



Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)

Réexamen des places d'atterrissage en montagne (PAM)

Document "Origine, réglementation et utilisation des PAM"

1. Origine des places d'atterrissage en montagne

La réglementation actuelle sur les places d'atterrissage en montagne a son origine dans la modification du 14 juin 1963 de la loi sur la navigation aérienne (article 8 LNA, RO 1964 317).

Situation avant la révision de la LNA de 1963

Extrait du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur la navigation aérienne, du 28 septembre 1962 ; FF 1962, II, 713:

"Les débuts de l'aviation en haute montagne, alors exclusivement sportive, sont antérieurs à la première guerre mondiale, alors que certains pilotes atterrirent et décollèrent sur la couche de glace qui recouvrait les lacs de Davos et de Saint-Moritz. Entre les deux guerres, il y eut plusieurs fois des atterrissages à des altitudes plus élevées, sur des glaciers (Jungfrau, Concordia, Diavolezza, Mont-Blanc) ; à cette époque remontent aussi les premiers services de taxi aérien et de vols de plaisance dans la montagne.

Ce fut seulement après la seconde guerre mondiale que l'aviation de montagne prit un grand essor. Le 19 novembre 1946, un avion de transport de l'armée américaine échoua par mauvais temps sur le glacier de Gauli ; l'opération de secours entreprise par l'aviation militaire suisse avec des avions Fieseler Fi-156 « Storch » marque le début de l'aviation de secours suisse.

Tout de suite après 1950, en Valais et aux Grisons, des aviateurs civils inauguraient une activité de pionniers, grandement favorisée par le fait qu'on disposait d'un avion vraiment propre à cet usage, le Piper Pa-18 « Super Cub » aux activités multiples. Par la suite, pour des tâches spéciales, l'hélicoptère s'ajouta de plus en plus à l'avion.

Vu l'importance de l'atterrissage en montagne pour les sauvetages, l'office fédéral de l'air a encouragé ce type particulier de formation. La préoccupation principale a toujours été d'assurer la disponibilité des pilotes pour des opérations de secours, qu'il s'agisse de rechercher les victimes d'un accident ou de procéder, en cas de catastrophe ou de maladie, à des transports urgents de personnes ou de biens, ou enfin d'approvisionner des groupes nombreux, voire des localités entières, coupés du monde extérieur. Les services de l'avion ou de l'hélicoptère ont aussi été mis de plus en plus à contribution pour le transport de matériaux à destination d'endroits écartés.

Tout cela n'a guère été contesté. Il n'en va pas de même des vols touristiques, surtout des atterrissages sur les glaciers, lorsqu'ils rentrent dans la catégorie des transports commerciaux de personnes. Ils se sont beaucoup multipliés ces dernières années et l'opposition a grandi en proportion, fondée surtout sur les arguments suivants:

- *Celui qui cherche le repos dans les montagnes est exposé de façon inadmissible au bruit des avions;*
- *La profanation croissante de la nature alpine prend des aspects particulièrement détestables;*
- *L'alpinisme est déshonoré, le touriste d'ancienne observance, gagnant les sommets par ses propres moyens, étant refoulé par des gens qui se sont épargnés de façon peu sportive la peine de gravir les cimes.*

Ces considérations méritent parfaitement d'être prises au sérieux, malgré l'emploi (à l'époque, selon le message) de certaines formules inadéquates ou exagérées. Elles expriment en somme des intérêts respectables. On ne peut non plus contester que ces vols touristiques aient parfois donné lieu à des abus auxquels il importe de mettre un frein."

Il était incontestable que la situation juridique devait être clarifiée sur certains points. Le principe selon lequel les aéronefs ne pouvaient atterrir que sur des aérodromes, et non n'importe où, devait être ancré expressément dans la loi. On voulait également réglementer de manière précise la question évidente de l'admissibilité d'exceptions à l'obligation d'utiliser les aérodromes ainsi que celle des atterrissages en montagne.

C'est surtout au sujet des atterrissages en montagne que les opinions étaient divisées. Le message (du 28 septembre 1962) du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur la navigation aérienne mentionnait les intérêts en jeu de la manière suivante:

Intérêts privés

- a) Celui qui n'est pas aviateur aimerait ne pas être dérangé par des aéronefs, surtout s'il pratique l'alpinisme ou tient au repos de ses vacances;*
- b) Le pilote aimerait se livrer au pilotage sans autres limitations que celles qu'impose la sécurité aérienne;*
- c) Celui à qui l'aéronef peut être utile de quelque façon tient à en disposer sans restrictions et à bon marché, soit pour des transports de matériaux, soit pour gagner les monts ou les vallées pour ses vacances, soit encore pour être conduit à l'hôpital s'il lui arrivait un accident;*
- d) L'entrepreneur d'aviation tient à favoriser librement la demande et à en tirer parti.*

Intérêts publics

- a) Garantie de l'ordre et de la sécurité publics, surtout en relation avec les dangers de l'activité aéronautique et le bruit qu'elle cause. Cette garantie a une grande importance pratique;*
- b) Protection des sites et de la nature au sens large. Cette protection est d'ordre plutôt idéal;*
- c) Encouragement de la navigation aérienne, dicté par des intérêts économiques et militaires de caractère général;*
- d) Développement de l'industrie touristique, dans l'intérêt évident de l'économie. En ce qui concerne les atterrissages en montagne, il faut cependant reconnaître qu'on ne peut pas toujours établir d'emblée si ce développement de l'industrie touristique commande la permission de ces atterrissages ou leur interdiction.*

Cette brève énumération montre la multiplicité et l'opposition des intérêts en cause; elle révèle aussi que la recherche de solutions équitables ne peut être chose facile.

2. La réglementation des PAM au niveau de la loi du 14 juin 1963 sur l'aviation

La modification en 1963 de la loi sur l'aviation visait à créer une base claire pour la réglementation à appliquer aux atterrissages en montagne. Au premier plan figurait la question critique des principes qu'il fallait appliquer à la réglementation de ces atterrissages à des fins touristiques, déjà contestés.

On a estimé qu'une interdiction générale des vols irait trop loin et, selon les enquêtes faites dans les centres de tourisme, méconnaîtrait par trop les intérêts du tourisme. Ce genre de vols a donc été limité à certaines places d'atterrissage afin de répondre aux besoins des vacanciers qui cherchent avant tout à la montagne une détente qu'aucun bruit d'avion ne vienne troubler. Ces places seraient spécialement désignées et choisies de manière restrictive.

Les atterrissages en montagne ont été soumis à deux restrictions:

- a) La première est d'ordre général: de tels atterrissages en vue de l'entraînement des pilotes ou pour le transport de personnes à des fins touristiques ne peuvent avoir lieu qu'en des endroits déterminés.

- b) La seconde a trait au personnel: de tels atterrissages ne peuvent être exécutés que par des pilotes titulaires d'une autorisation personnelle (extension de la licence aux atterrissages en montagne).

Les nouvelles dispositions déterminantes de la loi sur l'aviation ont le libellé suivant (cf. art. 8 LA; RO 1964 317):

- 1 *Sous réserve des exceptions fixées par le Conseil fédéral, les aéronefs ne peuvent décoller ou atterrir que sur des aérodromes.*
- 2 *Pour les atterrissages en campagne d'aéronefs à moteur, une autorisation est nécessaire; elle est accordée dans chaque cas particulier ou pour une durée déterminée.*
- 3 *Des atterrissages en montagne en vue de l'entraînement des pilotes et pour le transport de personnes à des fins touristiques ne peuvent avoir lieu que sur des places d'atterrissage désignées par le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie, avec l'accord du Département militaire fédéral et des autorités cantonales compétentes. Le nombre de ces places sera restreint.*

Complément à la réglementation de la modification du 17 décembre 1971 de la loi sur l'aviation

L'expérience faite avec la réglementation de 1963 a démontré qu'il serait souhaitable que le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie puisse accorder, pour des raisons importantes et avec l'accord des autorités compétentes du canton et de la commune, des dérogations de brève durée aux dispositions par trop rigides de l'alinéa 3. L'adjonction d'un alinéa 5 donnait ainsi la possibilité d'autoriser pour quelques jours le transport par aéronefs, par exemple en cas de panne d'un chemin de fer de montagne dans une région touristique ou lors d'importantes manifestations sportives.

En outre, un nouvel alinéa 6 ouvrait aux organismes de sauvetage la possibilité d'effectuer des vols d'entraînement également en dehors des places d'atterrissage autorisées. Ce besoin a été fondé par l'argument convaincant selon lequel il fallait généralement atterrir dans des endroits difficiles d'accès pour procéder au sauvetage de personnes blessées, d'où la nécessité d'instruire les pilotes à ce genre d'opérations.

Libellé des alinéas déterminants de l'article 8 de la loi sur l'aviation (cf. RO 1973 1738/1739):

- 1 *Sous réserve des exceptions fixées par le Conseil fédéral, les aéronefs ne peuvent décoller ou atterrir que sur des aérodromes.*
- 2 *Pour les atterrissages d'aéronefs à moteur en dehors des aérodromes autorisés, une autorisation, donnée dans chaque cas particulier ou pour un temps déterminé, est nécessaire.*
- 3 *Des atterrissages en montagne en vue de l'entraînement des pilotes et pour le transport de personnes à des fins touristiques ne peuvent avoir lieu que sur des places d'atterrissage désignées par le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie (aujourd'hui DETEC), avec l'accord du Département militaire fédéral (aujourd'hui DDPS) et des autorités cantonales compétentes.*
- 4 *Le nombre de ces places sera restreint et des zones de silence seront aménagées.*
- 5 *Pour des raisons importantes, le Département des transports et communications et de l'énergie peut autoriser des exceptions de brève durée aux prescriptions du 3^e alinéa, après entente avec les autorités compétentes du canton et de la commune.*
- 6 *Le Conseil fédéral édicte des prescriptions spéciales sur les atterrissages en montagne destinés à parfaire la formation des personnes qui sont au service d'organisations suisses de sauvetage.*

Cette réglementation a conservé sa valeur jusqu'à ce jour.

3. Liste des places d'atterrissage en montagne: Etat au 1^{er} janvier 2003 (42 places sur le 48 qu'il serait possible de désigner)

Nom de la place	canton	Affectation ¹⁾				Désignée depuis
		H	F	A	HS	
Aeschhorn	VS	X	X	X	X	1966
Alp Trida	GR	X		X	X	1964
Alpe Foppa	TI	X		X		1980
Alphubel	VS	X	X	X	X	1964
Arolla	VS	X		X	X	1974
Arosa	GR	X		X		1988
Bec de Nendaz	VS	X		X	X	1964
Blüemlisalp	BE	X	X	X		1964
Clariden-Hüfifirn	UR/GL	X	X	X	X	1964
Col des Mosses	VD	X		X		1973
Crap Sogn Gion	GR	X		X	X	1973
Croix-de-Coeur	VS	X	X	X	X	1964
Ebneflüh	VS	X	X	X	X	1964
Fuorcla Chamuotsch	GR	X		X	X	1981
Fuorcla Grischa	GR	X		X	X	1981
Glacier de Breney	VS	X	X	X	X	1964
Glacier de Tsanfleuron	VS	X	X	X	X	1964
Glacier du Trient	VS	X	X	X	X	1964
Glärnischfirn	GL	X	X	X	X	1966
Grimentz	VS	X		X	X	1973
Gstellhorn	BE/VS	X		X	X	1966
Gumm	BE/VD	X		X	X	1966
Jungfrauojoch	VS	X	X	X		1964
Kanderfirn	BE	X	X	X	X	1964
Langgletscher	VS	X	X	X	X	1964
Limmerenfirn	GL	X	X	X	X	1966
Madrisahorn	GR	X		X	X	1964
Monte-Rosa	VS	X	X	X	X	1964
Petersgrat	BE/VS	X	X	X	X	1964
Petit-Combin	VS	X	X	X	X	1964
Rosa Blanche	VS	X	X	X	X	1964
Rosenegg-West	BE	X	X	X		1973
Staldenhorn	BE	X		X		1966
Susten Steingletscher	BE	X		X	X	1973
Sustenlimmi	BE	X	X	X	X	1972
Theodulgletscher	VS	X	X	X	X	1964
Unterrothorn	VS	X		X		1973
Vadret dal Corvatsch	GR	X	X	X	X	1981
Vadret Pers	GR		X			1973
Vorabgletscher	GR/GL	X	X	X	X	1964
Vordere Walig	BE	X		X	X	1966
Wildhorn	VS	X	X	X	X	1964

- ¹⁾ H Pour hélicoptères
 F Pour avions
 A Pour la formation
 HS Pour le ski hélicopté (dans le cadre du transport général autorisé de personnes à des fins touristiques)

4. Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)

Fondé sur la réglementation actuellement en vigueur, la partie conceptionnelle du PSIA du 18 octobre 2000 (partie III B6a) définit la situation initiale des places d'atterrissage en montage de la manière suivante:

Rôle et fonction

Les places d'atterrissage en montage sont des places situées au-dessus de 1100 m d'altitude, utilisées à des fins d'instruction, d'exercice et de sport ou pour le transport touristique de personnes.

Questions à résoudre

Les milieux de la protection de l'environnement veulent restreindre le tourisme hélicoptère dans les Alpes suisses, interdire le ski hélicoptère et supprimer toutes les places d'atterrissage. Ils fondent leur demande, d'une part, sur la gêne causée par l'hélicoptère au gibier, aux villages de montagne, aux lieux de villégiature et à leurs hôtes et, d'autre part, sur le fait que la desserte de telles places est contraire aux objectifs d'Energie 2000 et de la loi fédérale visant à réduire les émissions de CO₂ ainsi qu'à ceux de la Convention alpine.

Même dans l'aviation, le Conseil fédéral préconise un développement durable. C'est pourquoi il en a introduit les idées maîtresses dans le PSIA. Toutefois, au moment de fixer les points forts de son action et de définir sa stratégie, il entend faire siennes non seulement les visées de protection de la nature, mais aussi les préoccupations de l'économie et de la société. S'agissant du tourisme hélicoptère dans l'arc alpin, il ne faut donc pas perdre de vue que tous les cantons concernés se sont prononcés jusqu'ici pour le maintien d'un nombre limité de places d'atterrissage en montagne, précisément dans cette double optique. Ainsi la mobilité doit rester possible, mais il faut en minimiser les inconvénients. Là où s'affrontent des opinions inconciliables, avec toutes les tensions qui en découlent, seule l'optimisation entre en ligne de compte. Le Conseil fédéral l'ayant reconnu, il a formulé le mandat ci-après dans la partie conceptionnelle du PSIA.

Mandat de réexamen PSIA

Le réseau des places d'atterrissage en montagne doit faire l'objet d'un réexamen général. Par des mesures spécifiques il s'agit d'empêcher que les vols aillent systématiquement à l'encontre des objectifs de protection. Là où les restrictions définies ne parviennent pas à apaiser les conflits, les places d'atterrissage en montagne existantes devront être remplacées par des terrains mieux adaptés. Dans ce contexte, on réexaminera également si la pratique de l'hélicoptère doit être maintenue et si des limites doivent être imposées en la matière.

Responsable: OFAC

*Accompagnement: ODT, OFEFP, DDPS
Cantons avec places d'atterrissage en montagne
Utilisateurs de places d'atterrissage en montagne
Représentants des milieux touristiques
Organisations de protection de l'environnement*

*Echéances: Rapport intermédiaire pour fin 2001
Rapport final pour fin 2002, délai prolongé à fin 2003*

Une autre mesure étroitement liée à ce mandat donné par le PSIA découle de la Conception Paysage Suisse (mesure 6.02, CPS, Partie II RAPPORT, page 60):

Mandat CPS

En collaboration avec le DDPS (forces aériennes), le "Plan sectoriel Infrastructure aéronautique (PSIA)" délimite quelques objets IFP (ou des parties) situées en haute montagne et particulièrement appréciées pour leur calme. Dans ces zones, le survol est limité; l'atterrissage et le décollage y sont soumis à une réglementation précise. Des données de base et des critères d'appréciation sont nécessaires pour la désignation des zones appropriées.

Responsable: OFAC

Coopérants: DPCS, OFEFP, ODT, CFNP