

Rapport explicatif établi pour la mise en consultation de de l'accord

entre la Confédération suisse

et la République fédérale d'Allemagne

relatif aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich
sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne

1 Partie générale

1.1 Contexte

L'aéroport de Zurich est un aéroport national, titulaire d'une concession depuis 1951. En 2011, il a enregistré un total de 279 000 mouvements d'aéronefs (décollage ou atterrissage) pour un volume de plus de 24 millions de passagers. La dernière modification du système des pistes remonte à 1976, année qui marque la mise en service de la piste 14/32. Grâce à cette dernière, les aéronefs peuvent atterrir par le nord pratiquement sans être dépendants du décollage d'autres aéronefs en direction de l'ouest. Lorsqu'ils atterrissent en piste 14, les appareils arrivent sur l'axe nord en traversant l'Allemagne, les 14 derniers kilomètres de leur approche s'effectuant en territoire suisse. Les décollages ont principalement lieu de la piste 28 en direction de l'ouest. Avec ses 2500 mètres, cette piste est trop courte pour les gros avions, si bien que des décollages ont lieu aussi en direction du sud suivis d'un virage à gauche.

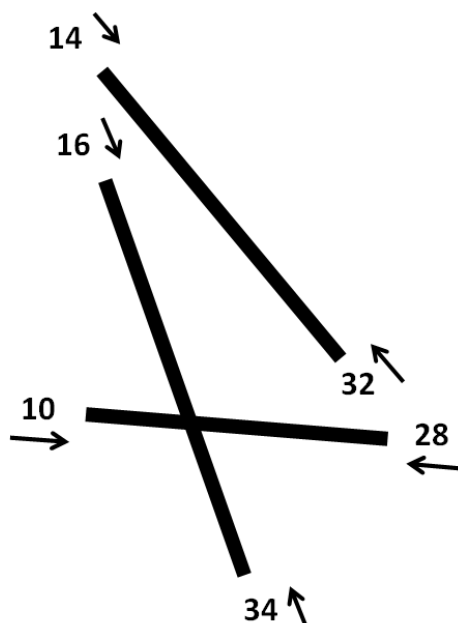


Figure 1: le système des pistes

Les approches sur l'axe nord en piste 14/32 instaurées en 1976 ont rapidement suscité des plaintes de la population frontalière allemande de sorte qu'en 1984 l'Allemagne et la Suisse décidèrent de convenir d'une réglementation concernant les vols d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich sur territoire allemand. Cet arrangement prévoyait en substance que les approches sur l'aéroport de Zurich se répartissent sur les pistes 14 et 16. En outre, il introduisait une restriction des vols de nuit dont étaient cependant exemptés les transporteurs basés sur l'aéroport et donc Swissair. Concrètement, cette restriction ne posait aucun inconvénient à l'aéroport.

En revanche, l'aéroport éprouva quelques difficultés à mettre en œuvre la clause de répartition des approches, au point que l'Allemagne insista en 1992 pour que la Suisse respecte l'accord passé en 1984. S'ensuivirent plusieurs années de négociation sur les mesures qui permettraient de respecter cette clause de répartition, sans parvenir toutefois à surmonter les divergences. Au contraire : le fossé s'élargit avec la stratégie d'expansion suivie par Swissair qui se traduisit à partir du milieu des années 90 par une forte croissance du trafic. La Suisse développa cependant à la fin des années 1990 une procédure de vol (procédure *Side-Step*) qui aurait permis de respecter la répartition au-dessus du territoire allemand des approches entre les axes d'approche des pistes 14 et 16. L'Allemagne n'accepta pas cette répartition arguant du fait que l'accord réglait la répartition des *atterrissages sur les pistes* et non sur les axes d'approche.

En 1998, l'Allemagne demanda l'ouverture de négociations entre les deux pays essentiellement dans l'intention de réduire le nombre d'aéronefs en approche au-dessus du territoire allemand, revendication assortie de la menace de retirer à la Suisse la compétence d'assurer le contrôle de la circulation dans l'espace aérien du sud de l'Allemagne.

Entre 1998 et 2001, les séances de pourparlers se succédèrent pour trouver des solutions, la Suisse se refusant toutefois à céder sur le plafonnement du nombre d'approches à travers le ciel allemand exigé par l'Allemagne. Cette dernière dénonça alors en 2000 pour la fin mai 2001 l'accord de 1984. Finalement, en avril 2001, les ministres des Transports des deux pays s'entendirent sur les grandes lignes d'un nouvel accord qui sera signé le 18 octobre 2001. Les règles suivantes furent convenues pour le trafic aérien en approche :

- plafonnement à 100 000 approches annuelles par le nord;
- aucune approche sur l'axe nord entre 22h et 6h (du lundi au vendredi) et entre 21h et 9h (week-ends et jours fériés);
- déplacement en territoire suisse de deux zones d'attente sur les trois existantes;
- les réglementations applicables aux vols de nuit et du week-end entrent en vigueur de manière anticipée, c'est-à-dire immédiatement après la signature.

L'accord essuya un échec devant les parlements nationaux. En juin 2002 le Conseil national décidait de ne pas entrer en matière sur le projet tandis qu'il était refusé par le Conseil des États en mars 2003. L'accord fut également rejeté par le Bundesrat allemand, ce dernier estimant qu'il ne soulageait que trop peu le sud de l'Allemagne. Après le rejet de la Suisse, le Parlement allemand a renoncé à prendre une décision définitive.

Le 4 avril 2003, l'Allemagne réagit à la non-ratification de l'accord par la Suisse en promulguant une ordonnance (220. *Durchführungsverordnung zur Luftverkehrsordnung* [DVO]) qui, comparée à l'accord, restreignait encore davantage le survol du territoire allemand le matin et le soir. L'ordonnance entraîna la mise en service précipitée des approches sur l'axe sud à la fin octobre 2003, tout en provoquant le transfert en Suisse des zones d'attente, situées en partie au-dessus du territoire allemand, ce qui obligea à restructurer à grands frais l'espace aérien.

Face à ces restrictions, le Conseil fédéral forma un recours en 2003 auprès de la Commission européenne. A ses yeux, les mesures prises par l'Allemagne contrevenaient à l'accord sur le transport aérien conclu entre la Suisse et l'UE. La Commission rejeta le recours le 5 décembre 2003. La Suisse intenta alors un recours en annulation contre cette décision, recours qui a été rejeté le 9 septembre 2010 par le Tribunal de l'Union européenne. Le recours formé par la Suisse contre l'arrêt de cette dernière instance est encore pendant. Une décision est attendue pour le premier semestre 2013.

En octobre 2006, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger et le ministre allemand des Transports Wolfgang Tiefensee décidèrent d'explorer d'autres pistes pour résoudre les problèmes liés à l'aéroport de Zurich. En 2007, le Conseil fédéral opta pour une approche globale afin de régler le contentieux. Il s'agissait de combiner la question du trafic aérien à d'autres objets de négociation qui concernaient le transport et l'économie. Une vaste offre en ce sens fut toutefois rejetée en avril 2008 par la chancelière allemande Angela Merkel en avril 2008. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin et la chancelière Angela Merkel convinrent toutefois de la réalisation d'une analyse commune des nuisances sonores générées par l'aéroport de Zurich.

Cette analyse des nuisances sonores livra ses résultats en octobre 2009 et démontra que les normes prévues par la législation allemande sur la protection contre le bruit du trafic aérien étaient respectées et que le niveau acoustique continu sur territoire allemand ne dépassait et ne dépasserait pas la barre des 55 dB.

Ces résultats ne modifièrent cependant pas la position de l'Allemagne qui s'opposa à une solution fondée sur les valeurs limites de bruit. Au contraire, de nombreuses collectivités publiques et des politiciens, dont les *Landräte* de tous les *Landkreise* de la région, de nombreux bourgmestres et divers politiciens à l'échelon des *Länder* et de l'État fédéral, consolidèrent leurs revendications dans la déclaration de Stuttgart (*Stuttgarter Erklärung*). Cette dernière exige notamment:

- de plafonner les approches au-dessus du territoire allemand à 80 000 par an, pour autant que la Suisse soit à même d'apporter la preuve qu'elles sont techniquement nécessaires;
- d'observer sans réserve les heures d'interdiction de survol prescrites par l'ordonnance 220. DVO;
- de proscrire le survol du territoire allemand à tout trafic au départ de l'aéroport de Zurich: aucun déroutement, ni circuit d'attente au-dessus du territoire allemand;
- de supprimer la zone d'attente « RILAX »;
- de ne pas autoriser les approches coudées par le nord.

Par la suite, la partie allemande s'arcbuta sur la déclaration de Stuttgart. De nouveaux pourparlers eurent lieu, en vain, si bien que fin 2011 les négociations se trouvaient dans une impasse et l'Allemagne menaçait de prendre des mesures unilatérales.

1.2 Négociations

Le 28 janvier 2012, la conseillère fédérale Doris Leuthard et le ministre allemand des Transports Peter Ramsauer décidèrent d'intensifier les efforts en vue d'aplanir le différend. En marge du World Economic Forum (WEF) à Davos, les deux ministres signèrent une déclaration d'intention par laquelle ils réaffirmaient leur volonté de régler le problème par la conclusion d'un accord entre les deux pays, à laquelle il y avait lieu de s'atteler sans tarder. Ils définirent également le cadre des négociations à cet effet.

Nonobstant cette déclaration d'intention, les négociations s'annonçaient ardues. Les divergences sur la question centrale du régime des approches étaient pratiquement insurmontables. L'Allemagne avait toujours comme objectif prioritaire la mise en œuvre de la déclaration

de Stuttgart et notamment le plafonnement du nombre d'approches par le nord, tandis que les concessions avancées par la Suisse étaient bien trop timides aux yeux de la partie allemande. A plus d'une reprise, les discussions menacèrent de capoter. L'espoir de parvenir à un accord se fit tangible dès l'instant où l'Allemagne accepta le principe de plages horaires sans approches au-dessus de l'Allemagne comme solution pour soulager sa population. Alors qu'elle avait pourtant défendu des années durant le plafonnement des mouvements d'aéronefs, l'Allemagne changeait son fusil d'épaule et privilégiait dorénavant une solution basée sur les nuisances sonores. Les prestataires de services de navigation aérienne Deutsche Flugsicherung (DFS) et Skyguide jouèrent également un rôle central dans l'issue des négociations en évaluant les options en vue du remaniement des procédures d'approche dans l'espace aérien du sud de l'Allemagne. Côté allemand, on a estimé que ces options ne procuraient aucun avantage, raison pour laquelle les parties ont convenu de maintenir le régime existant pour les approches par le nord.

Le projet d'accord a été paraphé le 2 juillet 2012 tandis que la signature de l'accord est intervenue le 4 septembre 2012.

1.3 Résultat des négociations et appréciation

Le compromis auquel les parties ont abouti s'articule autour des axes suivants:

- les approches sur l'axe nord au-dessus du territoire allemand sont autorisées les jours ouvrables de 6h30 à 18h ;
- les week-ends et les jours fériés, les approches sur l'axe nord sont autorisées de 9h à 18h ;
- la Suisse bénéficie d'un délai expirant fin 2019 pour réaliser les infrastructures aéroportuaires nécessaires ;
- l'accord prévoit explicitement la possibilité d'instaurer la procédure d'approche coudée par le nord en territoire suisse.
- la Suisse est disposée, dès la ratification de la convention et en guise de geste de bonne volonté, de faire passer les approches sur territoire suisse les jours ouvrables une heure plus tôt qu'actuellement. De ce fait, l'axe suivi par les approches change à 20h00, comme c'est déjà le cas actuellement les week-ends et les jours fériés.
- l'accord ne peut être résilié jusqu'en 2030.

Cette réglementation présente d'importants avantages aux yeux de la Suisse. La période d'interdiction du survol de l'Allemagne est réduite d'une demi-heure le matin et l'approche coudée par le nord reste une option envisageable – sous réserve de sa faisabilité technique, deux garanties qui permettent en principe de desservir l'aéroport par le nord tôt le matin du lundi au vendredi et d'épargner les régions fortement urbanisées situées au sud de l'aéroport. Mais le principal avantage de l'accord réside dans le fait qu'il ne plafonne par le nombre d'approches par le nord, ce qui ne bride pas la croissance du trafic même dans les périodes où les approches par le nord sont autorisées. Le nombre d'approches sur l'axe nord pourra donc théoriquement avoisiner les 110 000, alors que selon la déclaration de Stuttgart, il aurait fallu se contenter de 80 000 approches annuelles par le nord, le surplus de trafic devant être réparti entre les approches sur l'axe est et les approches sur l'axe sud.

Des solutions favorables pour la Suisse ont également été obtenues sur d'autres questions, à savoir sur le service de la navigation aérienne, sur la durée de l'accord, sur la participation des riverains allemands aux procédures aéroportuaires, sur la création d'une Commission mixte de la navigation aérienne et sur le délai transitoire.

De son côté, la Suisse a fait une concession de poids en faisant commencer l'interdiction de survoler le territoire allemand à 18h (au lieu de 21h la semaine et 20h les week-ends) ; ce qui signifie qu'à partir de cette heure, le trafic doit éviter le sud de l'Allemagne et effectuer les

approches entièrement sur territoire suisse. En définitive, 17 % du trafic en approche qui emprunte actuellement l'axe nord devra être réparti sur d'autres axes d'approche.

Il n'en reste pas moins que cet accord est un bon accord, équilibré, compte tenu du contexte.

Comparé à l'accord conclu en 2001, l'accord actuel constitue une solution équitable, plutôt avantageuse sachant que l'accord de 2001 plafonnait les approches par le nord à moins de 100 000, limitation qui aurait eu pour conséquence d'augmenter encore d'une heure la période d'interdiction de survoler l'Allemagne. Et les approches sur territoire suisse auraient dû s'effectuer là aussi le soir afin d'éviter une nouvelle modification des concepts d'exploitation durant la journée.

Le tableau ci-après compare les effets de l'accord actuel, de l'accord de 2001 et de la déclaration de Stuttgart.

		Accord 2012	Accord 2001	«Déclaration de Stuttgart»	Réglementation opérationnelle en vigueur actuellement (DVO)
1	Nombre potentiel d'approches à long terme par le nord au-dessus de l'Allemagne	105 000–110 000	100 000	Autant que nécessaire mais au max. 80 000	122 000–128 000
2	Approche coudée par le nord	oui	non	non	non
3	Nombre d'heures hebdomadaires avec approches par le nord	75,5	env. 70	56 env. au maximum	92
4	Périodes d'interdiction de survoler l'Allemagne, en semaine	de 18h à 6h30	de 22h à 6h	non précisé, au moins entre 21h et 7h	de 21h à 7h
5	Périodes d'interdiction de survoler l'Allemagne, les week-ends	de 18 à 9h	de 20h à 9h	non précisé, au moins entre 20h et 9h	de 20h à 9h
6	Zone d'attente RILAX	maintenue	maintenue	déplacée	maintenue
7	Altitude de vol minimale du trafic en approche à travers l'Allemagne	2 400 m	env. 3 000 m	env. 3 600 m	env. 3 600 m
8	Délai transitoire	env. 7 ans	41 mois	modifiable en tout temps	modifiable en tout temps
9	Résiliation, amendement	Non résiliable jusqu'en 2030	Délai de résiliation d'un an	amendable en tout temps	amendable en tout temps

1.4 Participation

La délégation de négociation était formée de représentants de la Confédération, du canton de Zurich (du fait que l'aéroport est implanté sur son territoire), de l'aéroport et de Skyguide (prestataire de services de navigation aérienne).

Le DETEC avait par ailleurs institué un groupe de suivi des négociations auquel participaient les cantons d'Argovie, de Thurgovie, de Schaffhouse et de Saint-Gall, ainsi que la compagnie aérienne Swiss. Ce groupe s'est réuni plusieurs fois entre mars 2012 et l'apposition des paraphes sur l'accord. Ses membres étaient informés en permanence de l'état d'avancement des négociations et leurs opinions étaient prises en compte par la délégation de négociation.

Enfin, les Commissions de politique extérieure (CPE) et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national et du Conseil des États ont été informées et consultées en janvier et mars 2012 sur le déroulement des négociations.

2. Dispositions de l'accord

Article 1 Trafic à l'arrivée et au départ de l'aéroport de Zurich

1^{er} alinéa

Le ch. 1 précise que du lundi au vendredi de 18h à 6h30 (heures locales) ainsi qu'entre 18h et 9h (heures locales) les samedis, dimanches et jours fériés légaux dans le Bade Wurtemberg, mentionnés dans l'annexe 1, le trafic aérien en approche sur les pistes 14 ou 16 ne doit pas survoler le territoire allemand. Certes, cette disposition revient à étendre les périodes d'interdiction du survol de l'Allemagne, mais elle est nettement préférable au plafonnement des approches. C'est elle qui a permis de débloquent le contentieux sur le bruit du trafic aérien.

Ne sont pas concernés par les périodes d'interdiction du survol de l'Allemagne, les cas de force majeure où l'atterrissage sur d'autres pistes n'est pas possible. Cette clause dérogatoire est en substance identique à ce que prévoit l'ordonnance DVO et s'est révélée probante à ce jour. Les cas de force majeure ne donnent que très rarement matière à controverse. L'obligation d'annoncer les dérogations est déjà en vigueur aujourd'hui.

Le ch. 2 est en quelque sorte le pendant du ch. 1. Il prévoit que du lundi au vendredi de 6h30 à 18h (heures locales) ainsi qu'entre 9h et 18h (heures locales), le trafic aérien en approche sur les pistes 14 ou 16 peut survoler le territoire allemand (approches sur l'axe nord). La clause qui interdit l'utilisation simultanée des pistes 14 et 16 aux fins d'augmenter les capacités donne l'assurance à l'Allemagne que le volume du trafic en approche ne croîtra pas au point qu'il faille mettre en service conjointement les pistes 14 et 16. Cette clause n'entraîne aucune restriction pour l'aéroport. Même lorsque ces pistes sont utilisées en alternance, les intervalles de temps à observer entre deux atterrissages restent identiques. Qui plus est, la piste 16 ne se prête que rarement aux atterrissages puisqu'elle croise la piste de décollage principale 28.

Le ch. 3 définit la hauteur de vol minimale à respecter par les aéronefs qui décollent en direction du nord lorsqu'ils survolent l'Allemagne. Cette hauteur est nouvellement fixée au niveau de vol FL 120, ce qui correspond à une altitude de 12 000 pieds ou 3600 m. Actuellement, cette hauteur est fixée au niveau de vol FL 150, soit 4600 m d'altitude. Cet abaissement de la hauteur de vol prescrite pourrait s'avérer profitable à terme pour les départs en direction du nord. Aujourd'hui toutefois, il n'existe aucune procédure de vol qui permettrait d'exploiter cet avantage.

Le ch. 4 concerne la zone d'attente RILAX qui se trouve dans la région de Donaueschingen et joue un rôle important pour les approches par le nord. S'il avait fallu se conformer à la déclaration de Stuttgart, cette zone aurait dû disparaître de l'espace aérien allemand. Son maintien constitue donc un résultat important pour la Suisse. L'altitude minimale d'attente est

fixée au niveau de vol FL 130 (4 000 d'altitude environ), ce qui correspond à la situation actuelle.

La deuxième partie du ch. 4 transpose une revendication importante de l'Allemagne, dont la Suisse peut cependant s'accommoder. Elle garantit que, lorsque les approches sur les pistes 14 ou 16 sont interdites, les aéronefs en approche ne soient pas guidés via le point de commencement de l'approche RILAX. Cette clause implique que le prestataire allemand et le prestataire suisse de services de navigation aérienne (respectivement DFS et Skyguide) définissent de nouvelles routes d'approche. Comme les deux entreprises coopèrent depuis des décennies, elles trouveront à n'en pas douter des solutions intéressantes.

2^e alinéa

Cette disposition prévoit explicitement la possibilité pour la Suisse d'aménager, durant les périodes où le survol de l'Allemagne est interdit, des approches sur les pistes 14 ou 16 qui n'empiètent pas sur le territoire allemand. Sont visées ici les approches coudées par le nord qui sont autorisées mais à condition qu'elles soient aussi éloignées que possible de la frontière allemande. Cette distance serait établie conjointement par DFS et Skyguide. Même s'il est question en l'occurrence d'une procédure d'approche qui ne touche pas l'espace aérien allemand, il est important qu'une disposition prévienne expressément cette option, ceci pour deux raisons. D'une part, l'approche coudée par le nord est une question si sensible pour l'Allemagne que la possibilité de son introduction ne peut pas ne pas figurer dans l'accord. Si la Suisse finissait par introduire cette procédure d'approche sans qu'il en soit fait mention dans l'accord, elle risquerait de faire capoter l'ensemble de l'accord. D'autre part, l'Allemagne a les moyens d'empêcher la mise en place en Suisse d'une procédure d'approche coudée par le nord en modifiant la classification de son espace aérien, au cas où la trajectoire des approches serait éloignée de moins de 2,5 nautiques (env. 4,6 km) de la frontière. En effet, selon les règles du droit aérien international, les aéronefs doivent observer une telle distance latérale par rapport à un bloc d'espace aérien qui est classé en vue d'autres finalités. Or, la distance des approches par le nord par rapport à l'espace aérien allemand serait selon toute probabilité inférieure à la valeur prescrite.

3^e alinéa

Le délai transitoire au terme duquel il ne sera plus permis de survoler l'Allemagne au-delà de 18h arrive à échéance le 31 décembre 2019. Ce délai revêt une importance cruciale pour la Suisse. L'accord signé en 2001 prévoyait par exemple un délai transitoire de 41 mois seulement, ce qui aurait été problématique dans l'optique de la ratification. Le délai transitoire négocié aujourd'hui est certes court mais il est réaliste. En vertu de la dernière phrase de cet alinéa, la Suisse donne en outre son assurance de ne pas décaler plus au nord le point d'atterrissage de la piste 14 en cas de prolongement de cette dernière. Cette assurance ne gêne pas la Suisse puisque l'aéroport de Zurich n'a aucun intérêt à déplacer ce point plus au nord, mesure qui obligerait les aéronefs à franchir la frontière à une altitude moins élevée.

4^e alinéa

Au moment d'entamer les négociations, il était impensable pour la partie allemande d'accepter le délai transitoire qui a finalement été convenu, puisque cela signifiait un accroissement potentiel du trafic en approche par le nord pendant les sept prochaines années. Le fait d'avancer à 20h les jours de semaine le début de l'interdiction des approches par le nord – comme c'est déjà le cas les week-ends –, représente un compromis qui ne pose pas d'importants problèmes opérationnels et constitue une concession minimale à l'Allemagne.

5^e alinéa

Cette disposition qui exempte des dispositions relatives au trafic à l'arrivée et au départ les avions à hélice d'une masse maximale au décollage égale ou inférieure à 8618 kg qui circulent selon les règles de vol à vue, les hélicoptères ainsi que les vols qui ne sont pas recensés à l'horaire, figurait déjà dans l'accord de 2001. Elle vise à exclure du champ d'application de l'accord les vols qui ne sont pas pris en charge par le service de la navigation aérienne.

Article 2 *Gestion commune de l'espace aérien*

1^{er} alinéa

A la différence de l'accord conclu en 2001, l'accord actuel ne lie plus la réglementation des arrivées et des départs sur l'aéroport de Zurich à la question de la fourniture des services de navigation aérienne pour l'espace aérien du sud de l'Allemagne. Il suppose toutefois de réorganiser les procédures d'approche et de départ dans la région transfrontalière. Aussi, le 1^{er} alinéa prévoit que les deux prestataires de services de navigation aérienne Skyguide et DFS entreprennent ce travail en commun. Les deux entreprises coopèrent d'ores et déjà étroitement sur les questions transfrontalières.

2^e alinéa

Cette disposition précise que le partenariat entre les prestataires de services de navigation aérienne doit faire l'objet d'un accord contractuel. Elle renvoie à l'art. 10, par. 2 du règlement (CE) n° 550/2004 du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (*Single European Sky*, SES), lequel exige que les prestataires de services de navigation aérienne formalisent leur partenariat par des accords écrits, ou par des arrangements juridiques équivalents qui précisent les obligations et fonctions spécifiques de chaque prestataire et permettent l'échange de données opérationnelles entre tous les prestataires de services pour ce qui concerne la circulation aérienne générale.

Cette disposition est importante pour le service suisse de la navigation aérienne car elle garantit le partenariat dans le contexte de la mise en place du ciel unique européen.

3^e alinéa

La réorganisation envisagée des procédures d'approche et de départ a un impact sur le bruit du trafic aérien, quand bien même le niveau des immissions dans les régions concernées n'est pas élevé. Il tombe sous le sens que la révision des procédures doit dans la mesure du possible être coordonnée avec les intérêts des riverains. Il est prévu à cet effet que la Commission mixte de la navigation aérienne instituée par l'art. 4 fasse office de plate-forme. L'accord lui confère un droit de proposition mais il revient à DFS et à Skyguide de décider si les propositions formulées sont réalisables ou non. Il importe ici également que la coopération des prestataires s'inscrive dans le droit fil des réglementations relatives au SES, étant entendu que la sécurité et l'efficacité passent ici avant les intérêts politiques.

Article 3 *Procédures relatives aux constructions et à l'exploitation*

Une réglementation à la teneur identique figurait dans l'accord de 2001. Les personnes résidant en Allemagne jouissent en principe des mêmes prérogatives que les personnes résidant en Suisse s'agissant de la participation aux procédures administratives en lien avec l'aéroport. Dans la mesure où les personnes résidant en Allemagne et celles résidant en Suisse sont exposées à des nuisances comparables, il est donc logique que les populations de part et d'autre du Rhin bénéficient de droits identiques.

1^{er} alinéa

La République fédérale d'Allemagne tient à être informée de toute procédure opérationnelle sur l'aéroport de Zurich qui pourrait déployer des effets sur son territoire. Cette formalité ne représente pas une charge excessive pour l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). La Suisse souhaite également que les étapes prévues du développement de l'aéroport soient transparentes pour les deux pays.

2^e alinéa

Cette disposition énonce que les personnes établies en Allemagne bénéficient, pour ce qui concerne les procédures d'approbation des plans et d'approbation du règlement d'exploitation relatives à l'aéroport de Zurich, du même statut juridique que les personnes résidant en Suisse. A l'instar de ces dernières, les personnes et institutions allemandes ne peuvent prendre part aux procédures que si elles remplissent les conditions prévues par le droit suisse. Ils doivent en particulier être touchés par une décision d'approbation de l'OFAC ou du DETE.

3^e alinéa

A ce jour, la question de savoir si les riverains étrangers pouvaient dans le cadre juridique actuel prétendre bénéficier de mesures anti-bruit ou d'indemnités pour expropriation des droits de voisinage pour cause de bruit du trafic aérien n'avait jamais été tranchée. Le 3^e alinéa clarifie la situation en accordant aux riverains résidant en Allemagne ces droits en ce qui concerne l'aéroport de Zurich. Il est à préciser toutefois que l'exercice de ces droits est conditionné au dépassement sur sol allemand des valeurs limites d'immissions établies par la législation suisse, ce qui ne devrait pas être le cas dans un avenir prévisible.

Article 4 *Commission mixte de la navigation aérienne*

Une disposition pratiquement identique figurait dans l'accord de 2001. A l'époque, la Commission commença ses activités dès l'accord signé. Les expériences furent tout à fait positives et utiles à la compréhension mutuelle. La Suisse se félicite dès lors de la création d'un organisme de ce genre.

Article 5 *Consultations*

Les consultations sont des contacts officiels entre les gouvernements des deux pays. Elles sont les prémices à toute modification de l'accord. Il faut auparavant que la Commission mixte de la navigation aérienne ait traité ces questions. Cette disposition figurait également dans l'accord de 2001. Elle est dans l'intérêt de la Suisse car elle constitue un moyen supplémentaire de régler les différends avant qu'ils dégénèrent.

Article 6 *Suspension*

Cette clause figurait également dans l'accord de 2001. Selon la formulation adoptée, la partie allemande ne peut suspendre l'accord qu'après avoir fixé un délai et, surtout, en cas de violation grave mettant en danger la sécurité et l'ordre public. Ce sont là des exigences plus sévères que celles, valables en l'absence de tout autre arrangement, de l'art. 60 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111). La stabilité juridique, chère à la Suisse, est ainsi mieux protégée.

Article 7 *Durée de validité et dénonciation*

Cet article prévoit une longue durée de validité. L'accord ne peut être résilié avant 2030, clause qui satisfait les exigences de la Suisse concernant la sécurité en matière de planification et d'investissement. Rappelons que l'accord de 2001 pouvait être résilié à tout moment.

Article 8 *Enregistrement*

La République fédérale d'Allemagne a souhaité que l'accord soit enregistré auprès du Secrétariat des Nations Unies conformément à l'art. 102 de la Charte des Nations Unies. Cette formalité sert également les intérêts de la Suisse. Le 2^e paragraphe de l'article susmentionné stipule qu'aucune partie à un accord international qui n'aura pas été enregistré ne pourra invoquer ledit accord devant un organe des Nations Unies. Font notamment partie des organes des Nations Unies, la Cour internationale de justice et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Article 9

Cette disposition règle la ratification et l'entrée en vigueur. Il n'était pas question pour la Suisse d'une application anticipée de l'accord. Cette disposition constitue également une amélioration aux yeux de la Suisse par rapport à l'accord de 2001.

3 *Conséquences de l'accord*

3.1 *Mise en œuvre opérationnelle de l'accord*

Actuellement, l'aéroport de Zurich est ouvert régulièrement au trafic aérien de 6h à 23h30, soit durant dix-sept heures et demie. Les atterrissages y sont autorisés après 23h30 dans des cas exceptionnels.

L'aéroport est exploité en application de trois grands concepts d'exploitation (par concept d'exploitation on entend une configuration des départs et des atterrissages utilisée par l'aéroport à un moment donné).

Comme on l'a vu en introduction, l'aéroport de Zurich a adopté le concept des approches sur l'axe nord (*Nordanflugkonzept*). Les avions atterrissent en piste 14 en provenance du nord et décollent de la piste 28 en direction de l'ouest ou, en cas de nécessité, effectuent un décollage en direction du sud suivi d'un virage à gauche. Ce régime d'exploitation s'applique actuellement du lundi au vendredi de 7h à 21h et les week-ends de 9h à 20h. Il permet de découpler les départs des atterrissages (si les avions décollent de la piste 28) et assure une bonne capacité de trafic pour des nuisances sonores acceptables. Et surtout, ce concept d'exploitation qui existe de longue date a le mérite d'être bien accepté par les riverains.

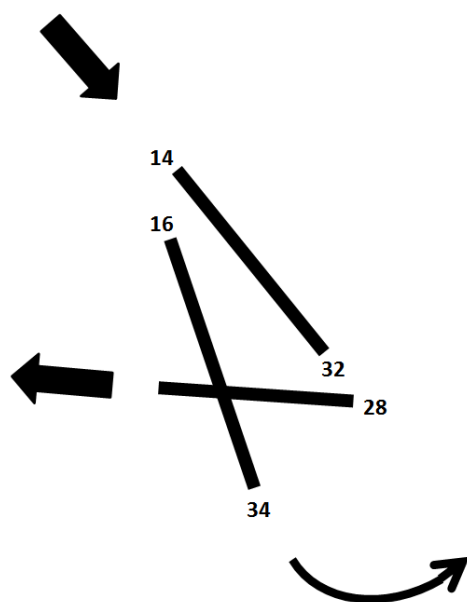


Figure 2: le concept des approches sur l'axe nord

Entre 21h (20h les week-ends) et la fermeture de l'aéroport de même qu'en cas de vent arrière trop important pour que les avions puissent atterrir sur la piste 14, l'aéroport active le concept des approches sur l'axe est (*Ostanflugkonzept*). Là, les avions atterrissent sur la piste 28, la plus courte avec ses 2500 m de longueur, et décollent en direction du nord ou, en fonction des circonstances bien précises, en direction de l'ouest. L'exploitation présente un tour relativement complexe du fait que les routes d'approche interfèrent avec les routes de départ et que la piste 28 ne mesure que 2500 m. Cette distance est tout juste suffisante pour accueillir des gros-porteurs en temps normal et il suffit que des conditions météorologiques particulières s'installent pour que ce ne soit plus le cas. De plus, compte tenu de la disposition et des caractéristiques des obstacles environnants, cette piste n'est pleinement utilisable que si les conditions de visibilité sont relativement bonnes. Ce concept est plutôt avantageux sous l'angle des nuisances sonores, notamment parce que le trafic au départ ne survole pas les régions fortement urbanisées du sud de l'aéroport. Le concept des approches sur l'axe est se trouverait grandement amélioré par le prolongement de la piste 28 en direction de l'ouest et de la piste 32 en direction du nord, par l'extension du système des voies de circulation et par une meilleure séparation des routes d'approche et de départ. Ce faisant, ce concept garantirait une capacité de trafic comparable à celle du concept des approches sur l'axe nord et serait plus « robuste », c'est-à-dire applicable pratiquement par tous les temps.

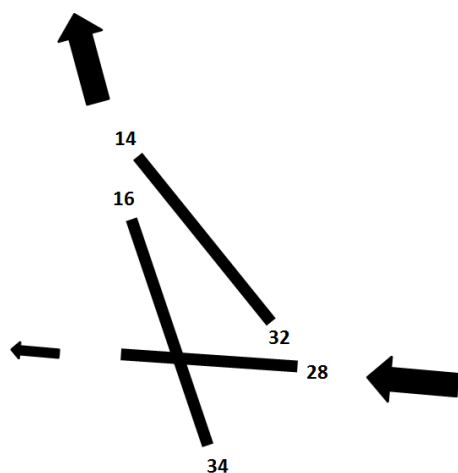


Figure 3: concept des approches sur l'axe est

Entre 6 h (7h les week-ends et les jours fériés) et 9h, de même que lorsque les conditions météorologiques empêchent les atterrissages par l'est le soir aux heures où le survol de l'Allemagne est interdit, l'aéroport active le concept des approches sur l'axe sud (*Südanflugkonzept*). Ce concept diminue la capacité de trafic de 20 % par rapport aux autres concepts du fait que la piste destinée aux décollages et celle destinée aux atterrissages ne peuvent être exploitées indépendamment l'une de l'autre. L'avantage de ce concept est qu'il permet d'utiliser la piste 34 pour les atterrissages, piste qui présente une longueur disponible de 3300 m et peut être aussi utilisée lorsque les conditions de visibilité sont relativement précaires. La trajectoire d'approche finale traverse cependant des régions fortement urbanisées.

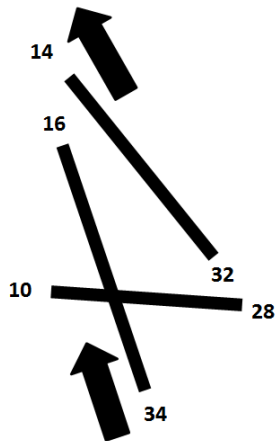


Figure 4: concept des approches sur l'axe sud

Dix-neuf variantes d'exploitation ont été examinées entre 2005 et 2010 dans le cadre du processus de coordination lié au plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA). Le DETEC a décidé d'en retenir trois dont aucune n'est cependant compatible avec le cadre fixé par l'accord. Ces trois variantes donnent malgré tout une indication des démarches à accomplir pour respecter l'accord. La variante E-DVO inscrite au PSIA prévoit par exemple que le trafic en approche emprunte l'axe sud le matin en cas de restrictions sur l'axe nord, l'approche coudée par le nord représentant à cet égard une option supplémentaire. La variante J optimisée inscrite au PSIA prévoit que le trafic en approche emprunte l'axe est lors de plages horaires durant la journée où l'axe nord serait impraticable.

La procédure de modification de la fiche du PSIA relative à l'aéroport de Zurich est la suivante:

Le DETEC a entamé dans le cadre d'un processus de coordination abrégé et de concert avec les cantons concernés, l'aéroport, Skyguide et d'autres services fédéraux, l'évaluation des options relatives à l'organisation du trafic aérien. Le DETEC, compétent en la matière, statuera ensuite sur la mise en œuvre opérationnelle de l'accord et déterminera les variantes à incorporer dans le projet révisé de fiche du PSIA pour l'aéroport de Zurich. Le projet sera notamment prêt dès que les longs et complexes calculs des nuisances sonores seront terminés. Les cantons seront consultés une nouvelle fois par la suite et il conviendra d'éliminer les éventuelles divergences qui pourraient subsister entre les plans directeurs cantonaux et le projet de fiche. Il est prévu que le Conseil fédéral approuve la fiche du PSIA relative à l'aéroport de Zurich dans le courant du second semestre 2013.

En l'état des travaux effectués dans le cadre du processus PSIA, trois concepts d'exploitation sont susceptibles de s'appliquer aux périodes auxquelles l'Allemagne impose aux aéronefs à destination de Zurich d'éviter son territoire:

- concept des approches sur l'axe est
- concept des approches sur l'axe sud
- concept d'approche coudée sur l'axe nord

Il s'agira d'évaluer ces prochains mois dans le cadre du processus PSIA selon quelles modalités il sera possible à partir de ces variantes de réaliser le transfert des approches et des départs exigé par l'accord.

Le concept des approches sur l'axe est jouera un rôle central vu ses avantages en termes de simplicité, de la capacité de trafic et d'impact sonore. Son optimisation passe toutefois par une meilleure séparation des routes d'approche et de départ, le prolongement de la piste 28 en direction de l'ouest et de la piste 32 en direction du nord ainsi que par l'amélioration du système des voies de circulation. Ces mesures seraient d'ailleurs souhaitables dans la situation actuelle afin de renforcer la robustesse d'exploitation de l'aéroport (autrement dit de rendre l'exploitation moins dépendante des conditions météorologiques et autres conditions d'exploitation) et d'en diminuer la complexité. Le concept des approches sur l'axe est constitue le deuxième concept par ordre d'importance après le concept des approches sur l'axe nord. A ce titre, il devrait garantir une capacité de trafic équivalente et ne pas accroître la complexité.

Afin de maintenir le soutien de l'opinion publique à l'aéroport, il convient d'éviter qu'une région supporte pratiquement toutes les nuisances résultant de la modification du régime d'exploitation. Il y a lieu dès lors d'envisager l'application du concept des approches sur l'axe sud et les approches coudées par le nord pour soulager les régions touchées par le trafic empruntant l'axe est, même si ces variantes sont moins satisfaisantes sous l'angle des nuisances sonores, de la simplicité et de la capacité de trafic.

3.2 Conséquences du non-aboutissement de l'accord

Si l'accord ne devait pas entrer en vigueur, il faudrait s'attendre à ce que l'Allemagne réglemente unilatéralement l'utilisation de son espace aérien.

Si l'Allemagne durcissait l'ordonnance DVO, l'issue d'un éventuel recours serait incertaine, notamment à l'aune du droit de voisinage établi par le droit international public, du droit aérien international et de l'acquis communautaire. On renverra à ce propos au message relatif à l'accord de 2001 (FF 2002 3171 ss). De nouvelles analyses de la situation juridique n'ont pas apporté d'éléments foncièrement nouveaux. L'issue d'une éventuelle action juridique reste extrêmement aléatoire.

Les mesures unilatérales iraient vraisemblablement bien au-delà des concessions faites par la Suisse pour le présent accord. Selon toute probabilité, l'Allemagne mettrait en œuvre une réglementation s'inspirant de la déclaration de Stuttgart, avec un plafond de 80 000 approches par le nord, voire moins, et le maintien de toutes les charges imposées par l'ordonnance DVO actuellement en vigueur. Aucun délai transitoire ne pourrait alors être négocié, ce qui se traduirait par la diminution de la capacité de trafic et du niveau de sécurité de l'aéroport de Zurich. L'absence de sécurité juridique constituerait également un sérieux handicap, l'Allemagne étant alors en droit de durcir la réglementation à sa convenance. Il n'y aurait plus aucune garantie sur la répartition du bruit du trafic aérien et la planification à long terme, si importante pour l'aéroport, deviendrait très aléatoire. L'aéroport n'aurait aucune base solide sur laquelle s'appuyer pour réaliser ses investissements, sans compter le risque de paralysie du développement de l'aéroport.

Toute modification du texte signé exigerait de nouvelles négociations avec l'Allemagne, qui ne sera guère disposée à les mener. Il y a fort à parier que dans ce cas l'Allemagne décréterait des mesures unilatérales. Et en fin de compte, les relations avec un pays important pour la Suisse se tendraient à nouveau.

3.3 Conséquences environnementales

Le présent accord modifie la répartition temporelle et en partie spatiale des immissions de bruit. Sa mise en œuvre n'entraînera aucun dépassement supplémentaire des valeurs limites d'exposition au bruit, à moins que le concept des approches sur l'axe sud ne soit appliqué de manière intensive. A l'opposé, les études approfondies menées dans le cadre du processus de coordination PSIA montrent que l'utilisation accrue du concept des approches sur l'axe est tend à diminuer le nombre de personnes exposées au bruit. Les approches coudées par le nord sont, sous cet angle, pratiquement insignifiantes. Le nombre de personnes exposées à un bruit excessif selon l'indice zurichois du bruit du trafic aérien (*Zürcher Fluglärmindex*, ZFI) tendrait à diminuer si le concept des approches sur l'axe est était davantage appliqué et à augmenter en cas d'utilisation accrue du concept des approches sur l'axe sud.

Le nombre de personnes exposées à des valeurs supérieures aux valeurs limites d'exposition au bruit en dit long sur la forte gêne, voire les atteintes à leur santé, qu'elles doivent endurer. L'adhésion de la population à une réglementation sur le trafic aérien ne dépend toutefois pas de ce seul facteur. Les régions relativement épargnées jusqu'à présent par le bruit du trafic aérien et qui ne le seront plus à l'avenir estimeront qu'elles sont les grandes perdantes dans l'affaire, même si elles ne font pas partie des régions où les valeurs limites d'immission sont dépassées.

3.4 Conséquences économiques

L'aéroport de Zurich revêt une grande importance pour l'économie. Près de 280 entreprises qui occupent 24 000 personnes (correspondant à environ 20 000 postes équivalents plein temps) sont implantées à l'aéroport. Les compagnies au départ de Zurich desservent régulièrement 196 destinations, dont 135 en Europe. Plus de 24 millions de passagers utilisent l'aéroport chaque année, dont 16 millions de passagers locaux.

Il est de la plus haute importance pour l'économie suisse que l'aéroport continue de jouer son rôle. L'accord avec l'Allemagne créera un cadre qui permet son développement sans réduire ses capacités. Les investissements que l'aéroport doit consentir à cet effet sont supportables.

3.5 Conséquences pour la Confédération

L'accord n'a aucune conséquence sur les finances, ni sur l'état du personnel de la Confédération. Toutes les dépenses liées à la mise en œuvre de l'accord sont supportées par l'aéroport. Il n'en résulte aucune charge pour la Confédération qui entraînerait une augmentation de ses effectifs.

3.6 Conséquences pour les cantons

La mise en œuvre de l'accord a des répercussions sur la répartition du bruit du trafic, notamment dans le canton de Zurich.

Les cantons riverains seront également en partie touchés. Les cantons de Thurgovie et de Saint-Gall le seraient, lorsque les approches ont lieu sur l'axe est. Le canton d'Argovie serait

survolé à basse altitude d'ouest en est par le trafic empruntant la procédure d'approche cou-dée par le nord. Les approches sur l'axe sud auraient également des répercussions sur le canton de Saint-Gall. La mise en œuvre de l'accord ne modifie toutefois pas l'exposition au bruit déterminante conformément à l'ordonnance sur la protection contre le bruit sur le territoire des cantons riverains. Les valeurs limites d'exposition diurnes – la mise en œuvre de l'accord ne concerne que les heures diurnes – ne sont et ne seront dépassées que dans le canton de Zurich.

En définitive, les conséquences négatives sont limitées pour les cantons riverains. Par ailleurs, les cantons tirent aussi un profit de l'accord dans la mesure où il crée un environnement stable pour le développement de l'aéroport. L'aéroport, qui est une infrastructure importante pour la Suisse centrale et orientale bénéficie d'un cadre fiable.

4. Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le message concernant le présent accord n'est pas annoncé dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 6667). Il s'agit cependant d'un objet urgent, car l'avenir de l'aéroport de Zurich nécessite à brève échéance un cadre juridique solide.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Dans son rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse (FF 2005 1655), le Conseil fédéral reconnaît la fonction d'infrastructure-clé de l'aéroport de Zurich, dont le fonctionnement sans faille est d'un intérêt vital pour la Suisse. Il doit continuer à mettre à la disposition des compagnies aériennes une infrastructure adéquate et performante à même de maintenir au départ de Zurich de bonnes liaisons directes en Europe et avec les grands centres mondiaux et de répondre ainsi aux besoins du marché. On attend qu'il crée les conditions favorables à l'instauration d'une plate-forme par une compagnie aérienne (FF 2005 1740). Le Conseil fédéral indique également expressément dans le rapport que les conditions d'utilisation de l'espace aérien du sud de l'Allemagne doivent être, autant que possible, également réglées à l'amiable avec l'Allemagne. Il s'est prononcé à cet égard pour le maintien de la variante de l'approche coudée par le nord.

La réglementation convenue par la conclusion du présent accord répond à ces objectifs.

5. Relation avec le droit supérieur et en particulier le droit européen

L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien conclu le 21 juin 1999 (accord sur le transport aérien Suisse-CE; RS 0.748.127.192.68) règle de nombreux aspects dans le domaine de l'aviation. Jusqu'à quel point l'accord concerne-t-il aussi le cas où le trafic aérien emprunte le territoire d'un pays limitrophe pour les procédures d'approche et de départ ? Cette question n'a à ce jour pas pu être définitivement tranchée. La Suisse a porté plainte en 2003 auprès de la Commission européenne contre la décision de l'Allemagne de restreindre les approches et les départs au-dessus de son territoire, arguant d'une violation en l'occurrence du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires¹. La Commission européenne de même que le tribunal de première instance de l'Union européenne ont rejeté toute violation de l'accord entre la Suisse et l'UE, tout comme ils ont rejeté la violation invoquée par la Suisse de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté². Le pourvoi formé par la Suisse devant la Cour de justice afin d'obtenir l'annulation de l'arrêt du tribunal européen de première instance est pendant. Une décision à ce sujet est attendue pour le premier semestre 2013.

L'accord de 2003 a suscité plusieurs expertises juridiques sous l'angle du droit aérien international au sujet du droit par le trafic à l'arrivée et au départ de l'aéroport de Zurich d'utiliser

¹ JO L 240 du 24.08.1992, p. 8–14; refonte conformément au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3–20)

² JO L 085 du 28.03.2002, p. 40–46

l'espace aérien allemand (FF 2002 3171), notamment à l'aune de la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0) et de l'accord du 7 décembre 1944 relatif au transit des services aériens internationaux (RS 0.748.111.2). Ces expertises ne sont pas parvenues à apporter de réponse définitive, de sorte que la situation juridique actuelle peut globalement être qualifiée d'incertaine.

L'accord avec l'Allemagne, par contre, autorise l'aéroport à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le trafic aérien, même à long terme, sans perte de capacité. Certes, des travaux à l'infrastructure aéroportuaire devront être entrepris et la répartition du bruit du trafic aérien sera en partie modifiée, quoique, globalement, les nuisances sonores n'augmenteront pas. Dans ces conditions, il n'est pas à craindre que l'accord soit incompatible, voire enfreigne, l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE. De même, rien dans ses dispositions ne contrevient au droit aérien international.

6. Constitutionnalité et légalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101), les affaires étrangères, soit en particulier la conclusion d'un accord international, sont de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il incombe à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale.

Selon l'art. 141, al. 1, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. La réglementation relative aux périodes auxquelles les approches sur l'axe nord sont interdites, d'une part ; l'art. 3 qui confère aux personnes résidant en Allemagne les mêmes droits de procédure et le même statut juridique que les citoyens suisses en ce qui concerne les mesures anti-bruit et les demandes d'indemnisation, d'autre part, constituent des dispositions qui revêtent un important caractère législatif. L'accord est de ce fait sujet au référendum facultatif.