



3003 Berne, le 25 avril 2019

Décision

Aéroport civil de Sion

Règlement d'exploitation

Suivi de la décision de la CRINEN du 28 septembre 2006

Considérant en fait :

1. Par décision du 31 août 2001, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a approuvé le règlement d'exploitation pour l'aéroport civil de Sion, exploité par la Ville de Sion (ci-après : l'exploitant).
2. Cette décision de 2001 a fait l'objet de plusieurs recours adressés à la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (ci-après : CRINEN ; actuellement : le Tribunal administratif fédéral).
3. Par décision du 28 septembre 2006, la CRINEN a partiellement admis les recours. Dans le dispositif de sa décision, la CRINEN a exigé de l'exploitant qu'il établisse, dans un délai d'une année à compter de l'entrée en force de sa décision, « un rapport sur les restrictions voire la suppression (quant au nombre et/ou à l'horaire) des vols de ligne non rentables, des vols privés et de plaisance ou de travail en hélicoptère, des vols d'appareils auxquels on a accordé une dérogation en application de l'OEmiA¹ et des tours de piste (tous appareils confondus) ». La CRINEN a précisé que ce rapport

¹ Ordonnance du DETEC sur les émissions des aéronefs (OEmiA ; RS 748.215.3).

doit porter sur « la faisabilité technique et l'impact économique éventuel de telles restrictions ou suppressions ». Finalement, elle a requis de l'OFAC qu'il statue « sur la base de ce rapport et de tout autre élément qu'il considérera comme pertinent ».

Ces exigences sont les conclusions formulées par la CRINEN dans le dispositif de sa décision. Ces conclusions font suite à l'examen du règlement d'exploitation à l'aune du principe de prévention, découlant de l'art. 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), développé aux considérants 22 et suivants de la décision. En effet, la CRINEN a, dans ces considérants, rappelé la teneur de l'article en question, à savoir que :

- 1) Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions).
- 2) Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable.
- 3) Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes.

La CRINEN a précisé que l'OFAC doit examiner, sous l'angle du principe de prévention découlant de l'art. 11 LPE, dans quelle mesure certaines activités pourraient être restreintes dans leur nombre ou limitées quant à l'horaire et si de telles restrictions sont conformes au principe de la proportionnalité. Concrètement, quatre activités ont été visées par la CRINEN. Il s'agit des activités suivantes :

- 1) Les vols de ligne non rentables. La CRINEN a notamment demandé de vérifier si les principes dégagés de l'art. 11 LPE sont – et seront, en cas d'augmentation du trafic de ligne – respectés, en établissant le nombre de vols par année, actuellement et pour l'avenir prévisible, leur fréquence et leur horaire, et les conséquences financières d'une éventuelle suppression de ces vols (cf. consid. 22.6).
- 2) Les vols « privés », de plaisance et de « travail » en hélicoptère. La CRINEN a précisé qu'il s'agit essentiellement des vols de travail et de plaisance de l'entreprise Air-Glacières. La Commission de recours a invoqué le fait que « les vols de plaisance ont lieu généralement les jours fériés ; il en va peut-être de même pour les vols "privés". Quant aux vols de travail, il n'est pas impossible que les heures auxquelles ils ont lieu génèrent une gêne supplémentaire dans la mesure où ils auraient lieu tôt le matin ou tard le soir, dans les limites des heures d'ouverture de l'aéroport ». Ainsi, la CRINEN a demandé d'examiner une éventuelle restriction ou interdiction de ce type de vols (cf. consid. 22.7).
- 3) Les vols effectués avec des aéronefs qui ne respectent pas les valeurs limites d'émission et qui bénéficient d'une dérogation au sens de l'OEmiA. La CRINEN a expliqué que, en plus d'une taxe dissuasive, « il convient d'examiner si d'autres restrictions à ce type de vols ne pourraient pas être introduites dans le règlement d'exploitation. En effet, il n'est pas impossible non plus que ces vols se déroulent

durant les périodes plus calmes et constituent donc de ce fait une gêne plus perceptible pour les riverains ». La CRINEN a demandé d'examiner ces vols. (cf. consid. 23.1).

- 4) Les tours de piste. La Commission s'est posée la question si ces manœuvres, peu importe par quels aéronefs elles seraient effectuées, « pourraient être restreintes (de par leur nombre) ou limitées (par rapport aux heures). Celles-ci se déroulent quoi qu'il en soit à proximité de l'aéroport et sont susceptible d'occasionner une gêne supplémentaire. Il convient également que l'OFAC examine la question d'éventuelles restrictions à apporter dans le règlement d'exploitation et les conséquences financières de telles restrictions » (cf. consid. 23.2).
4. Le 15 novembre 2006, l'OFAC, constatant que la décision citée ci-dessus n'a pas fait l'objet de recours dans le délai imparti et est consécutivement entrée en force, a requis de l'exploitant le rapport demandé par la CRINEN.
5. Le 15 octobre 2007, un premier rapport a été établi par l'exploitant.
6. En date du 31 mars 2009, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), agissant sur requête de l'OFAC, a pris position sur ce premier rapport. Dans sa prise de position, l'OFEV a requis des compléments. En effet, ce dernier Office a – globalement – constaté que le rapport fournissait principalement des informations d'ordre général, sans effectuer d'analyse détaillée ou de propositions concrètes. A noter que l'OFEV a spécifiquement indiqué que c'est la « réduction de la gêne supplémentaire dans les périodes les plus calmes qui est au centre du débat ».
7. Le 18 octobre 2010, l'exploitant a présenté à l'OFAC un 2^{ème} rapport en réponse aux demandes précitées de l'OFEV.
8. L'autorité de céans et l'OFEV se sont rencontrés pour évaluer ce 2^{ème} rapport. Au terme de la rencontre, l'OFEV a demandé d'autres informations complémentaires concrètes. En substance, cet office a souhaité savoir si, durant les heures sensibles de la journée, à savoir notamment tôt le matin ou le soir, il existe des optimisations possibles, c'est-à-dire des réductions et/ou aménagements d'horaires possibles pour les 4 catégories de vols en cause. L'OFEV a également demandé une évaluation du coût de telles éventuelles mesures et le nombre de mouvements concernés. Ces demandes de compléments ont été transmises à l'exploitant le 6 juillet 2011.
9. Le 25 octobre 2011, l'exploitant a transmis à l'OFAC un 3^{ème} rapport pour répondre aux demandes de l'OFEV.
10. L'OFEV a pris position sur ce 3^{ème} rapport en date du 20 janvier 2012. De manière générale, il a estimé que l'exploitant ne donnait toujours pas suffisamment d'informations

concrètes relatives notamment à des optimisations partielles de mouvements. Il a également regretté que les informations financières fournies ne concernent que la suppression pure et simple de chacune des 4 catégories de vols concernées et non pas d'éventuelles restrictions ou suppressions de certains mouvements critiques durant les heures sensibles au sein de ces 4 différentes catégories.

11. Le 2 juin 2014, l'OFAC a transmis à l'exploitant la 3^{ème} prise de position de l'OFEV en lui demandant spécifiquement d'étayer de manière précise et concrète ses affirmations générales.
12. Par courrier du 29 août 2014, l'exploitant de l'aéroport civil de Sion a transmis à l'OFAC un courrier contenant plusieurs lettres de soutien d'usagers de l'aéroport en faveur du maintien des horaires actuels.
13. Considérant que le courrier précité ne permettait pas de répondre aux questions posées par l'OFEV, l'OFAC a eu plusieurs discussions avec l'exploitant de l'aéroport afin d'explicitier les éléments attendus. Par courrier du 18 octobre 2017, l'OFAC lui a fixé un délai au 31 janvier 2018 pour soumettre son rapport.
14. Par courrier du 31 janvier 2018, l'exploitant a transmis à l'OFAC le rapport attendu, précisant que ce rapport reprend sur le fond les éléments existants déjà développés dans le cadre des autres rapports et y ajoute les compléments nécessaires.
15. Le 28 mars 2018, l'OFEV a pris position sur ce 4^{ème} rapport. Rappelant le cadre légal applicable au cas d'espèce, à savoir l'application du principe de prévention, l'OFEV a indiqué avoir analysé le dernier rapport et constaté que celui-ci est « basé sur l'analyse de données détaillées de l'exploitation entre 2009 et 2016. Il démontre en particulier clairement que le trafic aérien actuel est bien moindre que celui pronostiqué pour l'horizon 2010 lors de la procédure à la base des demandes de la CRINEN. Il décrit de manière détaillée, plausible et bien documentée les mesures permettant notamment d'évaluer le potentiel de restriction de vols en bordure des plages horaires sensibles au sens des considérants de la décision du 28 septembre 2006, ainsi que les conséquences financières qu'engendreraient des restrictions ou suppressions de vols partielles et limitées. Des restrictions ou interdictions supplémentaires pour les mouvements de vols de ligne entre 12h00 et 13h30 ou pour d'autres types de vols en bordure des heures calmes [...] ne sont ainsi pas nécessaires ou justifiées dans le contexte de l'exploitation actuelle ».
16. Par courrier du 22 juin 2018, l'OFAC a adressé aux trois avocats représentant les différents recourants² une lettre les informant du fait que l'autorité de céans était prête à statuer et leur demandant s'ils représentaient encore les recourants. Concrètement, une lettre a été envoyée à Me Raphaël Dallèves à Sion, Me Paul Dorsaz à Conthey et

² Cf. ch. 2 ci-dessus.

Me Edmond Perruchoud à Sierre. Seul ce dernier a répondu, par courrier du 5 juillet 2018, précisant ne plus être mandaté.

17. Par avis publié dans le Bulletin officiel du Canton du Valais du 28 septembre 2018, l'autorité de céans a rappelé les questions pendantes posées par la CRINEN et a indiqué avoir désormais toutes les pièces pour pouvoir statuer. L'OFAC a ajouté que toutes les pièces pouvaient être consultées à son siège ou auprès de l'administration cantonale valaisanne durant un délai de 30 jours. Dans ce même délai, d'éventuelles observations finales pouvaient lui être adressées.
18. Dans le délai imparti, l'autorité de céans n'a reçu aucune observation finale.
19. En résumé, sur la base des éléments présentés ci-dessus, il convient de constater que, dans sa décision du 28 septembre 2006, la CRINEN a exigé des précisions qui n'étaient visiblement pas disponibles à l'époque. Ces précisions portent sur 4 catégories de vols autorisées dans le règlement d'exploitation de l'aéroport de Sion. Depuis, ces informations ont été fournies par l'exploitant de l'aéroport. L'OFAC a présenté ces informations à l'OFEV. Finalement, comme l'a exigé la CRINEN, l'OFAC va statuer sur le respect du principe de prévention, ancré à l'art. 11 LPE, et, ce faisant, sur la proportionnalité d'éventuelles restrictions pour ces 4 vols.

Considérant en droit :

- A. L'art. 11 LPE et plus spécifiquement son alinéa 2 a la teneur suivante : « Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable ». La jurisprudence indique que le critère du caractère économiquement supportable d'une mesure se rapproche de celui de la proportionnalité, il s'agit d'une concrétisation de ce qui est supportable (en allemand : « Zumutbarkeit » ; proportionnalité au sens étroit) : il faut l'admettre lorsqu'il existe un rapport raisonnable entre la nécessité de la mesure et les intérêts publics ou privés compromis³. La jurisprudence explique également que le principe de prévention ancré à l'art. 11 al. 2 LPE ne confère pas un droit au silence absolu ou à la tranquillité ; une gêne qui n'est ni sensible ni significative doit être supportée, en particulier lorsqu'elle est la conséquence indésirable d'une activité déterminée⁴. S'agissant d'une installation existante, les exigences découlant du principe de prévention ne peuvent

³ Cf. ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 ; ATF 127 II 306 consid. 8 p. 317 s. ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_84/2017 consid. 5.3.1 ; ANDRÉ SCHRADER/THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 1998, n. 35 ad art. 11.

⁴ ATF 133 II 169 consid. 3.2 ; arrêt du TAF A-604/2017 consid. 6.1 et références citées.

pas être aussi élevées que pour une installation nouvelle⁵.

Globalement, il revient donc à l'autorité de céans d'examiner si d'éventuelles mesures à prendre peuvent raisonnablement être imposées à l'exploitant.

- B. Pour examiner si de telles mesures existent, il convient tout d'abord de constater que, dans son rapport du 31 janvier 2018, l'exploitant a explicité les notions de restriction, suppression et interdiction. Il a également précisé ce que l'on peut considérer comme heures sensibles afin d'identifier clairement quels vols sont à étudier. Sur ce dernier point, l'exploitant a indiqué avoir retenu les horaires suivants : avant 8h00, entre 12h00 et 13h30 ainsi qu'après 20h00, rappelant que les dispositions légales (art. 39 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique [OSIA ; RS 748.131.1]) autorisent de manière générale les décollages et atterrissages entre 6h00 et 22h00 sur les aérodromes en Suisse. Les conséquences financières et les conséquences en termes d'économie politique des différents scénarii de limitation ont également été présentées dans le rapport. De manière détaillée, les années 2009, 2014, 2015 et 2016 – années les plus récentes à disposition – ont été analysées. Les explications de l'exploitant et leur évaluation par l'autorité de céans sont présentées ci-dessous pour les différentes catégories de vols concernées, de manière résumée.
- B.1. En ce qui concerne la catégorie des vols de ligne non rentables, l'exploitant a tout d'abord rappelé que, de manière générale, les considérations économiques font que les compagnies aériennes ne maintiennent pas des vols de ligne non rentables. En effet, les vols de ligne qui, au terme d'une saison, ne sont pas rentables ne sont plus proposés l'année suivante. L'exploitant a ajouté qu'une ligne reliant Sion et Zürich a été subventionnée dans les 1990 mais la subvention a été abandonnée. Actuellement, aucune autre ligne n'est subventionnée. Il n'existe ainsi plus de vols de ligne non rentables à l'aéroport de Sion.

De manière plus large, l'exploitant a indiqué que, au début des années 2000, le nombre de vols de ligne dépassait les 400 par année. Depuis, ce nombre a considérablement diminué. L'exploitant a notamment relevé que, en 2017, la compagnie aérienne Swiss a effectué 12 vols de ligne, répartis sur 4 weekends. Constatant le succès de ces vols, la compagnie a élargi son offre à 28 vols pour la saison 2017/2018.

L'exploitant a également fait savoir qu'une rotation (1 atterrissage et 1 décollage) représente un revenu d'environ 8'000 francs. Ce montant couvre les frais liés aux quelques 20 collaborateurs auxiliaires engagés spécifiquement pour ce travail ainsi que les frais liés à la protection contre le feu, le déneigement et l'entretien des infrastructures à charge de l'aéroport pour son fonctionnement sur l'ensemble de la journée, avec ou sans vol de ligne. Rappelant qu'il est de notoriété publique que l'aéroport de Sion est déficitaire, il est important de minimiser les pertes en maintenant les vols de

⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_530/2008 consid. 3.4.

ligne, qui sont pour le surplus particulièrement rentables. A noter que, pour compenser théoriquement une seule rotation d'un vol de ligne, il faudrait qu'un avion de l'aviation légère du type Robin DR400 fasse environ 940 rotations, chaque rotation étant facturée 8,5 francs. De plus, ces vols de ligne, basés sur l'expérience de l'année 2017 et 2018, sont réalisés en dehors des heures sensibles décrites ci-dessus (cf. point B.) à l'exception de 2 vols effectués durant la pause de midi.

De manière plus large, en terme d'économie politique et d'intérêt public, l'exploitant a rappelé que ces vols de ligne permettent d'amener directement des clients dans les stations de ski valaisannes, rappelant que l'accès aux aéroports de Genève et Milan est long et peut être rédhibitoire pour certains touristes. Ces vols de ligne directs sont donc un atout majeur pour l'économie de la région valaisanne.

Finalement, pour résumer, l'exploitant a constaté que les vols de ligne sont une source de revenus non négligeable pour l'aéroport qui est déjà déficitaire, que ces vols ne sont presque exclusivement effectués qu'en dehors des heures sensibles et sont importants pour la région. Considérant ce qui précède, l'exploitant de l'aéroport de Sion a conclu que des limitations supplémentaires, que ce soit une interdiction stricte, une réduction quant au nombre ou une restriction quant à l'horaire, n'étaient pas envisageables.

L'autorité de céans, tenant compte tant des informations communiquées par l'exploitant présentées ci-dessus et de l'évaluation qu'en a fait l'OFEV, estime que le principe de prévention est correctement appliqué pour les vols de ligne non rentables et que des mesures supplémentaires pour réduire les émissions sonores ne seraient pas raisonnables. En effet, il convient avant tout de rappeler, comme l'a fait l'exploitant, qu'il n'existe, de manière générale, pas de vols de ligne non rentables. Soit ils disposent de subventions – qui n'existent plus pour l'aéroport de Sion – soit ils ne sont plus reconduits. Cela étant précisé, de manière plus large, l'autorité de céans partage l'avis de l'exploitant sur le fait que les vols de ligne revêtent pour l'aéroport de Sion une importance particulière, que ce soit pour les activités touristiques du Valais ou pour les revenus non négligeables qu'ils génèrent pour l'exploitant. Comme ce dernier l'a expliqué, l'aéroport civil de Sion est déficitaire et il ne serait pas raisonnable d'aggraver cette situation en exigeant qu'il renonce aux revenus qui découlent de cette activité, par ailleurs peu fréquente. Considérant ce qui précède, l'OFAC constate qu'aucune mesure supplémentaire – que ce soit une interdiction générale ou une restriction quant à l'horaire ou au nombre – ne serait raisonnable. Il convient donc d'admettre que principe de prévention est respecté pour la catégorie des vols de ligne non-rentables.

- B.2. Concernant les vols d'hélicoptère privés, de plaisance ou de travail (ci-après : PPT), l'exploitant a tout d'abord détaillé dans son rapport le nombre de mouvements concernés pour avoir une idée de la situation (cf. Annexes 1A à 1D du rapport du 31 janvier 2018). Sur la base des chiffres indiqués, l'OFAC constate que ces vols PPT représentent – en fonction des années – entre 60 et 65% environ de tous les vols en hélicoptère

(les autres vols en hélicoptère étant principalement des vols de sauvetage ou des vols de police pour environ 20-25% et des vols d'instruction pour 10-20%). En nombres absolus, les 60-65% représentent environ 7'000-8'000 mouvements par année, répartis durant toute la journée. A noter en particulier que parmi ces 7'000-8'000 mouvements de vols PPT, une grande majorité sont des vols de travail (65-75%).

Les nombres présentés ci-dessus sont ceux des vols effectués durant toute la journée, c'est-à-dire à la fois durant les périodes sensibles et les périodes ordinaires. En examinant plus spécifiquement les périodes sensibles – à savoir avant 8h00, entre 12h00 et 13h30 ainsi qu'après 20h00 – il convient de constater qu'environ 350-450 mouvements sont effectués avant 8h00, 650-940 entre 12h00 et 13h30 et aucun après 20h00 car il y a une redevance de 250 francs par tranche de 30 minutes après 20h00, ce qui est particulièrement dissuasif. A noter également que, entre le 1^{er} octobre et le 31 mars, les vols ne sont pas admis avant 8h00, selon l'horaire usuel de l'aéroport ; des exceptions sont admises pour les vols de travail mais pas pour les vols de plaisance ou privés, ni pour l'hélicoptère. Les quelques 350-450 mouvements effectués avant 8h00 se concentrent donc principalement en été (entre le 1^{er} avril et le 30 septembre) et sont effectués à 95% (de la catégorie PPT) pour du travail. Les 5% restant – qui sont donc les vols privés ou de plaisance – représentent environ 23 mouvements annuels. Les 650-940 mouvements effectués durant la pause de midi sont, quant à eux, à 65% pour du travail.

Dans son rapport, l'exploitant a également précisé que les vols de travail sont essentiels pour la région du Valais. Il a notamment expliqué que ces vols rendent possible le transport de pièces et marchandises lorsqu'elles ne peuvent pas être acheminées, notamment en montagne, en raison des tunnels, des routes trop étroites ou du manque de voies de communication terrestres. C'est le cas par exemple pour les travaux liés aux barrages hydroélectriques, remontées mécaniques, pylônes des lignes électriques, minages préventifs contre le risque d'avalanches, ravitaillements des cabanes de haute montagne et traitement des cultures. L'exploitant a notamment précisé que, pour les travaux de construction (protection contre les avalanches, cabanes en montagne, ouvrages hydroélectriques, etc.), le matériel et les ouvriers doivent être amenés sur place le plus tôt possible le matin pour pouvoir optimiser les journées de travail. Pour les travaux liés aux cultures, l'exploitant a rappelé qu'ils sont souvent réalisés pour des terrains escarpés. Le Service de l'agriculture du Canton du Valais, contacté par l'exploitant, a confirmé par ailleurs que l'application de produits phytosanitaires nécessite des conditions particulières pour maximiser leur efficacité et minimiser leur impact sur l'environnement. Le service cantonal a ajouté que les conditions optimales sont réunies tôt le matin ou dès la tombée de la nuit. En effet, entre 6h00 et 8h00, ces traitements peuvent tirer profit des thermiques descendants, avant l'apparition du soleil en plaine, ou montants pour limiter fortement la dérive du produit vers l'amont, respectivement vers l'aval. Par contre, à partir d'un vent dépassant 5 m/sec ou d'une température dépassant 25 degrés, ce traitement doit être interrompu. Ainsi, les périodes disponibles

pour ces traitements sont limitées, en particulier lorsque le printemps et le début de l'été sont chauds.

De manière plus large, l'exploitant a également indiqué que la CRINEN, dans sa décision de 2006, mentionne que les vols problématiques pour les recourants sont surtout ceux effectués par l'entreprise Air-Glacières. A cet égard, l'exploitant a rappelé que ces vols sont effectués sur la partie sud de l'aéroport de Sion, c'est-à-dire à côté de l'autoroute et de la zone industrielle, tandis que les habitations des riverains se trouvent au nord de l'aéroport. L'exploitant a également rappelé que la très grande majorité des vols en hélicoptère litigieux sont des vols pour le travail qui, d'une manière ou d'une autre, devront être réalisés car ils ne sont pas facilement remplaçables par un autre moyen de transport. Cela signifie qu'en cas de restrictions, il est à craindre des mouvements sur les terrains en campagne. Cela aurait pour conséquence d'une part de déplacer les nuisances sonores mais, d'autre part, cela pourrait être un problème en matière de sécurité aérienne. En effet, les mouvements réalisés sur l'aéroport bénéficient des services de sauvetage et protection contre le feu, qui doivent intervenir en cas d'accident dans un délai de 3 minutes selon les standards de l'OACI. Par ailleurs, les installations de l'aéroport sont construites au terme d'un examen aéronautique qui permet d'assurer qu'elles respectent les normes internationales pour des activités sûres. De plus, l'aéroport est équipé pour que les activités d'avitaillement se fassent dans le respect des normes de protection de l'environnement, notamment en cas de fuite, ce qui est difficilement réalisable en campagne. Enfin, si ces vols de travail devaient avoir lieu depuis un autre aérodrome (p. ex. Saanen qui se trouve à environ 15 minutes de vol), un temps de parcours supplémentaire serait à prévoir pour se rendre sur le lieu de destination finale, ce qui aurait un impact sur l'environnement.

D'un point de vue financier, l'exploitant a fait savoir que les activités liées aux vols d'hélicoptère pour le travail, la plaisance ou privé – qui représentent environ 7'500 mouvements – rapportent environ 160'000 francs par année. Cette estimation tient compte du fait que les mouvements précités sont réalisés en grande partie par des hélicoptères dont la taxe d'atterrissage oscille entre 16 et 21 francs par mouvement.

En ce qui concerne l'économie régionale, l'exploitant de l'aéroport a ajouté que ces vols sont majoritairement réalisés par des entreprises ayant des employés actifs à l'aéroport de Sion. Il s'agit notamment d'Air-Glacières avec 126 personnes, Heli-Alpes avec 15 personnes, Eagle Valais avec 15 personnes et RUAG avec 6 personnes. L'exploitant a précisé que seul Air-Glacières détient une autorisation pour le sauvetage, ce qui signifie que les autres entreprises seraient particulièrement affectées si des restrictions devaient être imposées.

Sur la base de ce qui précède, l'autorité de céans estime que toute restriction des vols en hélicoptère pour des activités privées, de plaisance ou de travail n'est envisageable ni de manière générale ni durant les heures sensibles, que ce soit une interdiction ou

une limitation quant au nombre.

En effet, comme expliqué par l'exploitant, durant les heures sensibles du matin (avant 8h00), une grande majorité (environ 95%) de ces vols PPT sont des vols de travail qui ne peuvent pas partir à un autre moment de la journée car ils sont liés à des activités qui doivent être réalisées tôt le matin (p. ex. traitement des cultures) ou sont nécessaires pour pouvoir disposer d'une journée de travail la plus longue possible. Chacun de ces vols est donc nécessaires pour l'économie régionale. Il existe par ailleurs un intérêt public de sécurité aéronautique et environnementale à ce que ces mouvements soient effectués sur un aéroport disposant des infrastructures adaptées que ce soit en termes d'intervention lors d'éventuels accidents ou de protection de l'environnement lors d'éventuelles fuites de carburant. Pour les 5% des vols restants (les vols privés et de plaisance) effectués avant 8h00, il ne s'agit que de quelques vols (environ 23 par année).

De plus, en ce qui concerne les vols durant la période sensible du soir (après 20h00), il convient de constater qu'il n'y en a pas. Concernant la période sensible de la pause de midi (12h00– 13h30), l'autorité de céans estime que cette période est moins sensible que les deux précédentes (i.e. avant 8h00 ou après 20h00). L'OFAC estime donc que tous ces derniers vols ne représentent pas une gêne particulière, d'autant plus que, comme l'a indiqué l'exploitant dans son rapport, ils sont en majorité (environ 65% de la catégorie PPT) effectués pour des activités de travail, ce qui représente un intérêt public dont il faut tenir compte. L'OFAC rappelle à ce stade que l'aéroport civil de Sion est exploité en vertu d'une concession et, selon le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), fait partie des aérodromes régionaux qui complètent les aéroports nationaux comme piliers du trafic aérien public. Ce sont donc des installations d'importance régionale pour les vols d'affaires, de tourisme et de travail. Il existe un intérêt public à garantir pour la région du Valais un moyen de transport important dans une région avec des endroits difficiles à atteindre ou pour le tourisme. L'intérêt est donc général à ne pas prévoir de restriction quant au nombre ou à l'horaire, que ce soit pour les rares vols privés ou de plaisance, avant 8h00, après 20h00 ou durant la période de la pause de midi, voire même de manière plus générale durant la journée entre 8h00 et 20h00. Cet intérêt est également financier (environ 160'000 francs de revenu par an) pour l'exploitant qui est déficitaire mais également pour les entreprises actives sur l'aéroport dont l'existence dépend de la possibilité de réaliser ces vols.

En résumé, l'autorité de céans estime que, concernant les vols en hélicoptère pour des activités de travail (principalement le transport de matériaux et les activités agricoles), il s'agit de mouvements importants qui répondent à un intérêt public. Toute mesure restrictive – que ce soit une interdiction générale, une limitation quant au nombre ou à l'horaire – ne serait donc pas proportionnelle et ne pourrait pas être exigée en vertu du principe de prévention. En ce qui concerne les vols en hélicoptère pour des activités

privées ou de plaisance, il s'agit de mouvements qui ne provoquent pas une gêne particulière car ils sont concentrés durant la journée et, rappelant le rôle de l'aéroport civil de Sion, ils répondent également à un intérêt public. L'autorité de céans conclut donc de manière générale au fait que toute restriction supplémentaire pour des activités d'hélicoptère pour les vols privés, de plaisance ou de travail ne serait pas raisonnable et ne pourrait ainsi pas être exigée en application du principe de prévention.

- B.3. En ce qui concerne les mouvements réalisés par les aéronefs qui dérogent à l'OEmiA, l'exploitant de l'aéroport civil de Sion a tout d'abord relevé dans son rapport qu'ils ne sont pas nombreux. En effet, ils s'élèvent en moyenne à 170 par année. Il s'agit pour un grand nombre d'avions militaires historiques. En 2016, il y a par exemple eu 53 mouvements avec un « Hunter » et 52 mouvements avec un « Vampire ».

D'un point de vue financier, les taxes d'atterrissage pour ces mouvements représentent environ 30'000 francs par année (p. ex. 32'069 francs en 2016, 35'818 en 2015 et 28'024 en 2014). L'exploitant de l'aéroport a indiqué que cette somme n'est pas négligeable pour un aéroport déjà déficitaire. Il a également ajouté, en guise de comparaison, que si ce montant devait être compensé avec des mouvements de l'aviation légère, il serait nécessaire d'en avoir 7'059 (basés sur une taxe d'atterrissage à 8,50 francs).

De plus, l'exploitant a indiqué que, conformément au règlement d'exploitation, ces vols sont soumis à une autorisation explicite de l'exploitant. La règle que s'est fixé l'exploitant est que cette autorisation n'est donnée que pour des mouvements effectués durant la semaine entre 8h30 et 12h00 ainsi qu'entre 13h30 et 17h00. Le samedi, une autorisation n'est donnée qu'exceptionnellement pour se rendre à un meeting aérien ou en revenir. Aucune autorisation n'est donnée le dimanche.

Prenant en compte ces éléments, l'exploitant estime qu'une interdiction ou une limitation des mouvements serait excessive. De plus, une restriction quant à l'horaire est dans les faits déjà appliquée.

Sur ce qui précède, l'OFAC estime que le principe de prévention ne permet pas d'exiger des restrictions supplémentaires pour les vols de la catégorie OEmiA. En effet, une telle restriction a déjà été introduite par le biais d'horaires particulièrement contraignants : réduire encore ces horaires ne serait pas une mesure proportionnée considérant que ces vols représentent un revenu important pour l'exploitant. Une limitation supplémentaire ou, de manière générale, toute interdiction, ne pourrait donc pas être exigée en application du principe de prévention qui a donc été correctement appliqué.

- B.4. La quatrième catégorie de vols pour laquelle la CRINEN a exigé un nouvel examen à l'aune du principe de prévention concerne les tours de piste, effectués par n'importe quel aéronef que ce soit les avions ou les hélicoptères. Ces tours de piste consistent à

décoller, puis à effectuer un large virage à 180 degrés, à rejoindre le début de la piste en ligne droite à une hauteur d'environ 370 mètres au-dessus du sol, à effectuer à nouveau un virage à 180 degrés et finalement à atterrir sur la piste. Il s'agit d'un circuit classique, qui existe sur tous les aérodromes, utilisé principalement pour faire des entraînements, en grande majorité par les pilotes en phase de formation.

Dans son rapport de 2018, l'aéroport de Sion a indiqué que le nombre de mouvements liés aux tours de piste s'élève à 1'822 pour l'année 2014, 1'736 pour l'année 2015 et 1'805 pour l'année 2016. Puisque ces mouvements sont réalisés très largement par des petits avions dont la taxe d'atterrissage n'est pas très élevée (environ 8,50 francs), les revenus qui y sont liés ne sont globalement pas particulièrement importants. Cela étant dit, l'exploitant, se référant au Rapport 2016 sur la politique aéronautique de la Suisse, rappelle que « [l]es aéroports régionaux sont utilisés par toutes les catégories de l'aviation générale. Ils sont particulièrement précieux pour l'instruction et le perfectionnement aéronautique [...] ».

De manière plus détaillée, l'exploitant a relevé que ces tours de piste sont assez rares avant 8h00 (14 en 2014, 20 en 2015 et 3 en 2016) et strictement interdits après 20h00. Concernant la pause de midi, ils représentent entre 1 et 2 mouvements par jour en moyenne.

L'exploitant a ainsi conclu au fait qu'une interdiction ou une limitation du nombre de tours de piste, que ce soit pour toute la journée ou uniquement durant les heures sensibles, n'est pas envisageable. En effet, de manière générale, la formation aéronautique revêt une importance particulière et une restriction irait à l'encontre des principes exprimés dans le Rapport sur la politique aéronautique. De plus, concernant plus particulièrement les heures sensibles, l'exploitant estime qu'une restriction serait démesurée face au peu de mouvements qui sont effectués.

Considérant ce qui précède, l'autorité de céans estime que le principe de prévention ne permet pas d'exiger des restrictions supplémentaires en lien avec les mouvements effectués pour les tours de piste. En effet, comme l'a mentionné l'exploitant de l'aéroport civil de Sion dans son rapport, les tours de piste sont nécessaires à la formation des pilotes. La formation et le perfectionnement aéronautique répondent à un intérêt public, tel que cela ressort clairement du Rapport 2016 sur la politique aéronautique. De plus, ces mouvements qui répondent à un intérêt public sont plutôt rares durant les périodes sensibles : moins d'une vingtaine de vols sont effectués annuellement avant 8h00, aucun n'est effectué après 20h00 et uniquement 1 ou 2 vols par jour sont effectués durant la pause de midi. Ainsi, une restriction de ces vols, que ce soit leur interdiction ou une limitation, serait de manière générale disproportionnée considérant leur importance. D'une manière plus spécifique aux heures sensibles, leur interdiction ou limitation serait également disproportionnée considérant le peu de mouvements qu'ils représentent.

- C. En conclusion et de manière globale, l'OFAC constate que la requête de la CRINEN, à savoir l'élaboration d'un rapport par l'exploitant de l'aéroport civil de Sion quant à la possibilité de prévoir des restrictions (quant au nombre ou à l'horaire) ou une suppression des vols de ligne non rentables, des vols privés, de plaisance ou de travail en hélicoptère, des vols d'appareils auxquels a été accordé une dérogation en application de l'OEmiA et des tours de piste (tout appareil confondu) a été respectée. De manière générale, l'exploitant a conclu qu'aucune restriction n'était envisageable, invoquant principalement l'importance de ces vols pour le travail, pour la formation, ou constatant qu'ils ne représentent pas une gêne considérable. De plus, comme l'a exigé la CRINEN, l'autorité de céans a examiné si ces conclusions sont soutenables ou si des mesures pourraient raisonnablement être imposées à l'exploitant. Au terme d'un examen complet, l'OFAC estime que le principe de prévention ne permet pas d'instaurer d'éventuelles mesures supplémentaires pour les vols litigieux car celles-ci seraient disproportionnées. Ainsi, des mesures supplémentaires ne sont pas exigées.
- D. Considérant les difficultés à contacter tous les différents recourants et le risque lié à d'éventuels déménagements, la présente décision leur sera notifiée par un avis qui sera publié dans le Bulletin officiel du Canton du Valais du 26 avril 2019.
- E. Les émoluments relatifs à la présente procédure s'établissent en conformité avec les art. 3, 5 et 49 al. 1 let. d de l'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC ; RS 748.112.11). En vertu de l'art. 13 OEmol-OFAC, les émoluments relatifs à la présente décision seront perçus dans une décision de l'OFAC séparée fixant le montant.

L'OFAC décide :

1. Aucune mesure supplémentaire, suppression ou restriction quant au nombre ou à l'horaire n'est exigée pour les vols de ligne non rentables, les vols privés, de plaisance ou de travail en hélicoptère, les vols d'appareils auxquels a été accordée une dérogation en application de l'OEmiA et les tours de piste (tout appareil confondu) à l'aéroport civil de Sion.
2. Les émoluments relatifs à la présente décision sont calculés en fonction du temps consacré et la facture est à la charge du requérant. Les émoluments lui seront perçus par une décision de l'OFAC séparée.
3. La présente décision est notifiée sous pli recommandé à :
 - Ville de Sion, Travaux publics et environnement, Rue de Lausanne 23, 1950 Sion.

Un avis relatif à la présente décision est publié dans le Bulletin officiel du Canton du Valais du 26 avril 2019.

La présente décision est transmise par pli simple en un exemplaire à :

- Office fédéral de l'environnement (OFEV), Section EIE et organisation du territoire, 3003 Berne ;
- Aéroport civil de Sion, Direction, 1950 Sion.

Office fédéral de l'aviation civile

(sig.)

Christian Hegner
Directeur

(sig.)

Alexandre Triverio, juriste
Section Plan sectoriel et installations

Voie de droit

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de trente jours suivant sa notification. Il sera adressé au Tribunal administratif fédéral, Case postale, 9023 St-Gall. Le délai de recours commence à courir le lendemain de la notification personnelle aux parties et, en cas de publication dans une feuille officielle, le jour suivant celle-ci. Le délai ne court pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement.

Le mémoire de recours sera rédigé dans l'une des langues officielles de l'administration et indiquera les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et devra porter la signature du recourant. La décision attaquée et, dans la mesure du possible, les pièces invoquées comme moyens de preuve seront jointes au recours.