminer périodiquement le cadre d'orientation et d'étoffer le cas échéant ses objectifs.

1.4.8 Concept de stationnement de l'armée et plan sectoriel militaire (PSM)

Le concept de stationnement fait état des besoins de l'armée en matière d'infrastructures (places d'arme, stands de tir, centres logistiques, etc.) et indique les sites retenus pour couvrir ces besoins à l'avenir. Par mesure d'économie, il est question de redimensionner fortement le parc immobilier de l'armée dans les domaines de l'engagement, de l'instruction et de la logistique. Le plan sectoriel militaire (PSM) de 2001 fait l'objet d'une conception nouvelle basée sur le nouveau concept de stationnement de l'armée 2013, et sera fusionné avec le plan sectoriel des places d'armes et de tir de 1998. Le Conseil fédéral a approuvé la partie programme du nouveau PSM en décembre 2017. Les fiches qui concrétisent pour chaque installation les principes issus de la partie programme seront élaborées et actualisées au fur et à mesure.

Le concept de stationnement 2013 prévoit que l'armée se retire des aérodromes de Sion et de Buochs¹⁸. L'aérodrome de Sion ferait encore office d'aérodrome de dégagement pour les Forces aériennes, tandis que l'activité des Forces aériennes sur l'aérodrome de Dübendorf se limiterait à l'exploitation d'une base d'hélicoptères avec la possibilité d'utiliser également la piste exploitée par les civils. Les Forces aériennes se sont déjà retirées des aérodromes suivants qui sont également utilisés par le trafic civil : Ambri, Interlaken, Kägiswil, Lodrino, Mollis, Münster, Raron, Reichenbach, Saanen, St. Stephan et Zweisimmen.

¹⁸ Celui-ci n'était utilisé par les Forces aériennes qu'en cas de crise ou de situation extraordinaire (« Sleeping Base »).

1.4.9 Conception «Paysage Suisse»

La Conception «Paysage Suisse» (CPS), qui est en passe d'être entièrement révisée, est une conception au sens de l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) adoptée par le Conseil fédéral en décembre 1997 et constitue un principe directeur contraignant pour la protection de la nature et du paysage dans les activités de la Confédération. Ses principaux objectifs sont les suivants : valoriser l'eau dans le paysage ; réserver des espaces libres pour la dynamique naturelle ; préserver les habitats naturels et les mettre en réseau ; concentrer les infrastructures dans le territoire ; valoriser les paysages agricoles et urbanisés fortement sollicités pour y accroître le potentiel écologique et la qualité de vie.

À partir de ces objectifs généraux, le chapitre 6 de la CPS définit six objectifs sectoriels pour l'aviation, dont un concerne particulièrement le PSIA (valoriser les « zones marginales » inexploitées des aéroports en les utilisant comme surfaces de compensation écologique, sous réserve des règles de sécurité de la navigation aérienne).

1.4.10 Inventaires fédéraux

Parce qu'ils recensent, décrivent et évaluent systématiquement les objets, les inventaires constituent des instruments importants pour la protection des biotopes, paysages, monuments naturels et biens culturels d'importance nationale. Les inventaires paysagers, conformément à l'art. 5 LPN, lient la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches. Il s'agit des inventaires suivants :

- Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ;
- Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) ;
- Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).

Les inventaires de biotopes, conformément aux art. 18a et 23b LPN, ont une portée générale et assurent un degré de protection plus élevé que les inventaires paysagers. En font partie :

- l'inventaire fédéral des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale ;
- l'inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale ;
- l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale ;
- l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale ;
- l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs d'importance nationale ;
- l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.

L'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, les districts-francs fédéraux, qui reposent tous deux sur l'art. 11 de la loi sur la chasse (LChP), et les corridors à faune d'importance suprarégionale (voir ATF 128 II 1) constituent d'autres biotopes bénéficiant d'une protection particulière de la Confédération.

Des inventaires paysagers, (outre l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale inscrit dans la constitution) seul l'IFP a un impact sur l'aviation. Sinon, l'aviation est surtout concernée par les inventaires de biotopes¹⁹. À signaler que les cantons disposent également de leurs propres inventaires pour les objets d'importance cantonale ou régionale. Les zones et objets protégés d'importance nationale sont représentés sur les cartes de la partie du PSIA relatives aux installations.

¹⁹ Le maintien des aéroports nationaux de Zurich et Genève en leur état actuel, est, de par la fonction primordiale, garanti par l'art. 36e LA.

1.4.11 Autres plans sectoriels et conceptions de la Confédération

Parmi les autres plans sectoriels, outre le PSM (voir la section 1.4.8), il vaut la peine de mentionner le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA), qui va être complètement revu et augmenté. Ce plan sectoriel vise à protéger certaines des meilleures terres agricoles de toute construction et à les préserver pour garantir l'approvisionnement du pays à long terme. L'infrastructure aéronautique est concernée par ce plan sectoriel dans la mesure où les surfaces utilisées pour les installations d'aérodrome sont souvent de bonnes terres agricoles. Le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) concerne l'aviation sur la question des obstacles à la navigation aérienne. Le Concept d'énergie éolienne pour la Suisse constitue une importante base de coordination des dossiers touchant l'aviation et les éoliennes (lesquelles peuvent représenter un obstacle à la navigation aérienne ou perturber les installations de la navigation aérienne).

1.4.12 Politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique des agglomérations de la Confédération entend s'attaquer aux problèmes croissants que rencontrent les zones urbaines (notamment augmentation du trafic, atteintes environnementales accrues, problèmes sociaux et situation délicate des finances publiques). La Confédération s'engage de manière indirecte en créant des incitations et en mettant les principaux acteurs (cantons, villes et communes) en réseau. La politique des agglomérations est mise en œuvre depuis 2001. La nouvelle « Politique des agglomérations 2016+ » vise à promouvoir une qualité de vie et un attrait économique élevés, un développement urbain de qualité et une collaboration efficace.

La Confédération a en outre élaboré une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, complémentaire de la politique des agglomérations. Le développement territorial intervient aujourd'hui dans des espaces fonctionnels tant urbains que ruraux. La politique des agglomérations et la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont par conséquent étroitement liées. Elles servent de fil conducteur pour les politiques sectorielles développées par les services fédéraux et visent à renforcer la collaboration au niveau fédéral. Ces deux politiques ainsi que leurs politiques sectorielles associées soutiennent des projets concrets dans les régions au moyen de programmes d'encouragement. Elles fournissent une contribution importante au développement cohérent du territoire et à la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse.

La collaboration entre les échelons étatiques et entre les territoires urbains et ruraux est favorisée par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.

1.5 Normes, accords et actes internationaux

Hormis les exigences politiques et les bases légales nationales, il convient en particulier de tenir compte des normes, recommandations et engagements internationaux. La Suisse est membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI, agence spécialisée des Nations Unies) et est partie à la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, dont le chapitre XV et les annexes 2 (« Règles de l'air »), 11 (« Services de la circulation aérienne »), 14 (« Aérodromes »), 16 (« Protection de l'environnement ») et 17 (« Sûreté ») sont pertinents pour le PSIA. La Suisse est liée à l'UE par un accord bilatéral sur le transport aérien qui ouvre aux compagnies aériennes suisses l'accès au marché européen libéralisé. La Suisse est également membre de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), autorité aéronautique européenne qui prépare les règlements pour l'aviation européenne. Ces règlements lient la Suisse dès qu'ils ont été repris par le comité mixte des transports aériens et ont été publiés dans l'annexe à l'accord bilatéral sur le transport aérien.

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) s'applique lorsque des projets touchant les aéroports proches de la frontière (projets d'agrandissement, modification de l'exploitation) ont des impacts environnementaux transfrontaliers importants. La convention d'Espoo oblige la Suisse à consulter les pays voisins touchés dans le cadre des procédures d'approbation pertinentes. En revanche, cette convention ne s'applique pas dans le cadre de la planification (PSIA). Des accords et conventions internationaux ont en outre été conclus pour les aéroports nationaux de Bâle-Mulhouse et de Genève de même que pour les aéroports de Lugano-Agno et de St.Gallen-Altenrhein (voir annexe 1).

Les différentes ordonnances d'exécution allemandes sur le trafic aérien (*Durchführungsverordnung* [DVO]²⁰) édictées depuis 2003 influencent grandement l'exploitation de l'aéroport national de Zurich dans la mesure où ces textes régissent les restrictions imposées actuellement par l'Allemagne aux approches et aux départs sur l'aéroport de Zurich. En 2012, la Suisse et l'Allemagne ont conclu un Accord relatif aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. L'accord n'a pas encore été approuvé par le Parlement allemand.

1.6 Procédure et effets

Les procédures d'élaboration, de conciliation et d'adoption du PSIA sont régies par l'OAT²¹, l'OFAC étant l'office compétent. Ce dernier collabore étroitement avec l'ARE. Après avoir consulté les services fédéraux réunis au sein de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT), il soumet le projet de plan sectoriel aux cantons, communes et autorités des pays voisins touchés par les indications contraignantes envisagées. La population²² doit en outre être informée et consultée lorsque le PSIA est augmenté ou subit des modifications essentielles. Le projet de plan sectoriel est ensuite remanié en fonction des prises de position adressées puis mis une nouvelle fois en consultation auprès des offices fédéraux avant d'être soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

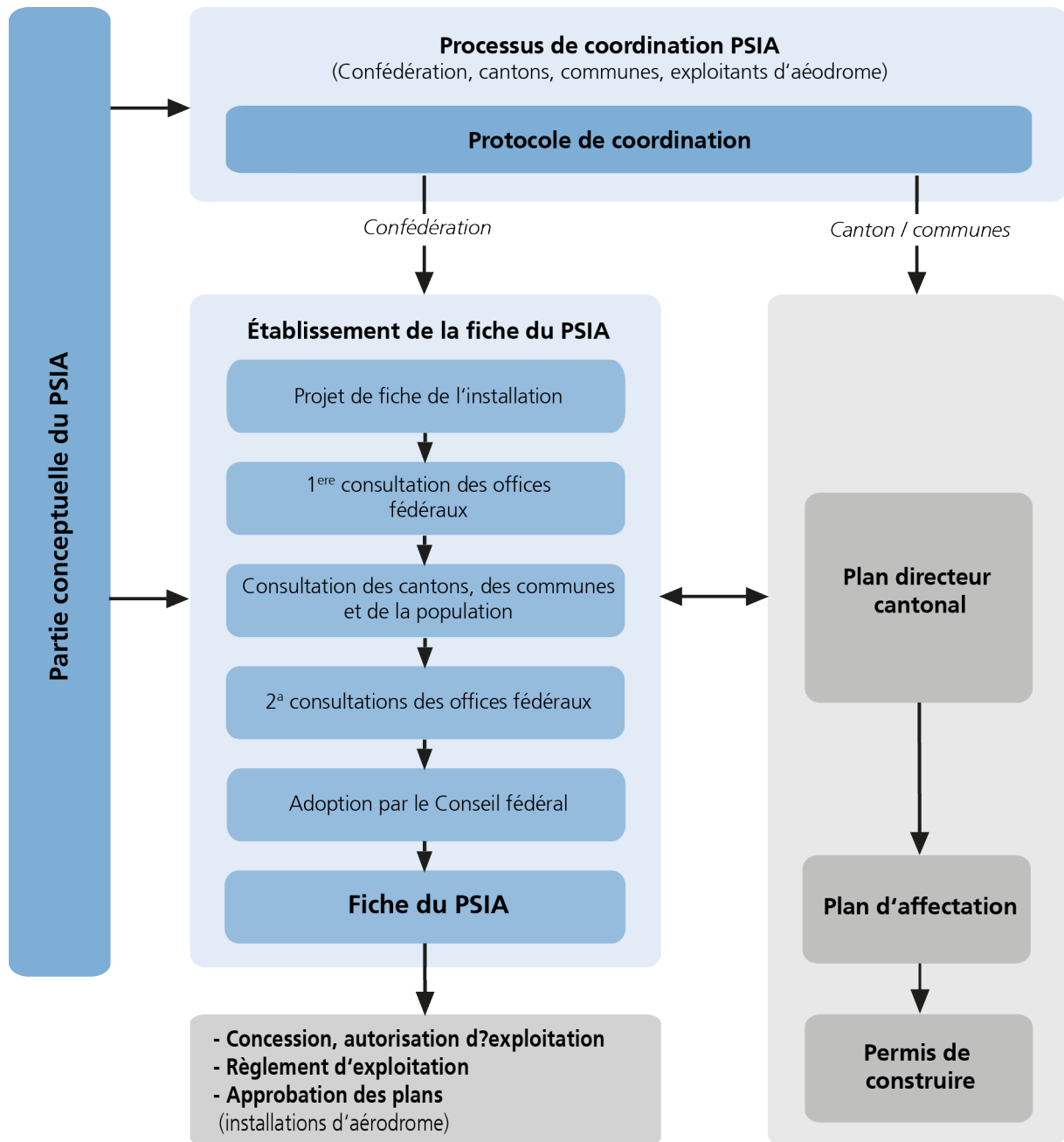
Les indications contraignantes propres à une installation donnée, formulées dans la fiche de l'installation, sont établies à la suite d'un processus de coordination qui précède la procédure formelle ordinaire et auquel prennent part les services fédéraux et cantonaux compétents, l'exploitant de l'aéroport et les communes concernées. Ce processus s'inscrit dans le devoir de collaboration prescrit par la LAT, l'objectif étant de coordonner le plus tôt possible le développement des constructions et de l'exploitation de l'aéroport avec les intérêts d'utilisation et de protection adjacents. Le processus vise par ailleurs à désamorcer autant que possible les principaux conflits avec les exigences de la législation sur la protection de l'environnement, de la nature et du paysage et à simplifier le contenu de la procédure d'approbation prévue en aval par la LA. Le résultat de ces démarches est consigné dans un protocole de coordination. Les indications contraignantes et explications détaillées sur les procédures et les compétences figurent au chapitre 5.

²⁰ Voir 206., 213. et 220. DVO.

²¹ Voir art. 17 ss, OAT.

²² Voir art. 4 LAT.

Illustration 2: aperçu schématique des procédures



Les indications inscrites dans le PSIA sont contraignantes pour les autorités quel que soit leur échelon²³. Aux termes de la LA, aucun projet ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement ne peut en principe être approuvé sans elles (voir section 1.3.2). Les indications contraignantes sont en outre coordonnées avec les autres plans sectoriels et conceptions de la Confédération afin d'éviter toute contradiction entre les divers instruments en matière d'aménagement du territoire. Les communes tiennent compte des exigences du PSIA dans leurs plans d'affectation. Une expertise de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) datant de 2011 traite de la question des rapports juridiques entre les plans sectoriels fédéraux et les plans d'affectation liant les propriétaires fonciers²⁴.

²³ L'applicabilité des indications contraignantes concrètes en matière de territoire qui figurent dans le PSIA (voir carte des fiches du PSIA) se limite, dans le cas des aérodromes proches de la frontière (Genève, St. Gallen-Altenrhein) ou situés en territoire étranger (Bâle-Mulhouse), au territoire suisse. Les autorités suisses sont dans la mesure du possible tenues de se conformer aux autres indications contraignantes du PSIA lorsqu'elles collaborent avec des autorités étrangères.

²⁴ « Rechtsgutachten zur räumlichen Sicherung von Bundesinfrastrukturen, namentlich durch Festlegungen in den Sachplänen des Bundes », VLP-ASPAN, 2011, expertise complétée le 23 avril 2012.