



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

Résultat de la procédure de consultation

Table des matières

I.	Contexte.....	3
II.	Invitation à prendre position.....	3
III.	Résultat de la consultation	4
1.	Résumé.....	4
2.	Analyse.....	5
2.1	Aperçu.....	5
2.2	Évaluation de l'Accord.....	8
2.2.1	Points positifs de l'Accord, approbation de l'Accord	8
2.2.2	Points négatifs de l'Accord, rejet de l'Accord.....	9
2.3	Considérations conclusives.....	11
2.4	Mise en œuvre de l'Accord	11
2.4.1	Canalisation du bruit contre répartition du bruit	11
2.4.2	Approches incurvées par le nord	12
2.4.3	Départs plein sud.....	13
2.4.4	Extension de l'infrastructure aéroportuaire	13
2.4.5	Autres sujets	14

I. Contexte

La conseillère fédérale Doris Leuthard et le ministre allemand des Transports Peter Ramsauer ont signé début septembre 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 (ci-après Accord). Cet accord met un terme à un contentieux vieux de plusieurs années entre les deux pays concernant les règles d'utilisation du sud du territoire allemand par le trafic aérien à destination et en provenance de l'aéroport de Zurich. Il est prévu que le premier conseil traite le message concernant la ratification de l'Accord à la session de printemps 2013, ce qui suppose une procédure de consultation raccourcie.

L'Accord est mis en œuvre dans le cadre du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA). Un processus de coordination a été lancé à cet effet à travers lequel la Confédération a élaboré avec le concours du concessionnaire plusieurs variantes possibles de mise en œuvre qu'il a présentées aux parties engagées dans la définition du PSIA. Ces derniers ont pu d'ailleurs prendre position à ce sujet dans le cadre d'une procédure de consultation qui s'est achevée le 15 novembre 2012.

II. Invitation à prendre position

La cheffe du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a invité par courrier daté du 21 septembre 2012 autorités, associations, organisations et entreprises à prendre position. En voici le détail :

- les 26 gouvernements cantonaux¹
- la Conférence des gouvernements cantonaux
- les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale²
- des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne³
- des associations faîtières de l'économie⁴
- des organisations et milieux intéressés⁵

¹ Gouvernement des cantons de : ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

² Parti démocrate-chrétien de la Suisse (PDC), Parti bourgeois-démocratique (PBD), Christlich-soziale Partei Obwalden (csp-ow), Parti Évangélique (PEV), Les Libéraux-Radicaux (PLR), Parti écologiste suisse (PES), Alliance Verte et Sociale (AVeS, membre du PES), Parti Vert-libéral (PVL), Lega dei Ticinesi (Lega), Mouvement Citoyens Romand (MCR), Union démocratique du centre (UDC), Parti socialiste suisse (PS).

³ Association des communes suisses (ACS), Union des villes suisses (UVS), Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

⁴ Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Union suisse des arts et métiers (USAM), Union patronale suisse (UPS), Unions suisse des paysans (USP), Association suisse des banquiers (ASB), Union syndicale suisse (USS), Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse), Travail Suisse (TS)

⁵ Fédération faîtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses (Aerosuisse), Aéro-Club de Suisse (AéCS), Swiss International Airport Association (SIAA), Association suisse des aérodromes (ASA), Board of Airline Representatives Switzerland (BAR), Swiss Helicopter Association (SHA), EBAA Switzerland (EBAA), Association pour l'aviation suisse (aviasuisse), Swiss International Air Lines AG (Swiss), easyjet Switzerland S.A. (easyjet), Helvetic Airways AG (Helvetic), Darwin Airline SA (Darwin), Hello AG (Hello), Belair Airlines AG (Belair), Edelweiss Air AG (Edelweiss), Flughafen Zürich AG (FZAG), Aéroport International de Genève (AIG), EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg (EAP), Swiss Air Navigation Services Ltd. (Skyguide), WWF Suisse (WWF), Association transports et environnement (ATE), Schweizerischer Schutzverband gegen Flugemissionen (ssf), Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbzf), IG Ost, Fluglärmforum Süd.

III. Résultat de la consultation

1. Résumé

La majorité des participants à la consultation considèrent que l'accord constitue un résultat acceptable et soutiennent sa ratification.

Les cantons ainsi que la plupart des organisations se prononcent nettement en faveur de l'accord. Certes, la majorité des prises de position déplorent que la Suisse doive supporter des inconvénients supplémentaires, notamment le fait que des régions très urbanisées subiront davantage de survols. Elles estiment cependant que le règlement du différend avec l'Allemagne l'emporte sur ces considérations. L'importance économique de l'aéroport est également mise en avant. Dans l'ensemble, les participants à la consultation jugent que les alternatives à la ratification de l'accord sont moins favorables. Certains milieux consultés souhaitent néanmoins le rejet de l'accord, principalement au motif qu'il fait la part trop belle aux intérêts de l'aviation. Les différentes régions attendent par ailleurs que leurs revendications soient prises en compte lors de la mise en œuvre de l'accord. Certaines exigent de canaliser le trafic alors qu'à l'inverse d'autres demandent que les nuisances soient réparties. Les représentants de l'industrie aéronautique regrettent certes que l'accord soit synonyme de nouvelles restrictions pour l'aéroport, mais attachent toutefois davantage de prix à la sécurité juridique qu'il instaure.

L'accord suscite les réactions les plus diverses des partis politiques. Le PDC et les PLR estiment qu'il constitue une solution viable pour l'exploitation à long terme de l'aéroport. Le PVL juge que l'accord représente un mauvais compromis mais que son rejet créerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. L'UDC quant à elle rejette le texte au motif qu'il entraîne un surcroît de trafic au-dessus du territoire suisse. Le PES s'oppose également à un accord qui de son avis augmente les nuisances sonores et implique un accroissement des capacités aéroportuaires. Le PS est intéressé à une solution négociée tout en émettant des réserves quant à la pérennité de l'accord envisagé. Le parti souhaite connaître les modalités de mise en œuvre avant d'arrêter sa position définitive.

2. Analyse

2.1 Aperçu

Le tableau ci-après reflète les prises de position adressées et met en évidence les participants qui se prononcent en faveur ou en défaveur de la ratification de l'Accord, ceux qui ne se sont pas exprimés et ceux qui réservent encore leur avis.

Participant à la procédure de consultation	Soutien à l'Accord	Remarques
Cantons		
ZH ⁶	OUI	
LU	OUI	
UR		UR a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
BE	OUI	
SZ	OUI	
OW	OUI	
NW	OUI	
GL	OUI	
ZG	OUI	
FR		FR a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
SO	OUI	
BS	OUI	
SH	OUI	
AR	OUI	
AI	OUI	
SG	OUI	
GR	OUI	
AG	OUI	
TG		TG ne se prononce pas en l'état sur la question de l'adoption ou du rejet de l'Accord. Le canton attend de connaître comment l'Accord sera mis en œuvre avant de prendre définitivement position.

⁶Le canton de Zurich a joint à sa prise de position les avis des autorités, organismes et associations suivants: Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Andelfingen, Gemeinderat Berg am Irchel, Bezirk Dielsdorf, Stadt Dietikon, Gemeindepräsidentenverband des Bezirks Hinwil, Gemeinde Zumikon, Verband der Gemeindepräsidenten des Bezirks Uster, Stadt Winterthur, Gemeinde Zell, Stadt Zürich, Bürgerprotest Fluglärm Ost (BFO), Dachverband Fluglärmschutz (DVFS), Fluglärm-solidarität, Dr. iur. Heinrich Überwasser, Verein Ikarus Erben, Kantonaler Gewerbeverband Zürich, Pro Flughafen, Stiftung gegen Fluglärm, Verein Flugschneise Süd - nein, Komitee weltoffenes Zürich, Zürcher Handelskammer.

Participant à la procédure de consultation	Soutien à l'Accord	Remarques
TI	OUI	
VS	OUI	
NE	OUI	
GE	OUI	
JU		JU a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Partis politiques		
PDC	OUI	
PLR	OUI	
PES	NON	
UDC	NON	
PS		Le PS se prononcera sur l'adoption ou le rejet de l'Accord après avoir pris connaissance du message et de la manière dont les nuisances sonores seront réparties entre les régions.
PVL	OUI	
Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne		
UVS	OUI	L'UVS fera connaître sa position définitive lorsque l'on aura une idée claire de la répartition des nuisances sur territoire suisse.
ACS		L'ACS renonce à prendre position sur cet objet.
Associations faïtières de l'économie		
economiesuisse	OUI	
Centre Patronal (CP)	OUI	
USAM	OUI	
Organisations et milieux intéressés		
Aerosuisse	OUI	
AéCS	OUI	
Flugschneise Süd NEIN	NON	

Diverses communes et communautés d'intérêt du nord de l'aéroport ⁷	NON	
Commune de Turbenthal		La commune de Turbenthal a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Commune de Zell		La commune de Zell a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Commune de Wila		La commune de Wila a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Interessengemeinschaft Ostschweizer Luftfahrt (IGOL)	OUI	
Interessengemeinschaft Nord (IG Nord)		L'IG Nord a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Region Ost		Region Ost souhaite attendre que le concept d'exploitation traduisant la mise en œuvre de l'accord soit défini avant de faire connaître sa position définitive.
Regio Wil	OUI	Regio Wil souhaite attendre que les futures variantes d'exploitation soient établies avant de faire connaître sa position définitive.
USS	OUI	
Fédération suisse du tourisme	OUI	
SEV-GATA The Transport Union		SEV-GATA a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord
SIAA	OUI	
Aéroport International de Genève	OUI	
Stiftung gegen Fluglärm	NON	
Swiss	OUI	
aviasuisse	OUI	
AIG	OUI	
FZAG	OUI	
Skyguide	OUI	

⁷ Heinrich Überwasser, docteur en droit, a adressé une prise de position au nom des communes et communautés d'intérêt suivantes: IG Nord, Planungsverband Zurzibiet, diverses communes de AG (Bad Zurzach, Baldingen, Böbikon, Böttstein, Döttingen, Endingen, Fisibach, Full-Reuenthal, Kaiserstuhl, Klingnau, Koblenz, Leibstadt, Leuggern, Mandach, Mellikon, Rekingen, Riethem, Rümikon, Schneisingen, Siglistorf, Tegerfelden, Unterendingen, Wislikofen), communes de ZH (Bülach, Bachs, Stadel, Weiach, Glattfelden, Hochfelden, Höri, Neerach, Wasterkingen, Winkel) communes de SH (Buchberg, Rüdlingen).

Fluglärmforum Süd	OUI	
IG West		IG West a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord.
Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbfz)		sbfz a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord
Taxisuisse, Association suisse des transporteurs routiers		Taxisuisse a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord
ATE	NON	
Cargo Forum Schweiz	OUI	
Hotellerie Suisse	OUI	
Particuliers		
Flüeli Adolf	OUI	
Reutimann Ernst		Monsieur Reutimann a adressé une prise de position mais sans se prononcer expressément quant à l'adoption ou au rejet de l'Accord

2.2 Évaluation de l'Accord

Les participants à la procédure de consultation se félicitent dans l'ensemble de ce qu'une solution ait pu être trouvée par la voie d'un accord, tout en jugeant diversement l'accord négocié. Les motifs de rejet ou d'approbation de l'Accord formulés par les participants sont résumés ci-après.

2.2.1 Points positifs de l'Accord, approbation de l'Accord

La plupart des cantons, partis et associations invités à se prononcer considèrent que l'Accord représente une occasion d'aplanir le différend avec l'Allemagne au sujet du régime des approches sur l'aéroport de Zurich et d'apaiser les relations avec ce pays voisin (voir tableau). Plusieurs participants à la consultation estiment qu'il faut juger l'Accord en gardant à l'esprit qu'il s'inscrit dans un litige de plusieurs années sur la procédure d'approche de l'aéroport de Zurich⁸. La majorité des participants est d'avis que les intérêts de la Suisse ont été sauvegardés « dans la mesure du possible »⁹. ZH déplore ainsi que d'aussi larges concessions aient dû être faites pour aboutir à l'Accord, tout en reconnaissant que les exigences très strictes émises par la partie allemande avaient été repoussées. Nombre de prises de position mettent en garde contre le risque de voir l'Allemagne prendre unilatéralement des mesures encore plus pénalisantes pour la Suisse si l'Accord venait à être rejeté¹⁰.

La majorité des participants considère sous un jour positif la sécurité juridique instaurée par l'Accord, sécurité juridique dont l'absence s'est fait ressentir ces années et qui est d'une im-

⁸BE, GL, SH, SZ, Zürcher Handelskammer, Region Ost, Regio Wil, SIAA, Swiss, FZAG.

⁹SZ, SO, SG, ZH, PDC, economiesuisse, CP, FZAG, Cargo Forum Schweiz.

¹⁰Le PS estime pour sa part peu probable que l'Allemagne prenne unilatéralement des mesures plus contraignantes en cas d'échec de l'Accord ou du moins que ce point ne saurait être déterminant dans la position à adopter vis-à-vis de l'Accord.

portance capitale pour les riverains, les communes et l'aéroport¹¹. Les associations de l'économie soulignent que la sécurité juridique de même que la sécurité en matière de planification et en matière d'investissements sont vitales pour l'aéroport et le bassin économique zurichois¹².

De nombreuses prises de position reconnaissent l'importance de l'aéroport de Zurich pour l'économie suisse, tout en évoquant les avantages pour la Suisse de disposer d'un aéroport national fort¹³. Diverses prises de position soulignent la forte valeur ajoutée de l'aéroport pour l'agglomération zurichoise¹⁴. L'USS juge positivement l'accord négocié compte tenu du nombre important d'actifs dans le secteur aérien à Zurich. Nombre de participants à la consultation considèrent que le maintien des liaisons de la Suisse avec les principaux centres européens et mondiaux constitue un facteur décisif. La Fédération suisse du tourisme et Hotelleriesuisse soulignent l'importance de l'aéroport de Zurich pour le tourisme suisse et pour la conquête de nouveaux marchés à l'étranger.

Plusieurs participants à la consultation considèrent que l'absence de quota de mouvements dans l'Accord constitue un acquis décisif. Ils ajoutent que ce faisant l'aéroport conserve le rôle qui est le sien aujourd'hui et reste en mesure de se développer de manière à répondre à la croissance générale du trafic¹⁵.

Parmi les autres avantages pointés par les participants, il convient de citer le long délai transitoire – jusqu'en 2020 - prévu par l'Accord avant sa pleine entrée en vigueur, la durée d'application, la protection contre la dénonciation de l'Accord et la possibilité d'instaurer un procédure d'approche assistée par satellite en pistes 14 et 16¹⁶.

2.2.2 Points négatifs de l'Accord, rejet de l'Accord

Certains participants font part de leur scepticisme vis-à-vis de l'Accord, sinon de leur opposition, en particulier en raison de ses conséquences pour les riverains suisses de l'aéroport¹⁷. Ils prédisent des conséquences drastiques dans les régions voisines de l'aéroport, dont certaines sont très urbanisées¹⁸. A cause du transfert de mouvements de l'axe nord sur d'autres axes, certaines régions épargnées ou peu touchées jusqu'à présent seront exposées à des nuisances sonores¹⁹. Ils estiment particulièrement choquant que ces nuisances supplémentaires concernent la période sensible au-delà de 18h où les gens rentrent de leur travail²⁰. Pratiquement tous les participants à la consultation déplorent les nuisances supplémentaires

¹¹ AI, AR, BS, GE, SZ, TG, ZH, ZG, PDC, PLR, UDC, Aerosuisse, UVS, Gemeindepräsidentenverband Bezirk Hinwil, Gemeindepräsidenten Bezirk Meilen, Verband Gemeindepräsidenten Bezirk Uster, Stadt Winterthur, Stadt Zürich, Pro Flughafen, CP, IGOL, ACS, FZAG, SIAA, Swiss, Aviasuisse, Fluglärmforum Süd, Cargo Forum Schweiz, Hotelleriesuisse.

¹² Zürcher Handelskammer, Economiesuisse, Cargo Forum Schweiz.

¹³ GR, LU, NE, NW, OW, SH, ZH, ZG, TI, PDC, PLR, Aerosuisse, Stadt Winterthur, UVS, Region Ost, Regio Wil, SIAA, USS, Cargo Forum Schweiz.

¹⁴ Stadt Zürich, Pro Flughafen, Komitee weltoffenes Zürich, Zürcher Handelskammer, CP, ACS, Swiss, aviasuisse, FZAG.

¹⁵ AI, AR, OW, SZ, SO, PDC, PLR, UDC, CP, Economiesuisse, Aerosuisse, Pro Flughafen, Komitee weltoffenes Zürich, Zürcher Handelskammer, Fédération suisse du tourisme, SIAA, swiss, FZAG, Cargo Forum Schweiz, Hotelleriesuisse. IG-Nord critique le fait que la Suisse et l'Allemagne aient avancé chacun des chiffres différents pour le nombre maximal de mouvements après la signature de l'Accord. Si cette question n'est pas clarifiée, les négociations ne sont pas complètement abouties.

¹⁶ GR, SZ, ZH, Aerosuisse Gemeindepräsidenten Bezirk Meilen, Bezirk Dietikon, Verband Gemeindepräsidenten Bezirk Uster, Stadt Zürich, Stiftung gegen Fluglärm, Fédération suisse du tourisme, USAM, Fluglärmforum Süd.

¹⁷ AG, ZH, UDC, Gemeindepräsidentenverband Bezirk Andelfingen, Stadt Winterthur, Gemeinde Zell, Gemeinde Turbenthal, Gemeinde Wila, Bürgerprotest Fluglärm Ost, Dachverband Fluglärmschutz, Region Ost, Regio Wil, Fluglärmforum Süd, IG West, sbfz.

¹⁸ Komitee weltoffenes Zürich, Zürcher Handelskammer, PES.

¹⁹ SZ, TG, PVL, Bezirk Dietikon, Aerosuisse.

²⁰ AR, ZH, Stadt Winterthur, PS, UVS, IG Nord, IG West, sbfz, USS.

pour les régions suisses provoquées par l'extension de la période d'interdiction de survol de l'Allemagne²¹.

Evoquant l'état d'esprit de la population du sud de l'Allemagne et l'intérêt que représente l'aéroport pour cette région, quelques participants rejettent en bloc le résultat des négociations. Selon eux, les nuisances sonores auxquelles les communes du sud de l'Allemagne sont exposées n'ont rien de commun avec celles que subissent les riverains suisses de l'aéroport. Ils avancent en outre que la densité de la population dans le sud de l'Allemagne est moindre que celle des régions suisses touchées par le bruit. De plus, disent-ils, le fait que l'aéroport de Zurich est fréquenté par des citoyens et des compagnies allemands est un point sur lequel il aurait fallu davantage insister dans les négociations²². Certains participants estiment qu'avec l'Accord, l'aéroport serait exploité à rebours du concept principal qui s'est établi au fil des ans, ce qui constitue un inconvénient majeur²³.

Certains participants à la consultation s'élèvent contre le fait que les négociateurs ont sauvegardé le potentiel de développement de l'aéroport aux dépens des riverains. Les opposants argumentent fréquemment que l'Accord privilégie unilatéralement l'aéroport au détriment de la protection contre le bruit²⁴. Le PS, IG Nord et IG West font remarquer que la teneur de l'Accord n'est pas cohérente avec son préambule qui indique que les parties contractantes, en concluant l'Accord souhaitent « protéger la vie humaine, la nature et l'environnement le plus complètement possible contre les effets excessifs du trafic aérien »²⁵. Le PS estime que l'Accord se base à tort sur le présupposé selon lequel la croissance du trafic aérien au-delà de ce que les infrastructures sont aujourd'hui en mesure d'absorber est en soi souhaitable²⁶. Le PES, le PVL et l'ATE s'interrogent également sur l'absence de plafonnement du nombre de mouvements et exigent le respect du principe du développement durable²⁷.

Hormis ces critiques d'ordre général, certaines critiques visent des articles en particulier. Des participants à la consultation estiment que les art. 3, al. 1 et 2 (obligation d'informer sur les projets de construction) et 2, al. 3 (disposition relative à la Commission mixte de la navigation aérienne) ne garantissent pas l'égalité de traitement aux communes et villes suisses, ni leur participation effective²⁸. De même, s'agissant de l'art. 2, al. 1 (collaboration entre Skyguide et le service allemand de la navigation aérienne DFS), d'aucuns sont d'avis qu'il faudrait clarifier au préalable le partage des compétences et les mécanismes de décision²⁹.

²¹ IG-Nord remarque par contre que le report de mouvements de l'axe nord sur d'autres axes d'approche n'est pas un désavantage en soi étant donné que de nombreuses communes suisses sont situées entre le nord de l'aéroport et la frontière allemande.

²² Gemeinderat Berg am Irchel, Bezirk Dielsdorf, Bürgerprotest Fluglärm Ost, Dachverband Fluglärmenschutz, Fluglärm-solidarität, Stiftung gegen Fluglärm, Flugschneise süd - nein, UDC.

²³ Komitee weltoffenes Zürich, ACS, Aviasuisse.

²⁴ Stadt Winterthur, Gemeinde Zell, Gemeinde Wila, Dachverband Fluglärmenschutz, Stiftung gegen Fluglärm, Region Ost, Gemeinde Turbenthal. Stadt Zürich demande que le développement économique de l'aéroport soit en phase avec les objectifs du développement durable et de la protection contre le bruit.

²⁵ Avis également partagé par sbfz et Gemeinderat Berg am Irchel.

²⁶ Le PES s'oppose à la croissance du trafic aérien en raison de ses conséquences pour le climat et réclame un transfert plus poussé du trafic aérien sur le rail. Fluglärmenschutzverband et Bürgerprotest Ost exigent que le nombre de mouvements sur l'aéroport diminue d'un tiers. A l'opposé, la compagnie aérienne Swiss met en garde contre une réduction ou une limitation générale des heures d'exploitation, mesures qui mettraient en péril son modèle commercial et le fonctionnement du petit hub zurichois.

²⁷ Avis également partagé par Flugschneise süd nein.

²⁸ PS, IG West, IG Nord, sbfz.

²⁹ PS, IG Nord, IG West.

2.3 Considérations conclusives

En résumé, l'augmentation des nuisances sonores induites par l'Accord pour la population suisse, les doutes quant à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la répartition du trafic aérien supplémentaire sur territoire suisse et la priorité accordée au développement de l'aéroport, constituent les principaux motifs qui amènent certains participants à la consultation à se montrer réticents vis-à-vis de l'Accord, voire à s'y opposer.

De leur côté, les milieux qui soutiennent l'Accord avancent qu'il met un terme à un litige de plusieurs années, qu'il instaure la sécurité juridique pour les parties impliquées, qu'il a un effet positif concernant les perspectives de développement de l'aéroport de Zurich et qu'il n'existe pas de solution de rechange puisque son rejet serait assurément synonyme de nouvelles mesures plus contraignantes de la part de l'Allemagne. En fin de compte, la majorité des participants à la consultation recommande d'approuver l'Accord³⁰.

2.4 Mise en œuvre de l'Accord

Les participants à la consultation défendent des positions très tranchées quant à la mise en œuvre de l'Accord, même si la sécurité est une préoccupation que tous partagent³¹. Skyguide en particulier s'est exprimé en détail sur les questions de sécurité et relève que l'Accord promet de renforcer la stabilité de l'exploitation et les marges de sécurité de l'ensemble du système. Certains participants attendent de connaître les modalités de mise en œuvre de l'Accord avant de donner leur approbation³².

2.4.1 Canalisation du bruit contre répartition du bruit

Deux fronts se dégagent. D'une part, ceux qui souhaitent que les nuisances sonores soient réparties entre les différentes régions, d'autre part, ceux qui plaident en faveur de la concentration des mouvements d'aéronefs. Les participants à la consultation provenant de l'est et de nord-est de l'aéroport, comme TG, SG et SH, font clairement savoir qu'il est inacceptable de transférer les approches de l'axe nord uniquement sur l'axe est sans diminution substantielle des heures où ces régions sont touchées ou sans que cela soit compensé par une diminution des nuisances dues au trafic au départ de l'aéroport qui survole ces régions³³. Défendant les intérêts des régions situées à l'ouest de l'aéroport, AG demande que le trafic aérien au départ de l'aéroport soit également pris en compte dans l'évaluation des nuisances sonores dans la mesure où la majorité du trafic en partance, relativement bruyant, survole l'ouest de l'aéroport. De nombreux participants à la consultation exigent que chaque région fasse des concessions et se prononcent en faveur d'une répartition équilibrée des mouvements sur les différents axes³⁴. Ils affirment que l'Accord et l'aéroport seraient ainsi mieux acceptés³⁵.

³⁰(voir tableau)

³¹En particulier Skyguide, Economiesuisse, Swiss.

³²C'est le cas de TG. Le PS, Stadt Zürich, l'UV, Region Ost et Regio Wil attendent également la publication du message et des variantes d'exploitation avant de se prononcer définitivement. IG Nord, représentée par l'avocat H. Überwasser, tient à souligner qu'il faut distinguer clairement la procédure de ratification de l'exploitation de l'aéroport. L'approbation de l'Accord ne saurait préjuger de la fiche PSIA de l'aéroport de Zurich, du règlement d'exploitation et du plan des zones de sécurité et l'Accord ne saurait pas non plus se substituer à eux.

³³TG, Gemeinde Zell. D'autres participants à la consultation s'opposent également à ce que la région à l'est de l'aéroport fasse seule les frais de la mise en œuvre de l'Accord: AI, AR, Gemeinde Turbenthal, Gemeinde Wila.

³⁴PS, UVS, IG West, Komitee weltoffenes Zürich, Gemeinderat Berg am Irchel, Bezirk Dielsdorf.

³⁵SG, Aviasuisse, ACS.

D'autres participants à la consultation plaident en faveur de la canalisation des mouvements d'aéronefs³⁶, craignant que leur région soit davantage exposée aux nuisances et/ou renvoyant à la loi sur la protection de l'environnement qui exige qu'un nombre de personnes aussi réduit que possible soit exposé aux nuisances³⁷. Quelques prises de position exigent que les nuisances sonores soient évaluées non seulement en tenant compte du nombre de personnes exposées mais aussi de l'intensité du bruit³⁸. Skyguide fait remarquer que les fréquents basculements d'un concept d'exploitation à l'autre complexifient l'exploitation de l'aéroport.

ZH estime que répartir les mouvements d'aéronefs serait contre-indiqué. Le canton souligne que les cantons limitrophes ne connaissent pratiquement aucun dépassement des valeurs limites de bruit. Il se prononce dès lors plutôt en faveur de la concentration des mouvements d'aéronefs et rejette toute solution qui exposerait son territoire à davantage de bruit pour soulager des régions moins touchées. Cela étant ZH n'est pas non plus favorable à l'augmentation des approches sur l'axe est tôt le matin.

Interessensgemeinschaft West et sbfz font remarquer que le Zürcher Fluglärmindex (ZFI) doit être dans tous les cas respecté³⁹. Enfin, certains participants à la consultation misent sur les progrès techniques constants et la commercialisation d'avions de moins en moins bruyants⁴⁰.

2.4.2 Approches incurvées par le nord⁴¹

Les approches incurvées par le nord suscitent la controverse parmi les milieux consultés. Si les associations de l'aviation, celles de l'économie, ZH et les associations de riverains du sud de l'aéroport appuient cette nouveauté⁴², les régions qui seraient touchées par cette procédure s'y opposent sans détours⁴³.

La région située au nord de l'aéroport ne veut pas entendre parler des approches incurvées par le nord⁴⁴. En Suisse orientale, les associations Region Ost et Regio Wil en particulier se prononcent contre l'introduction d'approches incurvées sur l'axe est-nord. Ces associations craignent que ces approches entraînent un surcroît d'approches le soir et jugent inacceptables de nouvelles nuisances dues aux approches le matin⁴⁵. SH n'accepte aucune nuisance supplémentaire pour les localités de Rüdlingen et de Buchberg qui découlerait de l'instauration d'approches incurvées sur l'axe est-nord.

AG relève que la région de Surbtal serait doublement pénalisée – le matin et le soir - en cas d'instauration de la procédure d'approche incurvée sur l'axe ouest-nord. De plus, ajoute le canton, l'absence de preuve de sa faisabilité et le fait que le trafic aérien est amené à survo-

³⁶Pro Flughafen, Flugschneise süd - nein; Stiftung gegen Fluglärm, Fluglärmforum Süd, ZH.

³⁷Stiftung gegen Fluglärm, Verein Flugschneise süd - nein, Bezirk Uster, Bezirk Meilen.

³⁸PS.

³⁹Stadt Zürich, IG West, sbfz, PVL.

⁴⁰PDC, Fédération suisse du tourisme.

⁴¹L'Accord prévoit à l'art. 1, al. 2 la possibilité d'instaurer une procédure d'approche incurvée par le nord pour autant que la trajectoire prévue pour l'approche soit située à une certaine distance de la frontière allemande convenue entre le service allemand de la navigation aérienne et Skyguide. Des études sont en cours afin d'évaluer la faisabilité de la procédure d'approche incurvée tant sur l'axe est-nord que sur l'axe ouest-nord. On ne sait pour l'heure si les conditions de sécurité et de capacités préalables à la mise en place d'une telle procédure seront données avant 2020.

⁴²Avis également partagé par PVL, Bezirk Dietikon, Bezirk Meilen, Bezirk Uster, Bezirk Hinwil, Stiftung gegen Fluglärm.

⁴³IG Nord, Regio Ost. Le PES et l'ATE s'opposent également à la procédure d'approche incurvée car des régions actuellement non exposées au bruit seraient touchées.

⁴⁴Interessensgemeinschaft Nord.

⁴⁵Gemeinderat Berg am Irchel, Gemeindepräsidentenverband Bezirk Andelfingen.

ler des centrales nucléaires sont deux raisons supplémentaires qui parlent en défaveur de cette procédure d'approche⁴⁶.

ZH est favorable à des variantes de mise en œuvre qui prévoient l'utilisation de la procédure d'approche incurvée par le nord le matin. Il relève que la réduction de la période d'interdiction de survol de l'Allemagne d'une demi-heure le matin (qui débute à 6h30 au lieu de 6h00) négociée dans le cadre de l'Accord impliquait en contrepartie une diminution des nuisances frappant la région très urbanisée du sud de l'aéroport⁴⁷. D'autres participants à la consultation, comme Stiftung gegen Fluglärm, se félicitent de l'instauration de procédures d'approche qui détournent le trafic aérien des régions très urbanisées⁴⁸. Skyguide indique que la procédure d'approche incurvée complexifie plutôt l'ensemble du système et qu'il faudrait vérifier qu'elle remplit toutes les conditions de sécurité avant de la mettre en place.

2.4.3 Départs plein sud

Certains participants à la consultation ont également abordé la question des départs plein sud (*straight 16*). Les uns voient dans l'Accord une occasion d'instaurer ce type de départs afin de diminuer la complexité du trafic à l'aéroport⁴⁹, d'autres, comme les régions à l'est de l'aéroport, exigent de réexaminer l'éventualité de les instaurer afin d'être moins exposés aux nuisances⁵⁰. Les associations de riverains du sud de l'aéroport et ZH rejettent cette procédure invoquant la forte urbanisation de cette région⁵¹.

2.4.4 Extension de l'infrastructure aéroportuaire

Les extensions de l'infrastructure (prolongement des pistes 28 et 32, voies de sortie rapide de piste, voie de contournement [Umrollung] en tête de piste 28) ne sont pas explicitement mentionnées dans le texte de l'Accord, même si elles sont indispensables aux yeux de la Confédération pour garantir sa bonne mise en œuvre dans le respect des exigences en matière de sécurité et de capacité. Les avis des participants à la consultation divergent sur l'extension des infrastructures, notamment s'agissant du prolongement de la piste 28.

La société Flughafen Zürich AG estime que le prolongement des pistes 28 et 32 est une condition *sine qua non* de la mise en œuvre de l'Accord, faute de quoi, il faudrait sensiblement réduire les capacités de l'aéroport⁵². Selon elle, le concept des approches sur l'axe est devrait être au moins aussi stable que le concept des approches sur l'axe nord, c'est-à-dire afficher le même volume de trafic horaire et être praticable quelles que soient les conditions météorologiques et les conditions d'exploitation, le tout avec une faible complexité. Skyguide souligne en outre la nécessité de prendre toutes les mesures de sécurité propres à mettre sur pied un deuxième concept principal (à côté du concept des approches sur l'axe nord).

Le PLR, Economiesuisse, Swiss, les associations de l'aviation et une partie des cantons soutiennent ces projets d'extension afin d'assurer la continuité du trafic actuel⁵³. Il importe pour eux que ni le trafic, ni les capacités aéroportuaires ne subissent de restriction⁵⁴.

⁴⁶ Avis également partagé par IG Nord. Le PS exige une expertise indépendante s'agissant du survol des centrales nucléaires.

⁴⁷ ZH, SZ.

⁴⁸ Fluglärmforum Süd, Aviasuisse.

⁴⁹ Skyguide.

⁵⁰ Ernst Reutimann, Region Ost, Regio Wil,

⁵¹ Flugschneise süd - nein, Fluglärmforum Süd, Bezirk Meilen, Bezirk Uster.

⁵² FZAG, SIAA.

⁵³ CP, Flugschneise süd - nein, Cargo Forum Schweiz, STV, SIAA, Komitee weltoffenes Zürich, Bezirk Hinwil, AI, SZ.

⁵⁴ Aerosuisse, Economiesuisse, Aviasuisse, Swiss, Cargo Forum Schweiz, Pro Flughafen.

Le PS et d'autres participants à la consultation reprochent au Conseil fédéral de ne pas avoir décrit dans le message comment l'Accord pourrait être mis en œuvre sans ces mesures – le cas échéant moyennant aussi une réduction des capacités⁵⁵. Le PES s'oppose aussi à l'extension des infrastructures car il y voit un moyen d'augmenter les capacités, ce qui n'est pas souhaitable⁵⁶. Enfin, les communes et communautés d'intérêt de l'est de l'aéroport se montrent également sceptiques vis-à-vis du prolongement de la piste 28, car elles n'en voient pas la nécessité et/ou craignent qu'il en résulte des nuisances supplémentaires pour les régions⁵⁷.

2.4.5 Autres sujets

D'autres prises de position sur la mise en œuvre de l'Accord portent sur des intérêts spécifiques ou des questions de procédure. Taxisuisse, groupe professionnel de l'Association suisse des transporteurs routiers, estime par exemple que le dossier ne devrait plus être lié à la question de l'accès des taxis étrangers à l'aéroport de Zurich.

AOPA, AéCS et IGOL exigent que l'aviation générale ne soit pas pénalisée à la suite de la mise en œuvre de l'Accord.

L'UVS, les associations de protection contre le bruit et le PS demandent que les communes concernées soient davantage associées dans la suite de la procédure⁵⁸. L'UDC souhaite qu'il y ait davantage de transparence vis-à-vis des communes concernées, que les variantes d'exploitation soient présentées avant les débats parlementaires et que les partis politiques soient associés au processus de décision⁵⁹.

SG propose que l'on étudie une réduction des activités des Forces aériennes, ce qui permettra de guider les avions en approche et au départ de manière à ce qu'ils génèrent moins de nuisances sonores. Cette mesure serait surtout bienvenue la nuit. BS insiste sur le fait que la mise en œuvre de l'Accord ne doit pas entraîner davantage de trafic à l'aéroport de Bâle-Mulhouse-Fribourg. TI se dit persuadé qu'un aéroport de Zurich performant est d'une importance centrale pour l'ensemble de la Suisse⁶⁰. Il ajoute qu'il faut veiller à ce que le raccordement du Tessin avec l'aéroport soit assuré par souci de maintenir la cohésion nationale.

⁵⁵SG, TG, UVS, ACS.

⁵⁶Avis également partagé par l'ATE, IG Nord et Stiftung gegen Fluglärm, qui exige une politique aéroportuaire qui trouve un juste équilibre entre l'offre et la demande. IG West et Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen redoutent que le prolongement de la piste 28 ne profite qu'aux régions au sud de l'aéroport.

⁵⁷IG West, Region Ost, UVS, Stadt Winterthur, Fluglärmsolidarität, Verein Ikarus Erben.

⁵⁸IG Nord, ACS, Gemeinde Turbenthal, Gemeinde Wila, Gemeinde Zell, Bezirk Dielsdorf, Gemeinderat Berg am Irchel.

⁵⁹IG West propose que *Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich* représente la population de Zurich dans la future Commission mixte de la navigation aérienne.

⁶⁰Avis également partagé par l'Aéroport International de Genève.