

12.099

**Message  
concernant l'approbation de l'accord entre la Suisse et  
l'Allemagne relatif aux effets de l'exploitation de  
l'aéroport de Zurich sur le territoire de l'Allemagne**

du 19 décembre 2012

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne relatif aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de l'Allemagne.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 décembre 2012      Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le contentieux entre la Suisse et l'Allemagne sur le bruit du trafic aérien est vieux de plusieurs décennies. En 1984, les deux pays avaient réussi à trouver un arrangement administratif que l'Allemagne devait dénoncer en 2000 suite à des divergences d'interprétation et en raison de la recrudescence du trafic aérien. Par la suite, les Chambres fédérales ont rejeté en 2003 un accord conclu en 2001 par les ministres des transports des deux pays. L'Allemagne a réagi à cet échec en édictant unilatéralement des règles relatives à la circulation des aéronefs en provenance ou à destination de l'aéroport de Zurich au-dessus de son territoire.*

*En 2006, les deux pays ont entamé de nouveaux pourparlers qui ont débouché par la suite sur des négociations formelles, l'Allemagne exigeant une nouvelle diminution des nuisances touchant sa population. Les négociations furent longues et menacèrent de capoter à maintes reprises. Finalement, le 2 juillet 2012, les deux parties ont paraphé un accord qui a été signé le 4 septembre 2012.*

*L'aménagement de plages horaires durant lesquelles le trafic aérien ne peut desservir l'aéroport de Zurich par l'axe nord constitue l'élément central de l'accord. Les approches sur cet axe seraient interdites entre 18 h 00 et 6 h 30. Cette mesure abaisse le nombre des approches sur l'axe nord à travers l'Allemagne par rapport à la situation actuelle. En dehors de ces plages horaires, le nombre d'approches peut évoluer en fonction du développement de l'aéroport et compte tenu des capacités limitées de ce dernier.*

*L'accord a pour effet d'interdire les approches sur l'axe nord à partir de 18 h 00, le trafic aérien devant emprunter d'autres axes, dont l'axe est (concept des approches sur l'axe est), qui revêt à cet égard une importance particulière. Afin de garantir la sécurité et l'efficacité du flux de trafic dans le cadre de ce concept, il sera nécessaire d'aménager les infrastructures, notamment de prolonger les pistes. C'est pourquoi il est prévu que la nouvelle réglementation entrera en vigueur en 2020 seulement. En semaine, les approches sur l'axe nord seront cependant interdites à partir de 20 h 00 – contre 21 h 00 actuellement – dès l'entrée en vigueur de l'accord – autrement dit, il s'agit d'étendre aux jours de la semaine la réglementation actuellement en vigueur les week-ends et jours fériés.*

*L'accord autorise en outre les approches sur l'axe nord du lundi au vendredi à partir de 6 h 30 contre 7 h actuellement. Il admet également l'instauration d'une procédure d'approche incurvée par le nord (approches par le nord assistées par satellite sur territoire suisse), qui permettrait de soulager les régions fortement urbanisées du sud de l'aéroport. L'accord instaure en outre une sécurité juridique, élément très important pour le développement de cette infrastructure-clé de la Suisse qu'est l'aéroport et met un terme à un contentieux qui perturbe les relations germano-suisse depuis des années.*

# Message

## 1 Grandes lignes de l'accord

### 1.1 Historique

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 d'une nouvelle piste nord-sud, la piste 14/32. Grâce à cette dernière, l'aéroport peut faire atterrir les aéronefs par le nord pratiquement sans dépendre 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 toutefois trop courte pour les gros avions, si bien que ces derniers décollent en partie de la piste 16 en direction du sud puis effectuent un virage à gauche après quelques instants de vol.

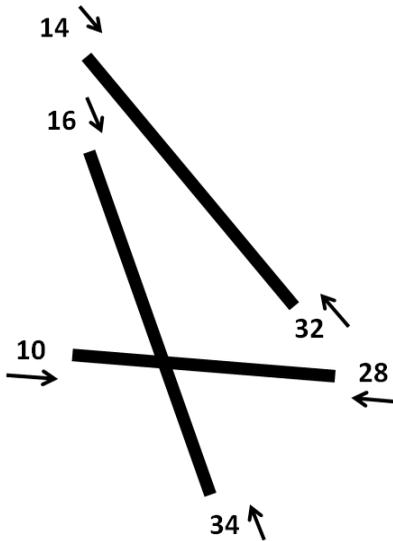


Figure 1: le système des pistes

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 administratif prévoyait en substance que les approches sur l'aéroport de Zurich se répartiraient sur les pistes 14 et 16, toutes deux orientées nord-sud. 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 aboutir toutefois à surmonter les divergences. Au contraire: le fossé s'élargit avec la stratégie d'expansion suivie par Swissair, qui se traduisit par une forte croissance du trafic à partir du milieu des années 90. La Suisse développa cependant à la fin des années 1990 une procédure de vol (procédure *Sidestep*) qui aurait permis de respecter comme convenu la répartition des approches au-dessus du territoire allemand entre les axes d'approche des pistes 14 et 16. L'Allemagne n'accepta pas cette procédure 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 de son territoire, 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 l'accord de 1984 pour la fin mai 2001. 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:

- plafond de 100 000 approches annuelles sur l'axe nord;
- aucune approche sur l'axe nord entre 22 h 00 et 6 h 00 (du lundi au vendredi) et entre 21 h 00 et 9 h 00 (week-ends et jours fériés);
- déplacement en territoire suisse de deux zones d'attente sur les trois existantes.

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 non sans peine 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<sup>1</sup>. 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 première instance de l'Union européenne. Le recours formé par la Suisse contre cet arrêt est encore pendant. Une décision est attendue pour le premier semestre 2013.

En octobre 2006, le président de la Confédération suisse et le ministre allemand des transports décidèrent d'explorer d'autres pistes pour résoudre les problèmes liés à l'aéroport de Zurich. En 2007, le Conseil fédéral proposa une approche globale afin de régler le contentieux. Il s'agissait de combiner la question du trafic aérien à d'autres thèmes de négociation qui concernaient le transport et l'économie. Cette proposition fut toutefois rejetée en avril 2008 par la chancelière allemande. Le président de la Confédération suisse et la chancelière allemande convinrent toutefois que les deux pays réaliseraient une analyse commune des nuisances sonores générées par l'aéroport de Zurich.

Au vu des résultats fournis par cette analyse en octobre 2009, les normes prévues par la législation allemande sur la protection contre le bruit du trafic aérien étaient respectées et le niveau acoustique continu sur territoire allemand ne dépassait la barre des 55 dB et ne la dépasserait pas non plus à l'avenir.

Ces résultats ne modifièrent cependant pas la position de l'Allemagne, qui s'opposa à une solution fondée sur les valeurs limites de bruit. De nombreux représentants politiques allemands, dont les *Landräte* de tous les *Landkreise* de la région, des 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 le nombre des 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;
- de maintenir en l'état 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» située en territoire allemand;
- de ne pas autoriser les approches «coudées» par le nord.

Par la suite, la partie allemande s'arc-bouta 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 de nouvelles mesures unilatérales.

<sup>1</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68)

## 1.2 Déroulement des négociations

Le 28 janvier 2012, la conseillère fédérale à la tête du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le ministre allemand des transports 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 par la même occasion le cadre des négociations.

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. Et les concessions que la Suisse se proposait de faire étaient à ses yeux bien trop timides. A plus d'une reprise, les discussions menacèrent d'échouer. Seule la proposition d'aménager des plages horaires sans approches au-dessus de l'Allemagne pour soulager sa population fit renaître l'espoir d'une entente. Les prestataires de services de navigation aérienne Deutsche Flugsicherung (DFS) et Skyguide jouèrent à cet égard 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 jugé qu'aucune de ces options n'apportait des améliorations par rapport au régime existant, raison pour laquelle les parties ont convenu de maintenir le statu quo.

Le projet d'accord a été paraphé le 2 juillet 2012 tandis que l'accord a été signé 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 6 h 30 à 18 h 00;
- les week-ends et les jours fériés, les approches sur l'axe nord sont autorisées de 9 h 00 à 18 h 00;
- un délai transitoire expirant fin 2019 est accordé à la Suisse pour réaliser les infrastructures aéroportuaires requises;
- l'accord prévoit explicitement la possibilité d'instaurer la procédure d'approche incurvée par le nord en territoire suisse;
- à titre de mesure préalable, le survol du territoire allemand sera interdit dès 20 h 00 (comme c'est déjà le cas actuellement les week-ends et les jours fériés) à compter de la ratification de l'accord;
- l'accord ne pourra pas être dénoncé avant 2030.

Cette réglementation présente les avantages suivants 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 incurvée 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'éviter les régions fortement urbanisées situées au sud de l'aéroport. Le tracé des approches incurvées par le nord doit être aussi éloigné de la frontière allemande que le permet la technique afin de limiter au maximum les nuisances sonores sur le territoire allemand.

Un développement modéré de l'aéroport reste possible. Comme l'accord raccourcit la plage horaire durant laquelle les approches par le nord seront autorisées, le nombre de ces approches diminuera sensiblement: à l'entrée en vigueur de l'accord, qui pourrait intervenir en 2014, on enregistrera ainsi 5000 mouvements de moins dans le sud de l'Allemagne et, en 2020, lorsque l'accord prendra pleinement effet, il y aura une diminution supplémentaire de 20 000 mouvements. Ce qui, rapporté au volume de trafic actuel, ramènerait le total des approches sur l'Allemagne à un chiffre oscillant entre 80 000 et 85 000. Cela étant, l'aéroport conserve un certain potentiel de croissance en dehors des périodes où le survol de l'Allemagne est interdit. Si tant est que les conditions d'exploitation s'y prêtent et que la demande soit au rendez-vous, le trafic à l'arrivée sur l'axe nord pourrait en théorie atteindre les 105 000 à 110 000 approches, soit le maximum de trafic que l'aéroport est en mesure de gérer compte tenu de ses capacités.

L'abaissement de la hauteur de vol minimale au-dessus de l'Allemagne constitue un autre point positif de l'accord. Celle-ci passe du niveau de vol FL 120 (FL pour *flight level*) au niveau de vol FL 80, soit d'une altitude de 3600 m env. à une altitude de 2400 m env., ce qui est profitable en termes de sécurité et également dans l'optique de l'instauration d'une procédure d'approche en descente continue (*Continuous Descent Approach*; CDA). Cette réglementation ne signifie pas que les avions survoleront en général le territoire allemand à plus basse altitude. Elle a uniquement pour effet de permettre au service de la navigation aérienne d'échelonner certains avions en territoire allemand à des hauteurs inférieures en cas de fort trafic. Les vols à une hauteur inférieure au niveau de vol FL 120 dans l'espace aérien allemand resteront l'exception. Le tracé de routes d'arrivée et de départ traversant l'espace aérien allemand devra du reste être planifié de concert avec le service allemand de la navigation aérienne et, pour ce qui concerne l'espace aérien allemand, défini d'un commun accord.

Des solutions acceptables pour la Suisse ont également été obtenues sur d'autres questions telles que la fourniture de services de navigation aérienne, la durée de l'accord, la participation des riverains allemands aux procédures touchant l'exploitation de l'aéroport, la création d'une Commission mixte de la navigation aérienne et le délai transitoire précédant l'entrée en vigueur du nouveau régime des vols.

De son côté, la Suisse a fait une concession importante en acceptant une disposition qui avance de trois heures la semaine et de deux heures le week-end le début de la période où le trafic en approche doit éviter le sud de l'Allemagne et emprunter exclusivement l'espace aérien suisse. La population suisse sera exposée de ce fait dès 18 h 00, heure très sensible, à un surcroît de nuisances. Au total, près de 17 % du trafic en approche qui emprunte actuellement l'axe nord devra être réparti sur d'autres axes d'approche.

Il faudra aussi tenir compte du fait que, aux périodes où les approches en pistes 14 et 16 ne sont pas autorisées, il ne sera en principe pas possible d'utiliser la zone d'attente «RILAX». Les services suisse et allemand de la navigation aérienne s'attacheront à développer en commun les procédures à cet effet.

Par rapport à l'accord conclu en 2001, l'accord actuel constitue une solution équivalente, plutôt avantageuse sous certains aspects, sachant que l'accord de 2001 instaurait un plafond de 100 000 approches sur l'axe nord et exposait la population suisse à des nuisances plus importantes au cas où la croissance modérée du trafic aérien que l'accord permettait encore se serait réalisée.

Le tableau 1 ci-après compare les effets respectifs de l'accord actuel, de l'accord de 2001 et de la déclaration de Stuttgart.

*Tableau 1*

	Accord 2012	Accord 2001	«Déclaration de Stuttgart»	Réglementation en vigueur (DVO)	
1	Nombre potentiel d'approches par le nord au-dessus de l'Allemagne à long terme	105 000–110 000*	100 000	autant que nécessaire mais au max. 80 000	122 000–128 000
2	Approche incurvée 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 18 h 00 à 6 h 30	de 22 h 00 à 6 h 00	non précisé, au moins entre 21 h 00 et 7 h 00	de 21 h 00 à 7 h 00
5	Périodes d'interdiction de survoler l'Allemagne, les week-ends	de 18 h 00 à 9 h 00	de 20 h 00 à 9 h 00	non précisé, au moins entre 20 h 00 et 9 h 00	de 20 h 00 à 9 h 00
6	Zone d'attente RILAX	maintenue	maintenue	déplacée	maintenue
7	Altitude de vol minimale du trafic en approche à travers l'Allemagne	2400 m	env. 3000 m	env. 3600 m	env. 3600 m
8	Délai transitoire	env. 7 ans	41 mois	modifiable en tout temps	modifiable en tout temps
9	Dénonciation, amendement	non dénonçable jusqu'en 2030	délai de dénonciation d'un an	amendable en tout temps	amendable en tout temps

\* L'accord entraîne une réduction de 5000 approches env. à l'entrée en vigueur de l'accord et de 20 000 approches supplémentaires env. dès 2020. Attendu que l'on dénombre actuellement 105 000 approches env., le nombre des approches sur l'axe nord serait ramené à une fourchette oscillant entre 80 000 et 85 000 approches. En dehors des horaires où le survol de l'Allemagne est interdit et si tant est que la demande soit au rendez-vous, le nombre d'approches par le nord pourrait en théorie augmenter jusqu'à avoisiner à long terme un maximum de 105 000 à 110 000. Ce chiffre marquerait la limite des capacités aéroportuaires.

Après en avoir soupesé les avantages et les inconvénients, le Conseil fédéral estime que l'accord constitue un compromis acceptable au vu des circonstances.

## 1.4 Participation

La délégation suisse qui a négocié l'accord 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 suisse pour les négociations.

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 Commentaire de certaines dispositions de l'accord

*Art. 1*                    Trafic à l'arrivée et au départ de l'aéroport de Zurich

Le *ch. 1 de l'al. 1* précise que, du lundi au vendredi de 18 h 00 à 6 h 30 ainsi qu'entre 18 h 00 et 9 h 00 les samedis, dimanches et jours fériés, le trafic aérien en approche sur les pistes 14 ou 16 ne doit pas survoler le territoire allemand. Le trafic aérien en approche à travers l'Allemagne est régulé par la définition de plages horaires et non par un quota d'approches.

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 de l'al. 1* est en quelque sorte le pendant du *ch. 1*. Il prévoit que du lundi au vendredi de 6 h 30 à 18 h 00 ainsi qu'entre 9 h 00 et 18 h 00, le trafic aérien en approche sur les pistes 14 ou 16 peut survoler le territoire allemand (approches sur l'axe nord). En excluant d'utiliser simultanément les pistes 14 et 16 pour augmenter les capacités, il donne l'assurance à l'Allemagne que le volume du trafic en approche n'augmentera pas de cette manière. Cette clause n'entraîne aucune restriction pour l'aéroport. Même lorsque ces pistes sont utilisées en alternance, l'intervalle de sécurité réglementaire entre deux atterrissages doit de toute façon être observé. 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 de l'al. 1* 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 fixée au niveau de vol FL 120, ce qui correspond à une altitude de 12 000 pieds ou 3600 m.

Le *ch. 4 de l'al. 1* 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 (4000 m d'altitude environ), ce qui correspond à la situation actuelle.

Le *par. 3 du ch. 4* transpose une revendication importante de l'Allemagne, dont la Suisse peut cependant s'accommoder. Il garantit que, lorsque les approches sur les pistes 14 ou 16 sont interdites, les aéronefs en approche ne seront 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.

Le *ch. 5 de l'al. 1* 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. Cette disposition 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.

*Al. 2:* 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 incurvées par le nord qui sont autorisées à condition d'être 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 prévoie cette option, ceci pour deux raisons. D'une part, l'approche incurvée par le nord est une question si controversée pour l'Allemagne qu'elle ne peut pas être exclue de l'accord. D'autre part, l'Allemagne a les moyens d'empêcher la mise en place en Suisse d'une procédure d'approche incurvée 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 milles 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. Il se pourrait toutefois que l'instauration d'une telle procédure d'approche exige un tracé qui ne respecte pas la distance prescrite par rapport à la frontière allemande.

*Al. 3:* Le délai transitoire au terme duquel il ne sera plus permis de survoler l'Allemagne au-delà de 18 h 00 arrive à échéance le 31 décembre 2019. Ce délai revêt une importance cruciale pour la Suisse. L'accord signé en 2001 prévoyait à cet égard un délai transitoire de 41 mois seulement, ce qui aurait été problématique en cas de ratification. Le délai transitoire négocié aujourd'hui est certes court mais il pourra être tenu de justesse. 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. Cet engagement 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.

*Al. 4:* Le délai transitoire négocié est indispensable pour permettre à la Suisse d'adapter son infrastructure au nouveau régime des approches. Le fait d'avancer le début de l'interdiction des approches par le nord à 20 h 00 les jours de semaine – une réglementation déjà valable les week-ends et les jours fériés –, dès l'entrée en vigueur de l'accord constitue toutefois une concession faite à l'Allemagne.

## *Art. 2*                    Gestion commune de l'espace aérien

*Al. 1:* 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 l'al. 1 prévoit-il que les prestataires de services de navigation aérienne Skyguide et DFS entreprendront ce travail en commun. Les deux entreprises coopèrent d'ores et déjà étroitement sur les questions transfrontalières.

*Al. 2:* 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<sup>2</sup>, 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 en 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 (*Single European Sky*, SES).

*Al. 3:* 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 reste inférieur aux valeurs autorisées dans les régions concernées. Il tombe sous le sens que la révision des procédures doit dans la mesure du possible prendre en compte les intérêts des riverains. Il est prévu que la Commission mixte de la navigation aérienne instituée par l'art. 4 fera office de plate-forme à cet effet. L'accord lui confère un droit de proposition envers les prestataires de services de navigation aérienne. Il revient toutefois à DFS et à Skyguide de décider si les propositions formulées sont réalisables ou non. Il importe ici que la coopération des prestataires soit conforme à l'esprit des réglementations relatives au SES qui accordent une place importante aux critères de sécurité et d'efficacité.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (*Single European Sky*, SES), JO L 96 du 31.3.2004, p. 10

### *Art. 3* Procédures relatives aux constructions et à l'exploitation

Une réglementation similaire 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 concernant l'aéroport. Les populations des deux pays subissant des nuisances comparables du trafic aérien, il est logique qu'elles bénéficient des mêmes droits.

*Al. 1:* La République fédérale d'Allemagne tient à être informée de toute procédure opérationnelle sur l'aéroport de Zurich susceptible d'avoir des incidences sur son territoire. La Suisse souhaite également que les étapes prévues du développement de l'aéroport soient transparentes pour les deux pays.

*Al. 2:* En vertu de cette disposition, les personnes établies en Allemagne bénéficient, en 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.

*Al. 3:* A ce jour, la question de savoir si, en vertu de la législation en vigueur, les riverains étrangers pouvaient prétendre à des mesures antibruit ou à des indemnités pour expropriation des droits de voisinage pour cause de bruit du trafic aérien n'a jamais été tranchée. L'al. 3 précise maintenant que ces droits seront garantis aux riverains allemands en ce qui concerne l'aéroport de Zurich. Il est à préciser toutefois que l'exercice de ces droits suppose le dépassement sur sol allemand des valeurs limites d'immissions établies par la législation suisse, ce qui ne devrait pas être le cas à l'avenir.

### *Art. 4* Commission mixte de la navigation aérienne

Une disposition pratiquement identique figurait dans l'accord de 2001. A l'époque, la Commission avait commencé ses activités dès l'accord signé. Les expériences furent tout à fait positives et utiles à l'entente mutuelle. La Suisse se félicite dès lors de la création de cet organisme.

### *Art. 5* Consultations

Les consultations sont des contacts officiels entre les gouvernements des deux pays. Elles constituent la première étape de 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 constitue un moyen supplémentaire pour trouver des solutions aux divergences.

### *Art. 6* Suspension

Cette clause figurait également dans l'accord de 2001. Selon la formulation adoptée, l'accord ne peut être suspendu qu'après qu'un délai a été préalablement fixé et uniquement en cas de violation grave mettant en danger la sécurité et l'ordre public. Ces exigences sont plus sévères que celles, valables en l'absence de tout autre arran-



L'accord suscite les réactions les plus diverses des partis politiques. Le PDC et le PLR estiment qu'il constitue une solution viable pour l'exploitation à long terme de l'aéroport. Les Verts libéraux jugent 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. Les Verts s'opposent également à un accord qui, de leur avis, augmente les nuisances sonores et conduit à accroître les 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<sup>5</sup>.

## **4 Conséquences de l'accord**

### **4.1 Les concepts d'exploitation à l'aéroport**

Actuellement, l'aéroport de Zurich est ouvert régulièrement au trafic aérien de 6 h 00 à 23 h 30, soit durant dix-sept heures et demie. Les atterrissages y sont autorisés après 23 h 30 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. Lorsqu'il est question de l'ensemble des concepts appliqués sur un aéroport, on parle alors de variante d'exploitation.

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 7 h à 21 h et les week-ends de 9 h à 20 h. 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.

<sup>5</sup> Pour les résultats détaillés de la consultation, cf. le rapport de consultation à l'adresse [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Actualités > Procédures de consultation > Procédures de consultation: Condensé > Procédures terminées > 2012 > DETEC

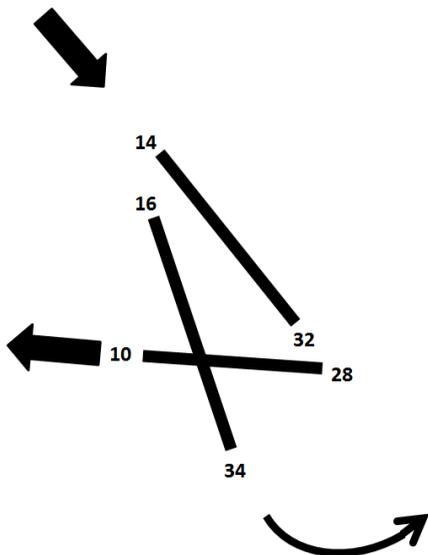


Figure 2: le concept des approches sur l'axe nord

Entre 21 h (20 h 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*). Les avions atterrissent alors sur la piste 28 et décollent en direction du nord ou, en fonction de 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, mais 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. Sous l'angle de la sécurité et des capacités, 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.

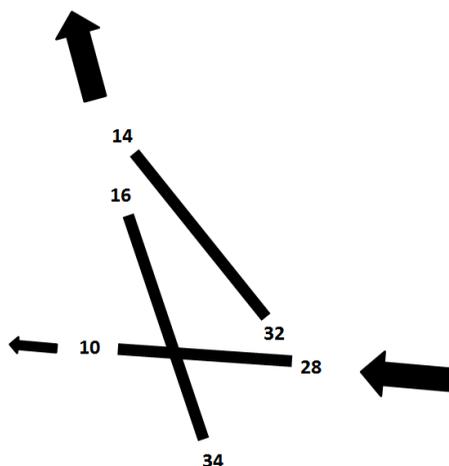


Figure 3: concept des approches sur l'axe est

Entre 6 h 00 (7 h 00 les week-ends et les jours fériés) et 9 h 00, 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 pendant des régions fortement urbanisées.

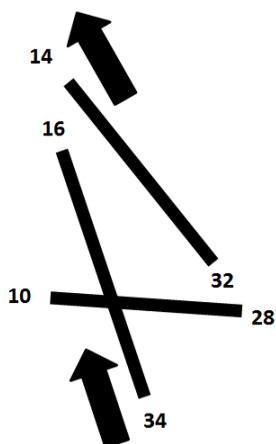


Figure 4: Concept des approches sur l'axe sud

Une série de 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 parmi dix-neuf dont aucune n'est cependant pleinement compatible avec le cadre fixé par l'accord. Ces trois variantes donnent malgré tout dans une très large mesure des indications sur les moyens de mettre en place un régime des approches conforme aux exigences de 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 incurvée 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.

## 4.2 La mise en œuvre de l'accord

La mise en œuvre opérationnelle de l'accord doit figurer dans le PSIA. Aussi, en prévision du présent projet de ratification, le DETEC a-t-il présenté aux cantons concernés, à l'aéroport et à Skyguide, dans le cadre d'un processus de coordination supplémentaire, un tour d'horizon des concepts d'exploitation qui pourraient déterminer à l'avenir l'organisation du trafic aérien.

Le rapport «*SIL-Prozess: Anpassung des Objektblatt-Entwurfs aufgrund des Staatsvertrags mit Deutschland*» du 5 octobre 2012 présente six variantes de mise en œuvre qui se résument comme suit:

Tableau 2

	Variante 1		Variante 2		Variante 3		Variante 4		Variante 5		Variante 6	
	Lu-Ve	WE										
6.00–6.30	O	O	gN	gN	gN	S	gN	gN	gN	gN	S	S
6.30–9.00	N	O	N	gN	N	S	N	S	N	S	N	S
9.00–18.00	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
18.00–19.00	O	O	O	O	O	O	O	O	S	S	O	O
19.00–23.30	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O

N = concept des approches sur l'axe nord; gN = approches incurvées par le nord (assistée par satellite); S = concept des approches sur l'axe sud, O = concept des approches sur l'axe est (combiné en partie au concept des approches sur l'axe sud, si les conditions météorologiques ne permettent pas les atterrissages par l'est)

Les parties engagées dans la procédure d'élaboration de la partie du PSIA relative à l'aéroport de Zurich se sont prononcées sur ces options. Au cours de la procédure de consultation sur l'accord et dans le cadre de la consultation sur les variantes d'exploitation appelées à figurer dans le PSIA, les milieux consultés ont demandé qu'une décision définitive ne soit pas prise avant que les routes aériennes sur lesquelles se basent les différents concepts soient mieux définies et que les calculs correspondants des nuisances sonores aient été réalisés. Le DETEC accédera à cette demande. Des calculs des nuisances sonores et des précisions sur la fréquence du trafic sur les routes figureront pour chaque concept envisagé dans la fiche du PSIA

relative à l'aéroport de Zurich. Le DETEC mettra ensuite le projet de fiche modifié en consultation publique.

Contrairement à ses intentions initiales, le Conseil fédéral juge aujourd'hui qu'il n'est pas judicieux de présenter et de commenter ici la mise en œuvre de l'accord. Compte tenu de l'évolution de la situation en Allemagne où le ministère fédéral compétent souhaite qu'une série de questions soient clarifiées avant de poursuivre le processus de ratification, le Conseil fédéral estime opportun d'attendre que l'Allemagne manifeste sa volonté de ratifier l'accord. Aussi, rédigera-t-il à l'intention du Parlement un rapport complémentaire au présent message, qui fournira tout renseignement utile sur la mise en œuvre de l'accord dès qu'il sera acquis que la partie allemande procédera à sa ratification.

### **4.3 Conséquences en cas de non-aboutissement de l'accord**

En l'absence d'accord, il faut 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 du 8 mars 2002 relatif à l'accord de 2001<sup>6</sup>. 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.

Il n'est pas du tout exclu que les mesures unilatérales aillent 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 sans doute 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 certitude concernant la répartition du bruit du trafic aérien, ni aucune sécurité à long terme de la planification et des investissements, si vitale pour l'aéroport.

### **4.4 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 à grande échelle. A l'opposé, les études 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 incurvées par le nord sont, sous cet angle, pratiquement insignifiant-

<sup>6</sup> FF 2002 3171 3189 ss

tes. 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'application 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 est un indicateur de la forte gêne, voire des atteintes à leur santé que ces personnes 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, même si elles ne font pas partie des régions où les valeurs limites d'immission sont dépassées.

#### **4.5 Conséquences économiques**

L'aéroport de Zurich revêt une grande importance économique. Près de 280 entreprises qui occupent 24 000 personnes (correspondant à environ 20 000 postes équivalent 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 remplir sa fonction. C'est d'ailleurs ce que souligne la majorité des milieux consultés. L'accord avec l'Allemagne créera un cadre qui permet un développement modeste de l'aéroport. Les investissements que l'aéroport doit consentir à cet effet sont élevés – de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs –, mais supportables.

#### **4.6 Conséquences pour la Confédération**

L'accord n'aura 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 seront supportées par l'aéroport. Il n'en résultera aucune charge pour la Confédération qui entraînerait une augmentation de ses effectifs.

#### **4.7 Conséquences pour les cantons**

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

Les cantons voisins seront également en partie touchés. Les cantons de Thurgovie et de Saint-Gall le seront lorsque les approches auront 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 incurvée par le nord. Les approches sur l'axe sud auront également des répercussions sur le canton de Saint-Gall. La mise en œuvre de l'accord ne modifiera toutefois pas l'exposition au bruit déterminante conformément à l'ordonnance sur la protection contre le bruit sur le territoire des cantons voisins.

Les valeurs limites d'exposition diurnes – la mise en œuvre de l'accord ne concerne que les heures diurnes – ne seront dépassées que dans le canton de Zurich, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

En définitive, les conséquences négatives seront limitées pour les cantons riverains. Par ailleurs, les cantons tireront 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 bénéficiera d'un cadre fiable.

## **5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **5.1 Relation avec le programme de la législature**

L'objet n'est pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>7</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>8</sup>. Il s'agit cependant d'un objet urgent, car l'avenir de l'aéroport de Zurich dépend de l'instauration à brève échéance d'un cadre juridique solide.

### **5.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Dans son rapport du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse<sup>9</sup>, 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. Il est aussi censé créer les conditions favorables à l'instauration d'une plateforme par une compagnie aérienne<sup>10</sup>. Le Conseil fédéral indique également explicitement 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 des approches incurvées par le nord.

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

<sup>7</sup> FF 2012 349

<sup>8</sup> FF 2012 6667

<sup>9</sup> FF 2005 1655

<sup>10</sup> FF 2005 1740

## 6

## Aspects juridiques

### 6.1

### Relation avec le droit de rang supérieur et en particulier avec le droit européen

L'accord sur le transport aérien Suisse-UE<sup>11</sup> 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 pas pu être définitivement tranchée à ce jour. 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<sup>12</sup>. La Commission européenne<sup>13</sup> de même que le tribunal de première instance de l'Union européenne<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. Une décision à ce sujet est attendue pour le premier semestre 2013.

En vue de la conclusion de l'accord de 2001, plusieurs expertises juridiques avaient été réalisées en référence au droit aérien international au sujet du droit par le trafic à l'arrivée et au départ de l'aéroport de Zurich d'utiliser l'espace aérien allemand<sup>17</sup>, notamment à l'aune de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale<sup>18</sup> et de l'Accord du 7 décembre 1944 relatif au transit des services aériens internationaux<sup>19</sup>. Ces expertises ne sont pas parvenues à apporter de réponse définitive, de sorte que la situation juridique actuelle peut être qualifiée de floue.

<sup>11</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS **0.748.127.192.68**)

<sup>12</sup> Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JO L 240 du 24.08.1992, p. 8; abrogé par le 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 (refonte).

<sup>13</sup> Décision 2004/12/CE de la Commission du 5 décembre 2003 relative à l'application de l'art. 18, par. 2, première phrase, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif au transport aérien et du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire TREN/AMA/11/03 – Mesures allemandes concernant les approches de l'aéroport de Zurich), JO L 4 du 8.1.2004, p.13.

<sup>14</sup> Arrêt du Tribunal de première instance (cinquième chambre) du 9 septembre 2010, affaire T-319/05, *Confédération suisse contre Commission européenne*, JO. C 288 du 23.10.2010, p. 29.

<sup>15</sup> Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil 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 Communauté, JO L 085 du 28.03.2002, p. 40–46

<sup>16</sup> Pourvoi formé le 23 novembre 2010 par la Confédération suisse contre l'arrêt rendu le 9 septembre 2010 par le Tribunal (cinquième chambre) dans l'affaire T-319/05, *Confédération suisse/Commission européenne (autres parties à la procédure: République fédérale d'Allemagne et Landkreis Waldshut)*, affaire C-547/10 P, JO C 30 du 29.1.2011, p. 26.

<sup>17</sup> FF **2002** 3171

<sup>18</sup> RS **0.748.0**

<sup>19</sup> RS **0.748.111.2**

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

## **7 Constitutionnalité et légalité**

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>20</sup>, les affaires étrangères, qui incluent la conclusion d'accords internationaux, relèvent de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve 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 et, d'autre part, l'art. 3, en conférant aux personnes résidant en Allemagne les mêmes droits de procédure et le même statut juridique que les personnes résidant en Suisse en matière de mesures antibruit et d'indemnisation, constituent des dispositions qui revêtent un caractère législatif important. L'accord est de ce fait sujet au référendum.

<sup>20</sup> RS 101