

5 Gestion du plan sectoriel

5.1 Obligation d'établir un plan sectoriel

Indications contraignantes

1. Le PSIA définit les objectifs et exigences applicables à l'infrastructure aéronautique civile et les coordonne avec les utilisations et objectifs de protection adjacents. Les objectifs et exigences de caractère général figurent dans la partie conceptuelle tandis que les exigences propres à chaque installation figurent dans la partie objectifs et exigences par installation. Il classe les indications contraignantes dans les catégories « coordination réglée », « coordination en cours » et « information préalable » suivant l'état de la coordination.
2. En principe, l'approbation de projets d'infrastructure aéronautique à incidence spatiale (plus précisément de projets demandant une coordination spatiale) exige au préalable l'inscription dans le PSIA d'une indication classée « coordination réglée ».

Explications

1. L'art. 3a OSIA décrit la teneur du PSIA. Les expressions « coordination réglée », « coordination en cours » et « informations préalables » sont définies conformément à l'art. 15 OAT. Les indications contraignantes relevant de ces trois catégories sont pareillement contraignantes pour les autorités quel que soit leur échelon. Les objectifs et exigences de caractère général figurant dans la partie conceptuelle (indications contraignantes) sont contraignants.
2. En principe, l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'un plan sectoriel ait été établi (art. 37, al. 5, LA). Les installations d'aérodrome ou les règlements d'exploitation des aérodromes ne peuvent être approuvés que si le contenu répond aux objectifs et aux exigences du PSIA (art. 25, al. 1 et 27d, al. 1, OSIA). Les autorités d'approbation vérifient que le cadre général fixé par le PSIA est respecté. Les indications contraignantes relevant des catégories « coordination en cours » ou « information préalable » doivent être classées dans la catégorie « coordination réglée » avant qu'une approbation puisse être délivrée.

Selon la jurisprudence, font également partie des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement (et qui exigent de ce fait l'établissement préalable d'un plan sectoriel), les projets de construction qui entraînent une nette augmentation des capacités côté piste (voir ATF 1C_58/2010 concernant les voies de sortie rapide à l'aéroport de Zurich) ou sont réalisés en prévision d'une future augmentation du trafic aérien (voir jugement du TAF A-6536/2010 concernant l'héliport de Lauterbrunnen).

5.2 Processus de coordination

Indications contraignantes

1. Les décisions propres aux constructions ou à l'exploitation de l'infrastructure aéronautique reposent sur le résultat d'un processus de coordination auquel prennent part les offices fédéraux compétents, les services compétents des cantons et communes concernés et les exploitants d'aérodrome. L'OFAC consigne le résultat dans un protocole de coordination.
2. Le protocole de coordination donne un aperçu de l'utilisation envisagée de l'infrastructure aéronautique, de leur effet sur le territoire et sur l'environnement et de leur coordination avec les utilisations et objectifs de protection adjacents. Il présente les conflits spatiaux de même que les points d'entente et de désaccord entre les services participant à la coordination. Il sert de référence pour l'élaboration ou l'adaptation des fiches par installation du PSIA et peut également avoir un intérêt pour les autres instruments d'aménagement concernés.
3. Le processus de coordination peut être exceptionnellement omis, en consultation avec les cantons concernés, si l'aménagement du territoire ne comporte aucune marge de manœuvre.

Explications

1. Un processus de coordination n'a lieu que pour les indications contraignantes propres à une installation, inscrites dans la fiche de ladite installation. Il relève des pratiques administratives informelles et vise à remplir l'obligation légale de coordination et de collaboration. Le processus de coordination intervient en amont de la procédure de plan sectoriel ordinaire qui est régie par les dispositions de l'OAT. C'est pourquoi le contenu, l'organisation et le déroulement de ce processus ne sont pas réglementés dans la loi. Ils sont à déterminer de cas en cas suivant la situation et le besoin de coordination. Le processus est dirigé par l'OFAC qui peut toutefois céder d'un commun accord la responsabilité de gérer le processus selon le cas au service cantonal compétent. Les communes peuvent également être indirectement associées par l'intermédiaire de l'échelon cantonal. Outre les autorités concernées, peuvent prendre part au processus des organismes et groupes d'intérêts privés.

Le processus de coordination doit être conçu en fonction des nécessités de la coordination spatiale. On renoncera à mener un processus étendu pour les modifications mineures qui ne comportent aucun risque sérieux de conflit. Une brève consultation écrite des participants suffit.

Jusqu'à présent, les installations de navigation aérienne, vu le faible risque de conflit avec leur environnement, n'ont fait l'objet d'aucune fiche (voir section 4.6) et donc d'aucun processus de coordination spécifique. Une dérogation à cette pratique est néanmoins possible.

2. Le protocole de coordination n'est pas juridiquement contraignant. Les autres plans sectoriels fédéraux, les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux font partie des autres instruments d'aménagement susceptibles d'être réexaminés et, le cas échéant, adaptés sur la base du protocole de coordination.
3. La mise en œuvre d'exigences de sécurité auxquelles sont soumises l'infrastructure et l'exploitation des aérodromes peut parfois annuler la marge de manœuvre sur le plan de l'aménagement du territoire.

5.3 Procédure de plan sectoriel

Indications contraignantes

1. Le Conseil fédéral adopte les modifications du PSIA ayant des effets considérables sur l'espace et l'environnement ou comportant de nouveaux conflits avec d'autres prétentions d'utilisation ou objectifs de protection après que les cantons concernés ont été entendus et après que la population a été informée et consultée dans le cadre d'une procédure de participation publique.
2. Les modifications n'impliquant aucun nouveau conflit entre intérêts divergents et n'ayant aucun effet considérable sur l'espace ou l'environnement peuvent être approuvées par le département. Pour ces modifications, l'information et la procédure de participation publique peuvent être omises de concert avec les cantons concernés.
3. Les mises à jour du PSIA qui n'en modifient pas le fond peuvent être également adoptées par le département.
4. La procédure de plan sectoriel précède en principe la procédure d'approbation prévue par la loi sur l'aviation ; les deux procédures peuvent toutefois être menées de front. Les mises à jour ou les modifications mineures ne donnant lieu à aucune contestation peuvent aussi être entérinées dans le PSIA après coup.
5. Lorsque la modification du PSIA est liée à une modification du plan directeur cantonal ou d'un autre plan sectoriel fédéral, les procédures doivent être menées si possible de front ou du moins être coordonnées.
6. Le PSIA est modifié lorsque cela est nécessaire. Les services fédéraux, les cantons, les communes ou les exploitants d'aérodrome peuvent demander que le PSIA soit modifié ou alors l'OFAC peut modifier le PSIA de sa propre initiative.

Explications

1. La procédure de plan sectoriel ordinaire qui s'achève par l'adoption du plan par le Conseil fédéral est régie par les dispositions de l'OAT. L'art. 19 OAT encadre la consultation des cantons et des communes de même que l'information et la participation de la population. Les contradictions par rapport aux plans directeurs cantonaux doivent si possible être soulevées lors de la consultation et éliminées au moment de retravailler le PSIA. Conformément à l'art. 20 OAT, les cantons ne sont une nouvelle fois entendus que s'il n'a pas été possible d'éliminer les contradictions ; une procédure de conciliation est le cas échéant engagée.

Pour la conversion des indications contraignantes relevant des catégories « coordination en cours » ou « information préalable » en indications contraignantes relevant de la catégorie « coordination réglée », il n'est pas nécessaire d'informer, ni de consulter une nouvelle fois la population dans le cadre d'une procédure de participation publique lorsque cela a déjà été fait pour les phases « coordination en cours » et « information préalable ».

2. Il incombe aux services fédéraux compétents (OFAC, ARE) d'évaluer au cas par cas l'importance des effets des modifications du PSIA (effets sur l'espace et l'environnement, nouveau conflit entre intérêts divergents). Ils arrêtent conjointement la procédure à suivre. Les services fédéraux doivent être dans tous

les cas consultés en cas d'adaptation du PSIA (consultation des offices). En cas de modification majeure, les offices représentés au sein de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT) sont invités à une première consultation des offices avant les procédures de consultation et de participation publique. Lorsque les modifications n'ont pas de répercussions majeures, on pourra se contenter de consulter les offices directement concernés. La consultation des offices peut dans ce cas être organisée simultanément à la consultation des cantons. La deuxième consultation des offices a lieu après les procédures de consultation et de participation publique conformément à la procédure usuelle pour les affaires du Conseil fédéral.

3. Par « modification sur le fond », on entend une modification des indications contraignantes pour les autorités (texte sur fond bleu).
4. Le déroulement parallèle des procédures de plan sectoriel et d'approbation (approbation des plans ou du règlement d'exploitation) implique que la procédure de participation de la population et la mise à l'enquête publique de la demande d'approbation aient lieu simultanément. L'adoption du PSIA par le Conseil fédéral doit intervenir avant la décision d'approbation des plans ou du règlement d'exploitation. Il s'agit d'aboutir à une procédure dans l'ensemble plus efficace et plus rapide en concentrant la participation du publique.
5. Pour la coordination des procédures de plan sectoriel et d'élaboration du plan directeur, les modifications du plan sectoriel et du plan directeur sont mises à l'enquête et mises en consultation auprès de la population simultanément. On veillera également à ce que le Conseil fédéral adopte le PSIA et approuve le plan directeur en même temps.
6. Les tiers (organismes privés et groupes d'intérêts) sont fondés à demander la modification du PSIA. Les modifications des objectifs et exigences de portée générale du PSIA ont lieu d'être lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes (par analogie aux modifications des plans directeurs, voir art. 9 LAT). Les modifications des exigences propres aux installations sont en règle générale motivées par de nouveaux projets des exploitants d'aérodrome qui nécessitent une coordination avec les utilisations adjacentes. Lors de toute modification, il faut toujours veiller à garantir la sécurité juridique et la sécurité de la planification.

5.4 Contrôle de l'exécution, rapport

Indications contraignantes

1. Tous les quatre ans, dans le cadre du programme de législature ou du programme de réalisation, le DETEC adresse un rapport au Conseil fédéral sur la mise en œuvre des objectifs et exigences du PSIA ainsi que sur les questions à résoudre.

Explications

1. Aucun rapport n'a été rédigé à ce jour. La future procédure (objet et déroulement du contrôle de l'exécution, fréquence et forme des rapports) et l'adaptation en conséquence du principe devront être définies de concert avec l'ARE. On privilégiera une solution pratique et coordonnée avec les autres plans sectoriels.