

02.027

Message

concernant l'accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la fourniture de services de la navigation aérienne au-dessus d'une partie du territoire allemand par la Confédération suisse et aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne

du 8 mars 2002

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral approuvant l'accord signé le 18 octobre 2001 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la fourniture de services de la navigation aérienne au-dessus d'une partie du territoire allemand par la Confédération suisse et aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne.

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

8 mars 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le service suisse de la navigation aérienne contrôle le trafic d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich jusque sur une partie du territoire de l'Allemagne du sud, ce qui lui permet de coordonner ce trafic et de le contrôler efficacement. Sans cette possibilité, l'aéroport de Zurich verrait sa capacité fortement restreinte. Cela n'affecterait pas seulement le trafic en provenance de toutes les directions, drainé aujourd'hui presque exclusivement par l'espace aérien allemand vers Zurich, mais bien l'ensemble du trafic de cet aéroport.

Depuis la fin des années 70, des divergences de vues ont surgi, entre l'Allemagne et la Suisse, au sujet de ces corridors d'approche et de décollage sur territoire allemand; malgré des efforts répétés, elles n'ont pas pu être aplanies. A la demande de l'Allemagne, des entretiens ont alors commencé à la fin de 1998, en vue d'un accord d'Etat. Celui-ci devait d'une part constituer la base juridique de l'exercice du contrôle de la circulation aérienne sur le territoire allemand, et d'autre part, régler la charge sonore imposée à ce territoire par le trafic d'approche et de décollage. Un accord dans ce sens a été signé le 18 octobre 2001.

L'accord autorise la Suisse à exercer le contrôle de la circulation aérienne sur une vaste portion de l'Allemagne du sud. Par ailleurs, il limite à moins de 100 000 par année le nombre des vols d'approche à destination de Zurich dans l'espace aérien allemand et interdit, en règle générale, l'approche entre 22 heures et 6 heures. En fin de semaine, la durée de l'interdiction s'étend de 20 heures à 9 heures. Notre pays s'est en revanche vu accorder les longs délais nécessaires pour adapter l'infrastructure à une nouvelle répartition de ces vols.

L'accord constitue, pour la liberté très importante de contrôler le trafic dans l'espace aérien allemand, une base juridique internationale. Après des décennies d'incertitude, il permet d'étayer désormais les plans de développement de l'aéroport.

Par ailleurs, les dispositions relatives au droit d'accès à l'espace aérien allemand pour les vols d'approche et de décollage fixent un cadre contraignant pour la révision de la stratégie d'exploitation de l'aéroport. La révision s'impose après le renouvellement, en mai 2001, de la concession d'exploitation de l'aéroport. Dans ce contexte, l'accord influencera la répartition future des itinéraires d'approche et de décollage et, du même coup, celle du bruit et, indirectement, l'affectation des sols. Même s'il en résulte une tendance à la réduction plutôt qu'à l'accroissement des charges sonores significatives, des régions largement épargnées jusqu'ici par le bruit pourraient être touchées désormais.

En l'absence d'un accord, l'Allemagne prendrait des mesures unilatérales. Rien ne garantit que le recours aux tribunaux permettrait de faire triompher les intérêts essentiels de la Suisse, notamment pour ce qui est du droit de contrôler la circulation aérienne dans le ciel allemand. De nombreux juristes ont été consultés sans parvenir à des résultats concordants. Voilà pourquoi il faut évaluer avec prudence les chances de succès d'une action en justice, quelle qu'elle soit.

Dans le souci des relations de bon voisinage, on a donc cherché à négocier un compromis intégrant au mieux les intérêts de part et d'autre. Par ailleurs, nous avons demandé que la Commission européenne vérifie les dispositions de l'accord. Ce sera fait dès l'entrée en vigueur des accords sectoriels entre la Suisse et la CE. Si l'une ou l'autre des réglementations adoptées se révélait contraire au droit européen, les dispositions correspondantes deviendraient inapplicables.

Si l'accord n'est pas ratifié, il sera difficile pour la Suisse d'obtenir des conditions globalement aussi avantageuses que celles qui viennent d'être négociées.

Message

1 Partie générale

1.1 Situation initiale

La société suisse Skyguide exerce depuis des décennies le contrôle du trafic aérien sur un territoire de plusieurs milliers de kilomètres carrés de l'Allemagne du sud, afin d'optimiser la gestion des vols en phase d'approche et de décollage à l'aéroport de Zurich. Cette activité s'appuie sur des arrangements pris entre l'entreprise et son homologue allemande, des «Letters of agreement» qui règlent la manière dont Skyguide assume et gère le trafic aérien en Allemagne du sud. En accord avec l'Allemagne, la Suisse règle les procédures d'approche et de décollage se déroulant partiellement au-dessus de l'Allemagne et elle y procède aux classifications de l'espace aérien nécessaires à ces opérations.

L'aéroport de Zurich dispose de trois pistes de décollage et d'atterrissage. Les pistes 16/34 et 14/32 sont orientées nord-sud, alors que la piste 10/28 est orientée est-ouest. La stratégie d'exploitation actuelle prévoit une répartition du trafic selon laquelle on atterrit surtout en provenance du nord sur la piste 14 et moins souvent sur la piste 16, tandis que le décollage se fait vers l'ouest sur la piste 28, quelquefois sur la piste 16 vers le sud (cf. annexe, schéma 1). Lorsque le vent d'ouest est trop fort, le trafic tout entier, décollages et atterrissages, se fait en direction est-ouest sur la piste 28, au prix de certaines restrictions de capacité (cf. annexe, schéma 2).

Chaque nuit, de 21 h 00 à 07 h 00, les décollages et les approches se font systématiquement par le nord, afin de réduire la charge sonore des communes situées au sud et à l'ouest de l'aéroport. La capacité de l'aéroport s'en trouve sensiblement réduite (cf. annexe, schéma 3).

L'aéroport de Zurich est relativement proche de la frontière germano-suisse, à une douzaine de kilomètres seulement de la commune allemande de Hohentengen. Cette région voit passer la quasi-totalité des vols d'approche, presque toujours pour la piste 14, quelquefois pour la piste 16. Il en va de même des vols en provenance du sud, par exemple d'Europe méridionale ou d'Afrique et qui atterrissent à Zurich. La frontière est survolée à une hauteur d'environ 800 mètres au-dessus du sol. Les trois zones d'attente nécessaires pour l'approche par le nord se trouvent entièrement ou partiellement au-dessus du territoire allemand.

1.2 Difficultés dues à l'utilisation de l'espace aérien allemand

Le trafic aérien en rapide expansion depuis 1970 devait exiger jusqu'au milieu des années 80 tout un éventail de mesures d'extension de l'aéroport. Ainsi la piste 14, principale voie d'atterrissage actuelle, a été mise en service en 1976.

Des plaintes ont été formulées dans le sud du pays de Bade dès 1977. On a alors tenté d'introduire des procédures de vol moins dérangeantes, mais il a été mis fin à ces essais pour diverses raisons. A cette époque, Zurich enregistrait un peu plus de

110 000 mouvements d'avions au cours d'une année (chaque décollage et chaque atterrissage constitue un mouvement). L'espace aérien allemand était utilisé en phase d'approche pour la grande majorité des quelque 55 000 atterrissages.

Au début des années 80, des propriétaires fonciers allemands ont attaqué leur gouvernement pour avoir négligé d'intervenir contre les immissions nocives attribuées à l'exploitation de l'aéroport de Zurich. La République fédérale d'Allemagne a alors demandé une réglementation des modalités de cette exploitation.

La réglementation entre la Suisse et l'Allemagne concernant les vols d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich sur territoire allemand a vu le jour le 18 septembre 1984 et elle est entrée en vigueur le 22 novembre de la même année. Elle ne prévoyait pas le plafonnement du trafic aérien, mais visait à décharger la piste d'atterrissage principale 14 en attribuant une partie de ce trafic à la piste 16, dans la mesure du possible. Elle comportait également une limitation du trafic de nuit, avec toutefois des exceptions pour les transporteurs basés à Zurich (Swissair). Lorsque ces dispositions sont entrées en force, le nombre des vols d'approche dans l'espace aérien allemand était de l'ordre de 60 000 par année.

Le respect de cette réglementation devait causer de sérieuses difficultés à l'aéroport, parce que l'utilisation accrue de la piste 16 pour des atterrissages aurait entravé les décollages sur les pistes 28 et 16, et par conséquent entraîné des réductions de capacité. C'est pourquoi de nombreux entretiens informels ont eu lieu à ce sujet dès la fin des années 80 entre autorités aéronautiques.

En 1991, Zurich a enregistré plus de 90 000 atterrissages, dont la majorité, et notamment presque tous ceux des gros-porteurs, ont emprunté l'espace aérien allemand, le plus souvent sur l'axe 14. Au milieu de 1992, la République fédérale d'Allemagne est intervenue formellement pour exiger le strict respect de la convention de 1984. Là encore, les négociations qui ont suivi, durant des années, n'ont guère été fructueuses.

La situation s'est aggravée dès le milieu des années 90 pour diverses raisons. D'une part, le volume de trafic a explosé, pulvérisant les prévisions. D'autre part, l'aéroport s'est vu autoriser une 5^e étape de développement, soit une extension dont la partie allemande attendait un substantiel accroissement du trafic aérien.

En 1997, l'aéroport a enregistré plus de 270 000 mouvements d'avions, avec des vols d'approche passant toujours, majoritairement, par l'espace aérien de l'Allemagne du sud. En 1998, des prévisions revues à la hausse indiquaient un accroissement à plus de 420 000 mouvements, et du même coup quelque 200 000 vols d'approche par l'espace aérien allemand.

Dans ces conditions, la République fédérale d'Allemagne a considéré que ses intérêts n'étaient pas pris en compte. Au vu du développement survenu depuis deux décennies, elle s'est estimée victime d'un discours dilatoire et pour tout dire, prétéritionnée. Dès lors, jugeant que l'exercice par la Suisse du contrôle aérien dans l'espace allemand devait reposer sur un accord d'Etat, elle a exigé des négociations à cet effet en vue de mettre fin à une situation inacceptable pour elle. Des entretiens au niveau technique ont alors débuté à Berne en décembre 1998.

1.3

Négociations pour un accord

1.3.1

Entretiens préliminaires au niveau technique

Étaient représentés au sein de la délégation allemande le ministère des transports, celui des affaires étrangères, le Land de Bade-Württemberg, le Landkreis Waldshut ainsi que les communes les plus directement touchées de Hohentengen et de Klettgau. Du côté suisse, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) avait associé aux négociations le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Skyguide, l'aéroport ainsi que le canton de Zurich et dans une phase ultérieure, celui d'Argovie.

La République fédérale d'Allemagne affichait une double intention: s'appuyant sur les impératifs de sa loi fondamentale, elle a exigé qu'un accord soit conclu pour permettre à la Suisse de poursuivre l'exercice du contrôle aérien sur territoire allemand. Et elle a soumis son approbation à un tel accord à la condition d'une réduction massive des nuisances sonores imposées au territoire de l'Allemagne du sud par les vols d'approche et de décollage de Zurich.

L'entente s'est faite rapidement quant à la volonté de principe des parties de parvenir à un accord sur les questions de contrôle de la circulation aérienne; il n'en a pas été de même pour la réglementation des vols d'approche et de décollage.

Les négociations ont été extraordinaires et très difficiles dans toutes leurs phases et à tous les échelons. Notre pays s'est vu confronté à un partenaire qui, se prévalant du fait que, durant plus de 20 ans, les représentants des collectivités régionales du sud de l'Allemagne n'avaient pas pu influencer la répartition des vols, exigeait impérativement de la Suisse qu'elle décharge sans tarder l'espace aérien en cause. La République fédérale d'Allemagne a visé d'emblée à obtenir un résultat ne comportant aucune marge d'interprétation. Elle a tenu en particulier à fixer une réglementation comptable des mouvements d'avions.

La délégation allemande défendait la position suivante: les nuisances dues au trafic aérien affectant l'Allemagne en 1998 devaient être réduites. L'Allemagne accepterait les survols dont la Suisse prouverait la nécessité absolue pour l'exploitation de l'aéroport. Elle n'exigeait rien d'impossible pour notre pays. Au surplus, la partie allemande se déclarait disposée à supporter une partie des charges imputables à l'aéroport au vu des avantages que celui-ci valait aussi à la population allemande. Mais avec la répartition actuelle des vols d'approche et de décollage, ces avantages étaient très inférieurs aux charges imposées aux régions allemandes proches de la frontière. On considérait comme acquis qu'une répartition différente de ces vols permettrait d'exploiter l'aéroport sans recourir beaucoup à l'espace aérien allemand et sans inconvénients pour la Suisse. En conséquence, on ne pouvait pas accepter une répartition épargnant entièrement certaines régions suisses proches de l'aéroport, tandis que tout le trafic d'approche survolait le sud de l'Allemagne. La situation était particulièrement critique le matin et le soir, lorsque départs et arrivées passaient par le secteur nord, avec nombre de procédures d'attente, des plus gênantes, au-dessus du territoire allemand. La République fédérale d'Allemagne a souligné l'intérêt qu'elle portait au sud du pays de Bade au titre de région touristique, où ce trafic aérien représentait une gêne.

Du côté suisse, on a fait valoir qu'une réorganisation de l'exploitation entraînant une charge moins élevée de l'espace aérien de l'Allemagne du sud causerait des difficultés inestimables. Il faudrait prendre en compte des aspects techniques et topo-

graphiques ainsi que l'aménagement du territoire, sans oublier la défense nationale. De plus, on a régulièrement fait observer que la charge sonore sur territoire allemand était nettement plus faible que sur la Suisse et qu'aucune limite d'immission n'était dépassée, du moins pendant la journée. On a également souligné la densité relativement faible des constructions sur le territoire allemand proche de la frontière. La délégation suisse a encore rappelé que la population habitant aux alentours des aéroports allemands devait accepter des charges plus élevées que les habitants de la région allemande dans le cas de Zurich. La Suisse a donc insisté sur la nécessité d'utiliser l'espace aérien allemand à peu près comme elle le fait actuellement, sans toutefois pouvoir étayer son point de vue. On n'a pu démontrer l'existence ni d'obstacles techniques ni de problèmes de sécurité ou d'inconvénients démesurés.

Les négociateurs allemands ont qualifié de non significatifs les critères des valeurs-limites et la comparaison avec les aéroports de leur pays. Ils ont considéré que le facteur déterminant n'était pas la charge sonore maximale admissible, mais la répartition du bruit des avions et que, sur ce point, la République fédérale d'Allemagne supportait des charges bien plus importantes que les avantages qu'elle retirait de l'aéroport; que la Suisse, qui profitait de ces avantages, pouvait tout aussi bien supporter ces charges elle-même; et que, pour ce qui est des aéroports allemands, le pays pouvait en décider souverainement: il en avait les avantages et il en supportait les inconvénients, qu'il était à même d'équilibrer.

Initialement, la Suisse a proposé de freiner la croissance du trafic aérien survolant l'Allemagne du sud. Simultanément, elle a offert des prestations compensatoires d'un montant de plusieurs millions de francs par année, selon les concessions que ferait l'Allemagne, touchant l'utilisation de son espace aérien. La République fédérale d'Allemagne n'a pas refusé de telles compensations, mais elle a insisté sur la nécessité première de réduire la charge imposée à sa population soumise au trafic d'approche. Ensuite seulement, on serait prêt à monnayer ce qui est considéré là-bas comme des concessions faites à la Suisse.

Les trois premières négociations n'ayant apporté aucune solution, l'Allemagne a exigé que les choses avancent et a formulé ainsi ses intentions lors de la quatrième rencontre:

- N'admettre des vols d'approche en provenance du nord sur territoire allemand que si la technique aéronautique l'exige;
- Limiter le nombre des mouvements (sur une année, un maximum de 80 000 approches ou décollages sur territoire allemand);
- Répartir ces vols à égalité entre les pistes 14 et 16;
- Interdire les vols d'approche et de départ la nuit au-dessus du territoire allemand entre 21 h 00 et 07 h 00;
- Interdire les vols d'approche et de départ au-dessus du territoire allemand pendant le week-end;
- En cas de décollage vers le nord, maintenir trois milles nautiques de distance par rapport à la frontière allemande;
- Consentir des exceptions en cas de force majeure seulement;
- Adopter un délai transitoire d'une année et d'importantes mesures immédiates (réduction du nombre des atterrissages à 100 000) dès juin 2001 déjà.

Lors de la cinquième rencontre, le 11 avril 2000, la Suisse a alors proposé d'entreprendre, au cours des trois années à venir, une étude approfondie de tous les allègements à apporter à long terme, en y associant les services techniques allemands et la population du sud du pays. Parallèlement, elle se serait engagée à limiter, à titre de mesure immédiate, la progression du trafic aérien sur l'Allemagne à 40 % de la croissance générale et à garantir une pause nocturne de 23 h 00 à 05 h 30.

Les négociateurs allemands ont rejeté ces propositions, répétant que les entretiens ne pourraient se poursuivre que dans la perspective d'une solution entraînant une réduction du trafic par rapport à ce qu'il était en 1998. Ils ont ajouté que la procédure suggérée par la Suisse ne leur donnait aucune garantie, puisqu'ils ne seraient pas associés aux décisions. Au surplus, il s'agissait de conclure bien plus rapidement. Selon eux, aucune entente ne pourrait dès lors se faire sur la base proposée et la Suisse paraissait peu disposée à corriger équitablement la répartition des charges dues à l'aéroport.

Là-dessus, la République fédérale d'Allemagne a dénoncé la convention de 1984 au 31 mai 2001 en annonçant qu'elle allait prendre un décret unilatéral réglementant le trafic d'approche et de décollage conformément aux valeurs de référence indiquées.

La situation de la Suisse était dès lors plus difficile, car les contraintes de délais devenaient nettement plus sévères. Jusqu'alors, notre pays avait pu en toute bonne foi se référer à la convention de 1984 comme offrant une base suffisante pour assurer le statu quo. En effet, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 24 juin 1998 (ATF 124 II 293, C 33b) relatif à la concession générale en vue de la 5^e étape de l'extension de l'aéroport, avait encore précisé que la convention réglait expressément le trafic d'approche et de décollage au-dessus du territoire allemand et qu'elle l'auto-risait sous certaines conditions. Il n'en était plus ainsi et il fallait s'attendre à ce que l'Allemagne prenne des mesures dans le délai d'une année.

Lors de la septième négociation, le 26 septembre 2000, la délégation suisse a amélioré son offre en proposant de réduire le nombre des vols d'approche dans l'espace aérien allemand de 154 000 (an 2000) à 130 000 dès 2004, cependant que la République fédérale d'Allemagne aurait dû supporter encore 30 % de la croissance générale. Cette nouvelle proposition a à son tour été rejetée comme base de compromis et la République fédérale d'Allemagne a réaffirmé sa position en décembre 2000. Simultanément, elle a mis la Suisse en demeure d'entreprendre sans tarder la réorganisation du trafic, car la réglementation annoncée par elle entrerait en vigueur au 1^{er} juin 2001.

A l'issue de huit séries de négociations, la marge de manœuvre des autorités techniques se trouvait donc épuisée. Après entente, les entretiens ont alors repris à l'échelon ministériel.

1.3.2 Négociations à l'échelon ministériel

En dépit des efforts de la Suisse, une rencontre à l'échelon des ministres n'a pu avoir lieu qu'en avril 2001, notamment parce que l'Allemagne voulait attendre de connaître les résultats de l'élection au Landtag de Bade-Wurtemberg au mois de mars. La rencontre devait principalement convaincre la partie allemande de renoncer momentanément à prendre des mesures unilatérales (adoption d'une ordonnance), et

débloquer les négociations à l'échelon des experts, tout en posant des jalons pour fixer les grandes lignes des négociations à venir.

En vue de cette rencontre, le Conseil fédéral a été informé de la situation le 11 avril 2001 au moyen d'une note de discussion proposant les objectifs suivants:

- Convaincre la partie allemande de ne pas prendre pour le moment des mesures contre le trafic d'approche.
- Présenter à l'Allemagne un projet de répartition équitable, entre les deux pays, des nuisances dues au trafic d'approche. Le projet comportera un plafonnement du nombre de vols au-dessus de l'Allemagne à un niveau nettement inférieur à ce qu'il est aujourd'hui.
- Si une solution négociée reste hors d'atteinte, proposer d'instaurer un tribunal arbitral chargé de clarifier la situation juridique pour les deux parties et de trouver au besoin une solution équitable. Les négociations au niveau technique seraient alors suspendues.
- Au besoin, offrir aussi des mesures immédiates, à savoir par ex. des allègements aux heures limites et le plafonnement provisoire du nombre de survols au niveau actuel.
- Si l'Allemagne n'entre en matière sur aucune des propositions de la Suisse et si elle n'est pas disposée à renoncer momentanément à prendre des mesures unilatérales, il conviendra d'examiner sans retard l'introduction d'une procédure d'élimination des différends au sens de la convention de Chicago.

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de poursuivre les travaux préliminaires en vue de conclure un accord et de soumettre au gouvernement, le moment venu, la proposition formelle de confier à ce département le mandat de conclure l'accord.

Les ministres des transports se sont donc rencontrés à Berlin le 23 avril 2001.

Ils se sont longuement entretenus ce jour-là sur les principaux points litigieux, tels que le nombre de vols d'approche survolant le territoire allemand, l'interdiction de vol durant la nuit et le week-end, la distance par rapport à la frontière lors des décollages vers le nord, les délais transitoires et les mesures immédiates. La partie allemande n'était résolue à modifier ses positions ni sur une interdiction totale des vols en fin de semaine, ni sur leur limitation de 21 h 00 à 07 h 00, ni sur la limitation du nombre des approches à 80 000 par année, ni sur ses autres exigences.

Ainsi la délégation suisse se trouvait confrontée à la situation suivante:

Il restait possible de continuer à rejeter les exigences de la partie adverse, avec pour effet que l'Allemagne aurait pris des mesures unilatérales. Il fallait en effet constater que nos partenaires avaient jusque-là concrétisé toutes leurs déclarations.

Au plan juridique, il nous manquait surtout les moyens de contrer rapidement et sûrement les mesures annoncées. Nous aurions été obligés de nous accommoder de ces interventions unilatérales pendant plusieurs mois, voire des années, sans être certains d'obtenir en temps utile un résultat positif pour la Suisse par une autre voie, par exemple judiciaire. Certes, il se serait trouvé des arguments juridiques pour défendre la position de notre pays. Mais les chances d'obtenir par ce moyen un plein succès, qui aurait autorisé la Suisse à maintenir la situation actuelle, paraissaient trop incertaines pour que l'on s'y fie. Et surtout, en l'absence d'un accord, rien n'aurait interdit à l'Allemagne de reprendre à son compte le contrôle du trafic aérien, avec des conséquences graves pour l'aéroport. En effet, si le service suisse de

contrôle de la circulation aérienne ne peut pas étendre son action sur les approches et les décollages au-dessus de l'Allemagne du sud, il en résultera pour l'aéroport de très graves problèmes de capacité. De plus, une procédure, quelle qu'elle soit, prendrait beaucoup de temps. Dans l'intervalle, on serait contraint de trouver les moyens de poursuivre l'exploitation de l'aéroport le mieux possible. Le problème des retards, déjà aigu sans l'élément du contrôle aérien, s'ajoutant aux mesures prises par l'Allemagne, aurait des conséquences désastreuses pour l'exploitant de l'aéroport, et plus encore pour Swissair et Crossair. Dans le même temps, la mise en place de solutions nouvelles en fonction de ces interventions unilatérales reviendrait à montrer que la Suisse n'a pas besoin de l'espace aérien allemand dans la mesure actuelle pour exploiter l'aéroport, ce qui réduirait encore les chances de succès d'une action en justice.

Par ailleurs, le 23 avril 2001, après des négociations laborieuses et serrées, la partie allemande s'est laissé arracher un compromis permettant à la Suisse de poursuivre l'exploitation de l'aéroport sans restrictions et de consolider les droits à l'exercice du contrôle de la circulation aérienne. Les principaux termes du compromis étaient les suivants:

- Moins de 100 000 approches par l'espace aérien allemand au-dessous du niveau de vol (Flightlevel [FL]) 100, soit environ 3000 m. d'altitude, avec la répartition la plus égale possible entre les pistes 14 et 16,
- Interdiction des vols d'approche et de départ au-dessous du FL 100 dans l'espace aérien allemand de 22 h 00 à 06 h 00,
- Les samedis, dimanches et jours fériés, interdiction des vols d'approche et de départ au-dessous du FL 100 dans l'espace aérien allemand de 20 h 00 à 09 h 00,
- Distance minimale des décollages vers le nord par rapport à la frontière, environ 2 milles nautiques,
- Révision de l'accord huit ans après sa signature (clause de révision),
- Délai transitoire de 41 mois dès la signature, mais l'interdiction générale des vols de nuit devrait entrer en vigueur dès la signature et sa forme élargie (week-end), avec l'horaire d'hiver 2002,
- Institution d'une commission mixte pour le suivi de l'accord et son application,
- Invitation aux chefs des délégations allemande et suisse à mettre au point la formulation de l'accord d'après ces éléments pour en permettre la signature à la fin du mois d'août 2001.

En acceptant ce compromis, la partie allemande renonçait à des éléments importants de ses prétentions initiales. Cette solution était toutefois présentée par elle comme une offre unique pour le jour de la rencontre et sur laquelle on ne reviendrait pas, vu la pression croissante exercée par l'opinion. La délégation suisse en a conclu que l'acceptation d'un accord comportant ces éléments représentait la meilleure solution possible. Une confrontation avec l'Allemagne aurait certainement entraîné des conséquences négatives inacceptables pour l'aviation suisse. Rien n'indiquait en effet que l'Allemagne renoncerait aux mesures annoncées et il n'y avait pas lieu non plus d'espérer pouvoir imposer l'exercice du contrôle de la circulation aérienne. Dans ces

conditions, la Suisse a saisi l'offre d'une solution comportant les valeurs de référence indiquées.

Lesdites valeurs de référence ont suscité en Suisse, et surtout en Allemagne du sud, des protestations parfois violentes, et des voix se sont élevées pour demander des conditions plus favorables.

La négociation sur les détails techniques en vue de finaliser l'accord s'est révélée difficile en conséquence. Elle a nécessité plusieurs rencontres, durant parfois plus d'une journée. La Suisse a toutefois réussi à faire accepter des conditions générales assurant la poursuite de l'exploitation de l'aéroport, avec notamment les modalités ci-après:

- Définition extensive des situations d'exception pour l'utilisation de l'espace aérien de l'Allemagne du sud (soit pour des motifs de sécurité, pour cause de mauvais temps, etc.),
- Principe selon lequel les limitations prévues ne s'appliquent qu'aux vols au-dessous du FL 100 (env. 3000 m d'altitude)
- Règle de l'«Overflow» (si la limite des 100 000 mouvements d'avions ne peut être tenue une année, le dépassement sera imputé à l'année suivante),
- Aucune obligation d'introduire les possibilités de vol aux instruments (ILS CAT III) pour l'approche en provenance du sud,
- Réglementation satisfaisante concernant les zones d'attente. Aucun transfert des zones actuelles vers la Suisse,
- Contrairement au vœu de l'Allemagne, aucun droit systématique de codécision de cette dernière dans des projets concernant les bâtiments ou l'exploitation de l'aéroport,
- Aucun droit de suspension de l'accord à brève échéance pour l'Allemagne.

Les trois points restés en suspens à l'issue de ces négociations sont le dédommagement des populations touchées par le bruit, les modalités applicables pendant la période transitoire et le rapport de cet arrangement avec les accords sectoriels que la Suisse a passés avec l'Union européenne [FF 1999 VI 5440]. Deux nouvelles rencontres à l'échelon ministériel ont abouti à des solutions satisfaisantes sur ces trois points aussi.

Le Conseil fédéral a approuvé la signature de l'accord le 5 octobre 2001. Elle a eu lieu à Berne le 18 octobre.

1.4 Participation

La commission fédérale de l'aviation a été régulièrement informée depuis 1999 de l'évolution des négociations.

Quant à la délégation proprement dite, elle a comporté dès le début des représentants de la société de contrôle aérien Skyguide et du canton de Zurich, auxquels s'est joint dès la quatrième ronde de négociation, au début de 2000, le canton d'Argovie, grand canton limitrophe qui risquait par ailleurs d'être le premier touché par les conséquences de l'accord; dès la privatisation de l'aéroport, la société concessionnaire Unique (Flughafen Zürich AG) a participé directement aussi aux négociations.

Lorsque la République fédérale d'Allemagne a dénoncé la convention de 1984 et qu'il est apparu clairement qu'une entente ne serait plus possible qu'avec des itinéraires d'approche différents (été 2000), les cantons de Schaffhouse, Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schwyz, Zoug,

Lucerne et Nidwald ont été associés aux débats, de même que, dans la phase finale, ceux de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Le canton d'Argovie devait représenter les cantons aux autres négociations.

De son côté, le chef du DETEC a informé et consulté le groupe SAir au sujet des principales décisions à prendre.

Les cantons ont soutenu l'élaboration de l'accord dans sa forme actuelle et en ont approuvé la conclusion le 27 août 2001. Seuls Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont formulé des réserves.

Le 26 septembre 2001, le Conseil des Etats a transmis au Conseil fédéral la recommandation d'intervenir auprès de l'Allemagne en vue de résoudre, en s'appuyant sur les dispositions des deux pays relatives à la protection de l'environnement, la question de la charge sonore imposée aux régions du sud de l'Allemagne par les vols d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich; la Chambre des cantons souhaitait aussi qu'une large consultation des milieux politiques soit organisée avant la signature de l'accord.

Le Conseil fédéral ne pouvait pas donner suite à cette recommandation. Aucune base de droit international n'autorise la Suisse à exiger que le trafic aérien soit réglementé d'après les valeurs-limites de bruit uniquement. Au cours des négociations avec l'Allemagne, on a certes tenté à plusieurs reprises d'introduire la limitation des immissions sonores au lieu de celle des mouvements d'avions. La délégation allemande ne l'a jamais accepté. Elle s'est laissé guider là aussi par l'impression, confortée depuis 20 ans, que la Suisse trouverait toujours les voies et moyens de faire passer la majeure partie des vols d'approche au-dessus de l'Allemagne. C'est pourquoi la République fédérale d'Allemagne tenait à répartir le trafic aérien de l'aéroport de Zurich selon un critère simple, aisément vérifiable, celui du nombre des mouvements d'avions, une exigence dont elle ne s'est pas départie.

Au surplus, au moment où la recommandation a été transmise, tous les points litigieux avaient déjà été réglés et la signature avait eu lieu le 20 septembre 2001.

Les chances de faire accepter la solution recommandée étaient minces. Aussi, dans l'optique du paragraphe déjà donné et au vu des risques encourus en cas de refus de conclure, le Conseil fédéral était dans l'impossibilité de suivre la recommandation sans remettre en question les résultats obtenus et déclencher des effets dont il était persuadé qu'ils ne pouvaient servir les intérêts de l'aviation civile suisse.

2 Partie spéciale

2.1 Systématique de l'accord

L'accord se compose de trois chapitres. Le premier traite de la cession, par l'Allemagne, du droit d'exercer le contrôle de la circulation aérienne, le second est consacré à des conventions sur l'exploitation de l'aéroport de Zurich dans la mesure

où celle-ci a des retombées sur le territoire allemand, et le troisième réunit des dispositions diverses.

L'accord comprend une partie principale et trois annexes. La première annexe présente un plan fixant les limites exactes de l'espace aérien dont le contrôle est cédé à la Suisse. Un «protocole» concrétise des principes que le texte principal de l'accord n'explicite pas, et complète certaines de ses dispositions. Enfin les jours fériés font l'objet d'une liste spécifique. On a choisi cette structure pour ne pas alourdir l'accord par des dispositions d'exécution de détails et pour en faciliter la modification. Ainsi les art. 1 et 19 précisent que la Commission mixte de la navigation aérienne peut en recommander la modification. La mise en œuvre se fera conformément à la législation propre à chacun des deux Etats.

Etant donné le caractère largement technique des questions traitées dans l'annexe et dans le protocole, et afin que les modifications proposées par la commission puissent se traduire dans la réalité sans entraves ni retard, nous proposons (art. 1, al. 2, let. b de l'arrêté fédéral) que le Conseil fédéral soit habilité à les approuver de sa propre compétence.

2.2 Les dispositions de l'accord

Art. 1 Exercice du contrôle de la circulation aérienne

L'Allemagne autorise la Suisse à exercer le contrôle de la circulation aérienne dans une partie de son espace aérien. Cela permet à notre pays de s'assurer une condition nécessaire à la bonne exploitation de l'aéroport de Zurich. S'il n'avait pas cette compétence, les flux de trafic de et vers Zurich ne pourraient pas être coordonnés efficacement.

Le ch. 1 du protocole, s'appuyant sur cette disposition, définit les termes d'une compensation des coûts. En effet, aujourd'hui, les services de Skyguide sont rétribués par les taxes usuelles d'approche et de décollage, sans prise en considération du fait que, dans l'espace aérien allemand, ces services vont au-delà du simple pilotage de l'approche. La République fédérale d'Allemagne ne s'est pas montrée disposée jusqu'ici à accorder à la Suisse des droits élargis de couverture des coûts: elle considérerait la cession du contrôle aérien à Skyguide comme une faveur faite à notre pays, et il n'était pas question de prélever des taxes allant au-delà des taxes d'approche. L'accord va renouveler la donne, car les parties se sont engagées à convenir, après entente entre les services responsables du contrôle de la navigation aérienne, d'une rétribution pour les prestations fournies à ce titre, aux conditions définies dans le protocole.

Le contrôle de la circulation aérienne doit se faire sur un vaste territoire pour permettre la coordination optimale des vols en phase d'approche et décollage à l'aéroport de Zurich. Ce territoire est sommairement défini à l'al. 1. Ses limites exactes ressortent du plan de l'espace aérien figurant dans l'annexe.

Quant aux indispensables détails opérationnels, ils continueront d'être réglés par des «conventions bilatérales» entre le service allemand de contrôle de la circulation aérienne et Skyguide. C'est une bonne solution, car les deux entreprises entretiennent traditionnellement d'excellentes relations, garantes d'un fonctionnement sans heurts.

Conformément à l'al. 3, la Suisse délèguera à Skyguide les tâches de contrôle de la circulation aérienne qu'elle assume.

Art. 2 Cas de tensions, de défense ou d'alliance; vols militaires de protection

Tous les vols mentionnés à l'al. 1 relèvent de la sécurité intérieure et extérieure de la République fédérale d'Allemagne. Nul ne contestera que les impératifs qui y sont liés priment les engagements contractuels de cet Etat, car la sécurité intérieure et la défense nationale sont des éléments essentiels de la souveraineté.

Les vols militaires de protection accomplis par les Forces aériennes allemandes ou par l'OTAN (al. 2) servent à assurer la défense directe de la République fédérale d'Allemagne ou à maintenir intangible son espace aérien.

Art. 3 Responsabilité civile

La présente disposition s'applique exclusivement au cas où surviennent, sur le territoire allemand, des dommages dus à l'action du contrôle aérien. Il convient de préciser qu'une faute doit avoir été commise par le service en charge du contrôle aérien. En effet, à la différence de la loi suisse sur la responsabilité (LRCF; RS 170.32), la législation allemande, applicable en l'espèce, ne reconnaît (par. 34 de la loi fondamentale et par. 839 du code civil) l'existence de la responsabilité civile que s'il y a faute.

Aux termes de l'al. 1, les personnes lésées doivent s'adresser uniquement à la République fédérale d'Allemagne. Selon l'al. 3, elles n'ont pas à faire valoir des prétentions contre la Confédération suisse ni contre le service suisse de contrôle de la navigation aérienne ou contre ses collaborateurs.

En revanche, la République fédérale d'Allemagne peut, selon l'al. 2, se retourner contre la Suisse pour tous les dédommagements versés. La Suisse, de son côté, dispose (al. 6) des droits de participation prévus dans le code de procédure allemand.

Les al. 4, 5 et 7 précisent qu'en cas de dommage, les deux pays échangent tous documents et informations utiles concernant les faits et les démarches de procédure.

Enfin l'al. 8 fixe la compétence exclusive des tribunaux allemands pour recevoir les prétentions de personnes lésées.

Art. 4 Entraide administrative et judiciaire

L'al. 1 définit les conditions d'une collaboration transparente dans le domaine fixé contractuellement et de l'échange rapide des informations nécessaires.

L'al. 2 formule le principe important, pour les employés de Skyguide, selon lequel l'accord ne modifie en rien les responsabilités juridiques qu'ils assument.

Art. 6 Trafic en direction et en provenance de l'aéroport de Zurich

Les trois principales valeurs de référence concernant l'exploitation de l'aéroport figurent à l'al. 1, let. a, b et c. Ce sont l'interdiction des vols de nuit entre 22 h 00 et 06 h 00, l'extension de cette même interdiction les week-ends et jours fériés à la période de 20 h 00 à 09 h 00 et la limitation du nombre de survols à moins de 100 000 par année.

On a généralement fixé des réglementations applicables à des vols au-dessous du FL 100, soit 10 000 pieds ou env. 3000 m d'altitude. La République fédérale d'Allemagne aurait voulu limiter le trafic aérien à un niveau plus élevé encore, de sorte qu'à titre de concession, on a fixé aux ch. 4 et 5 du protocole FL 130 pour les zones d'attente, soit 3900 m d'altitude comme niveau de vol inférieur admissible, ce qui n'entrave pas les vols d'approche. De plus, la réglementation inscrite au ch. 2 du protocole veut que les vols guidés sur une ligne ouest-est le long du Rhin au-dessus du territoire allemand en vue de l'approche sur la piste 28 survolent le point d'entrée EKRI, situé dans la région de Waldshut, à FL 130 avant de poursuivre vers l'est en descente, c'est-à-dire sans bruit excessif, toujours au-dessus du territoire allemand.

Il faut attribuer la plus grande importance aux raisons externes impératives énumérées à l'al. 1. Ainsi des dérogations sont admises notamment pour des motifs de sécurité ou pour cause de mauvaises conditions météorologiques, de sorte que le recours à l'approche par le nord est toujours possible. Par contre, la densité élevée du trafic n'autorise pas cette échappatoire, du moins aussi longtemps que les préoccupations de sécurité ne l'imposent pas.

Un autre allègement important pour la Suisse ressort de la clause de la lettre c qui précise que le nombre limite de mouvements d'avions peut être dépassé de 10 % sur une année. Peu importent les raisons du dépassement. Le contingent de l'année suivante est réduit d'autant.

Toujours à l'al. 1, les let. d et e empêchent que l'intégralité du trafic d'attente survole le territoire allemand même lorsqu'il ne vise pas l'approche vers les pistes 14 ou 16, qui passerait au-dessus de ce territoire. Tel est aussi l'objectif de toutes les conventions au ch. 5 du protocole. La Suisse les respectera sans difficultés. L'important est que des exceptions soient possibles ici encore, par exemple lorsqu'une procédure d'atterrissage est entreprise en vue d'aborder la piste 14 ou 16 mais qu'une autre piste doit finalement être choisie.

La let. f réglemente les décollages en direction du nord. Les modalités prévues visent à préserver au mieux la République fédérale d'Allemagne du bruit du trafic transfrontalier. Il n'en résulte aucune restriction dans l'exploitation de l'aéroport. Les dérogations prévues au ch. 6 du protocole pour les situations où il n'est pas possible de virer de bord avant la frontière germano-suisse et où le survol de l'Allemagne est inévitable couvrent tous les besoins futurs.

La let. g exclut les petits appareils volant à vue de la réglementation générale relative aux vols d'approche et de décollage. En effet, le bruit qu'ils produisent est négligeable et au surplus, le trafic à vue ne saurait être suivi et contrôlé comme l'exige la soumission aux dispositions de l'accord.

L'al. 2 soulève la question du dédommagement des personnes soumises au bruit des avions en Allemagne. Il s'agit d'une disposition de principe dont tous les détails n'ont pas encore été fixés et qui n'a qu'une incidence pratique limitée. L'application de l'accord créera une situation où seules des charges n'entraînant ni prestations ni dédommagements se produiront en République fédérale d'Allemagne. L'accord précise néanmoins que les habitants de ce pays auront, en cas d'atteintes par le bruit, le même statut que ceux de la Suisse; il répond ainsi aux craintes allemandes qu'un changement ultérieur de la situation juridique dans notre pays se traduise tout de même par un droit à des prestations. Si cette disposition indique que désormais, toute personne physique ou morale domiciliée en Allemagne pourra avoir qualité de

partie, il ne s'agit pas en l'occurrence d'une nouvelle pratique, mais bien de l'adhésion à la juridiction du Tribunal fédéral à ce sujet (ATF 124 II 293 consid. 3).

Du même coup, cette disposition inscrite dans un accord international évitera durablement l'éventualité de revendications qui s'appuyeraient sur la législation allemande.

Art. 7 Procédures relatives aux constructions et à l'exploitation

Les négociations sur ce point ont mis en évidence le manque de confiance de la partie allemande. Jusque dans la phase finale, la République fédérale d'Allemagne a demandé un droit de participation qui lui aurait permis d'empêcher les projets (constructions, exploitation) dont elle aurait craint des retombées sur le trafic aérien dans la région sud du pays.

Une disposition aussi drastique aurait été inacceptable pour la Suisse. Subsiste l'al. 1, qui veut que tous les projets soient annoncés à la République fédérale. En outre, la Commission mixte de la navigation aérienne examinera, à l'issue d'une première phase de travail commun, quels projets devront encore être annoncés.

Aux termes de l'al. 2, tout projet ne tombant pas dans le champ d'application de l'accord sera soumis à l'approbation mutuelle des parties. Il n'en résulte pas d'engagement supplémentaire pour la Suisse, car des circonstances nouvelles exigent de toute manière un accord entre les parties.

Le droit de participation inscrit à l'al. 3 a déjà existé jusqu'ici.

Art. 8 Stations de mesure du bruit

L'Allemagne entretient depuis les années 80 deux stations de mesure du bruit de l'aviation dans la région frontalière. Ces stations sont maintenues. Les coûts en seront désormais supportés par la Suisse, c'est-à-dire par la société concessionnaire de l'aéroport.

Art. 9 Délégation des obligations

Cette disposition autorise la Suisse à déléguer à des tiers des obligations qu'elle assume. Cela concerne au premier chef l'aéroport de Zurich. Celui-ci s'est vu octroyer le 31 mai 2001 la concession d'exploitation à la condition expresse de se charger des engagements découlant de l'accord avec la République fédérale d'Allemagne. Il s'agit de différentes obligations, dont la principale a trait aux contraintes d'exploitation figurant à l'art. 6, mais aussi des devoirs de coopération et des droits de participation inscrits aux art. 4, 5 et 7, ainsi que de l'obligation de supporter des coûts (art. 8). De même, les coûts à assumer, théoriquement, en vertu de l'art. 6, al. 2, seraient à la charge de l'aéroport.

Comme indiqué expressément à l'art. 1, al. 3, la Suisse peut confier à Skyguide l'exécution des tâches qu'elle assume pour exercer le contrôle de la navigation aérienne.

Art. 11 Commission mixte de la navigation aérienne

La Commission mixte de la navigation aérienne s'inspirera de l'exemple de l'accord du 23 juillet 1991 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concer-

nant les effets sur le territoire national de l'exploitation des aérodromes proches de la frontière (RS 0.748.131.916.31). Après ces négociations difficiles, elle jouera un rôle primordial pour rétablir la confiance. Aux termes de l'al. 3, elle traitera de toute question résultant de l'interprétation et de l'application de l'accord. On mentionnera les modifications à apporter au plan des espaces aériens, la définition des procédures devant être notifiées à la République fédérale d'Allemagne (constructions, exploitation) et le traitement des cas où il convient d'appliquer la clause dérogatoire de l'art. 6, al. 1, let. a.

Art. 12 Consultations

On appelle consultations les contacts officiels entre les gouvernements des deux Etats. C'est l'occasion d'introduire des adaptations de l'accord. Il convient que la Commission mixte étudie les questions au préalable.

Art. 13 Règlement des différends

Un tribunal arbitral est prévu pour régler les différends. Les modalités en sont conformes aux usages des accords bilatéraux. La condition préalable à l'introduction d'une procédure d'arbitrage est toutefois que la Commission mixte ait étudié la question et que des consultations aient eu lieu. Il importe également que le tribunal tranche en s'appuyant sur le droit international général et sur tous les accords existants. Citons en particulier la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, Convention de Chicago (RS 0.078.0) et l'accord du 7 décembre 1944 relatif au transit des services aériens internationaux, Accord sur le transit; (RS 0.748.111.2) ainsi que les accords sectoriels du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne (FF 1999 VI 5440), lorsqu'ils seront entrés en vigueur.

Art. 14 Suspension

Les modalités de suspension des effets de l'accord ont été longtemps controversées dans les négociations, car la République fédérale d'Allemagne voulait pouvoir y recourir dès qu'elle constaterait unilatéralement des violations. La formulation adoptée fait que la partie allemande ne peut suspendre l'accord qu'après avoir fixé un délai et, surtout, en cas de violation grave mettant en danger la sécurité et l'ordre public. Ce sont là des exigences plus sévères que celles, valables en l'absence de tout autre arrangement, de l'art. 60 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111). Les intérêts de la Suisse à la constance des effets de l'accord sont donc mieux préservés.

Art. 15 Durée et dénonciation

Concernant la clause de dénonciation, la question était de savoir si un accord non dénonçable sur une assez longue période ne serait pas plus avantageux, l'aéroport de Zurich ayant besoin de conditions stables et, si possible, durables. Par ailleurs, il importe de ne pas s'embarrasser d'engagements inutiles, au cas où les conditions ou la situation juridique devraient changer. C'est pourquoi on a renoncé, à la demande de la société concessionnaire de l'aéroport, à prévoir une période définie au terme de laquelle le contrat serait reconduit pour une durée indéterminée.

Art. 16 Application provisoire

Pour parvenir à cet accord, il était essentiel de pouvoir offrir immédiatement une certaine réduction de la charge de l'espace aérien du sud de l'Allemagne.

L'application prématurée de certaines dispositions d'un accord est possible aux termes de l'art. 25 de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111). En vertu de ses prérogatives et de sa responsabilité en matière de politique étrangère, le Conseil fédéral peut ordonner l'application provisoire d'un accord quand la protection d'intérêts suisses ou le caractère particulièrement urgent l'exigent et qu'il est impossible de suivre la procédure d'approbation parlementaire ordinaire. La compétence du Parlement en la matière ne s'en trouve nullement entravée, puisque l'art. 25 de la convention de Vienne l'autorise à interrompre en tout temps l'application provisoire d'un accord. On a ainsi l'assurance que la Suisse ne se lie pas à plus long terme et de manière définitive sans que l'accord soit approuvé selon la procédure normale et, le cas échéant, soumis au référendum (FF 1999 IV 4492).

L'application provisoire concerne la réduction des vols de nuit (dès le 19 octobre 2001), la limitation des vols pendant le week-end (dès le 27 octobre 2002) ainsi que la disposition de l'art. 11 concernant la Commission mixte de la navigation aérienne.

La Suisse s'est engagée à appliquer provisoirement la réglementation des vols de nuit ainsi que des vols en fin de semaine et les jours fériés après s'être assurée de l'existence de solutions sûres et répondant aux impératifs de l'exploitation pour éviter l'approche par le territoire allemand.

Mais l'art. 16 fixe aussi que certaines dispositions entreront en vigueur plus tard, soit le 20 février 2005. Elles concernent en particulier la limitation du nombre des vols d'approche, le réaménagement de la stratégie d'exploitation, les procédures d'attente et les envols. La République fédérale d'Allemagne n'a consenti à ce long délai transitoire, nécessaire pour la Suisse, qu'après des négociations laborieuses et l'exposé détaillé des procédures requises pour mettre en œuvre une nouvelle répartition des décollages et des atterrissages.

Quant à l'exigence de la République fédérale d'Allemagne de réduire progressivement, dès la signature de l'accord, la charge de l'Allemagne du sud, il a fallu attendre la rencontre à l'échelon ministériel pour parvenir au compromis de l'al. 1, let. c, qui veut que tout au long de la période transitoire allant jusqu'en 2005, le nombre des vols d'approche traversant l'espace aérien de l'Allemagne du sud ne dépasse pas son niveau de l'an 2000. Cette disposition pourra être respectée sans difficultés.

Art. 17 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne

Selon l'art. 33 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport aérien (accord Suisse-CE sur le transport aérien; FF 1999 VI 5440), ledit accord prime les dispositions correspondantes des accords bilatéraux applicables entre la Suisse et des Etats membres de la CE lorsqu'elles portent sur des questions réglées par lui ou par le droit européen en vigueur. L'art. 17 confirme la chose en précisant que le présent accord doit être qualifié lui aussi d'applicable, même si sa ratification n'a lieu qu'après l'entrée en vigueur des accords sectoriels. La remarque selon laquelle les droits et obligations fixés dans les accords sectoriels doivent être appliqués dans la version en vigueur le moment venu a en outre pour effet que même les modifications futures du droit européen prime-

ront les dispositions du présent accord qui leur seraient contraires. Cela pourrait se produire si jamais des dispositions applicables dans toute l'UE devaient porter sur les aéroports et sur la charge sonore qui en résulte.

Art. 18 Réexamen de l'accord

Le transport aérien est par définition sujet aux turbulences. Toutes les prévisions laissent entrevoir une croissance très rapide du trafic aérien civil au cours des dix prochaines années, mais par ailleurs, l'aviation est très sensible aux incertitudes et aux crises politiques. Les choses bougent aussi du fait des efforts déployés pour harmoniser les réglementations étatiques régissant l'aviation civile en Europe et dans le monde. Le marché des compagnies aériennes est soumis à de grands changements. Voilà pourquoi l'art. 18 fixe un réexamen de l'accord à l'horizon des prévisions actuelles, c'est-à-dire en 2010. Il précise également la nécessité de prendre en compte l'évolution du trafic aérien et de la situation en matière d'exposition au bruit. Quant à l'analyse coûts-utilité, elle est destinée à vérifier si la relation entre la charge sonore et le bénéfice tiré de l'aéroport a évolué au détriment de la République fédérale d'Allemagne ou à son avantage.

Toutefois, on l'a précisé au ch. 7 du protocole sur demande spécifique de la partie allemande, le réexamen ne portera pas seulement sur ces questions, mais sur tous les aspects significatifs.

3 Conséquences de l'accord

3.1 Cadre juridique

La question de savoir si la République fédérale d'Allemagne n'est pas tenue, juridiquement, de tolérer la façon de faire de la Suisse et si celle-ci ne pourrait pas se défendre avec succès au cas où des mesures unilatérales seraient prises à son encontre a jalonné le débat sur l'utilisation de l'espace aérien de l'Allemagne du sud.

Incontestablement, le trafic aérien dont il est question se déroule au-dessus du territoire allemand. Il s'agit d'un espace sur lequel la République fédérale d'Allemagne détient seule la souveraineté. C'est à elle qu'il revient d'y autoriser le trafic aérien ou de l'interdire. La question est donc de savoir si la Suisse est habilitée, juridiquement, à assurer le contrôle du trafic dans cet espace, d'y définir les itinéraires d'approche et de décollage ainsi que l'intensité de leur utilisation, et de procéder aux classifications de l'espace aérien nécessaires pour la sécurité du trafic d'approche.

Les autorités de la Confédération admettent depuis les années 80 que, pour ce qui est des vols d'approche et de décollage dans cet espace aérien, la situation juridique est incertaine et que la Suisse ne peut en aucun cas prétendre disposer du droit d'y procéder. On peut certes toujours affirmer que les droits de survol au sens où l'entendent la convention de Chicago et l'accord sur le transit incluent l'approche et le décollage; mais la position inverse paraît tout aussi plausible. Il n'existe aucune jurisprudence à ce sujet.

Au cours des négociations sur l'accord, SAirGroup a demandé une expertise juridique à M. R. Dettling-Ott, privat-docent, qui a considéré que, dans l'optique du droit international de l'aviation, la situation de la Suisse était positive. De son côté,

l'aéroport de Zurich a fait faire une étude circonstanciée de la situation juridique par M^{me} Natalie Lübben, M. Stefan Ohlhoff et le prof. Rüdiger Wolfrum, directeur de l'institut Max-Planck pour le droit public étranger et le droit des gens à Heidelberg. L'étude a pris en compte la situation créée par l'accord sur le trafic aérien passé entre la Suisse et la CE. Quant à la Confédération, elle a approfondi la question au moyen des rapports d'expertise de la Direction du droit international public, elle a chargé une étude berlinoise de confiance de définir les possibilités de recours contre un décret unilatéral allemand, et en été 2001, elle a mandaté un expert du droit de l'aviation, le prof. Pablo Mendes de Leon, de l'Université de Leiden, pour examiner encore la situation juridique. On a requis en outre les avis du Bureau de l'intégration et de la Direction politique du DFAE. De son côté, la République fédérale d'Allemagne, connaissant les rapports d'expertise commandés par l'aéroport et par SairGroup, a fait vérifier son argumentaire par ses propres services et par le prof. Milde de l'Université McGill de Montréal, ancien chef du service juridique de l'OACI.

En été 2001, l'aéroport a fait faire une nouvelle expertise par un spécialiste allemand du droit européen, le prof. M. Nettesheim.

En substance, les services de la Confédération et M. Mendes de Leon considèrent l'accord comme avantageux pour la Suisse. Les expertises commandées par SAir-Group et par Unique aéroport SA de Zurich jugent la position juridique de la Suisse favorable à certains égards. Par contre, dans l'optique de la République fédérale d'Allemagne, l'accord représente une concession faite à la Suisse et qui va au-delà de ce qu'exige le droit.

Selon l'optique adoptée, l'appréciation est la suivante:

- Droit international de l'aviation

La convention de Chicago et l'accord sur le transit de 1944 permettent-ils de conclure à un droit, pour la Suisse, d'utiliser selon son bon vouloir l'espace aérien du sud de l'Allemagne pour des vols d'approche et de décollage? La question est controversée. En effet, trois représentants des principaux instituts mondiaux du droit de l'aviation (le prof. Milde de l'Université McGill à Montréal, le prof. P. Mendes de Leon, le prof. Böckstiegel de l'institut de l'aviation de l'Université de Cologne) estiment que les deux accords en question ne s'appliquent pas aux vols en phase d'approche et de décollage. Ils ajoutent que, même si l'on admettait que ces vols sont régis par les droits de transit, la convention de Chicago fournirait de bonnes raisons à la République fédérale d'Allemagne pour pouvoir les réglementer librement dans son espace aérien, sous réserve du respect de certains principes, par exemple la non-discrimination des compagnies d'aviation. D'autres auteurs (p. ex. Dettling-Ott, Ohlhoff/Lübben/Wolfrum) admettent qu'en droit international de l'aviation, l'approche ne se distingue pas du «survol», protégé juridiquement. Ils mettent l'accent sur les principes que la République fédérale d'Allemagne doit respecter si elle veut adopter des prescriptions. En substance, ils affirment que ces prescriptions devront être les mêmes que s'il s'agissait d'un aéroport allemand. Ce qui est certain, c'est que la question de savoir si les vols d'approche et de décollage relèvent du droit de transit n'a encore jamais été tranchée par une instance juridique ni par un tribunal arbitral.

Le Conseil fédéral est réservé quant à la possibilité d'obtenir, au moyen d'une procédure d'élimination des différends devant l'OACI, des avantages par rapport à l'accord négocié. L'aboutissement même à une décision du Conseil de l'OACI est douteux. Il faudrait bien plutôt s'attendre à des négociations longues et laborieuses, où la moindre question prendrait une résonance politique. Il y tout lieu d'admettre également que l'OACI userait de son droit d'inviter encore et encore les parties à entreprendre de nouvelles négociations. A ce jour, jamais une telle procédure devant l'OACI n'a abouti à une décision du Conseil sur des questions de transit.

– Accord entre la Suisse et la CE sur le trafic aérien

Les avis des experts divergent aussi quant à la possibilité d'appliquer l'accord entre la Suisse et la CE sur le trafic aérien, et le droit de la CE en général. Les divergences ne concernent guère la définition des aspects qui paraissent essentiels. Tous les auteurs s'accordent à dire qu'il faut examiner si la réglementation des vols en phase d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich a des retombées sur l'exercice des droits définis dans l'accord entre la Suisse et l'Europe unie. Il y a unanimité aussi sur le fait que le droit de la CE protège non seulement l'accès au marché, mais encore la liberté de prestations de services.

Ces libertés se trouvent-elles réduites? Pour répondre à la question, il faut se demander si les principes de la proportionnalité sont respectés. Sur ce point les avis divergent selon les hypothèses relatives aux conséquences de l'accord pour le trafic d'approche et de décollage. Certains experts admettent qu'il n'existe aucune alternative valable et que, par conséquent, l'accès au marché se trouve entravé de façon inadmissible. De leur côté, ceux qui admettent la possibilité d'une autre répartition des vols d'approche et de décollage doutent que la réglementation à ce sujet viole l'accord sur le trafic aérien ou le droit applicable dans la CE.

En substance, les expertises commanditées par l'aéroport admettent que les réglementations prévues dans l'accord violent le droit de la CE et réduisent de manière inadmissible l'accès au marché, tandis que les experts mandatés par la Confédération, de même que ses propres services, considèrent l'accord comme avantageux pour notre pays.

Ainsi, à notre avis, la question décisive est celle des conséquences réelles des dispositions contractuelles sur le trafic en provenance et à destination de Zurich. Contrairement aux prémisses adoptées dans les rapports d'expertises commandés par SAirGroup et par l'aéroport, nous croyons que le réalisme force à reconnaître – comme l'affirme la République fédérale d'Allemagne – que l'accès à l'aéroport ne se trouve pas entravé. Nous avons en effet approuvé l'accord précisément en admettant que la capacité de cet aéroport ne s'en trouverait pas réduite (cf. plus bas, ch. 3.2).

De là également notre conviction que l'accord ne discrimine nullement des compagnies aériennes ni n'entrave leur droit de desservir l'aéroport de Zurich. Il n'y a donc aucune restriction des droits d'accès au marché, mais simplement l'obligation de choisir des itinéraires d'approche différents pour exercer ces droits.

L'affirmation selon laquelle l'accord discrimine l'aéroport de Zurich par rapport aux aéroports allemands ne repose sur aucune base légale. Le droit

international n'exige pas l'égalité générale de traitement, et les sujets de droit ne peuvent se réclamer d'un tel principe que si celui-ci est inscrit dans un accord international. Or aucun accord ne garantit aux aéroports et à leurs riverains l'égalité dans les domaines réglés ici.

Afin de bien marquer la primauté de l'accord entre la Suisse et la CE sur le trafic aérien, on a inscrit dans l'accord avec la République fédérale d'Allemagne une clause dans ce sens, qui garantit en outre que les développements ultérieurs du droit européen, notamment dans le domaine du contrôle de la navigation aérienne ou de l'exploitation des aéroports, primeront le présent accord.

En outre, le chef du DETEC a demandé à la Commission européenne – après en avoir référé à la République fédérale d'Allemagne – de vérifier la compatibilité de l'accord avec les accords sectoriels passés entre la Suisse et la CE et plus généralement, avec le droit communautaire. Cette demande a été acceptée par la Commissaire aux transports et vice-présidente de la Commission européenne, Madame Loyola de Palacio, mais la vérification au sens de l'art. 211 du Traité instituant la Communauté européenne (traité CE) aura lieu seulement une fois les accords sectoriels entrés en vigueur. Elle a par ailleurs confirmé qu'il était indifférent que l'examen porte sur un accord ou sur des mesures prises unilatéralement par l'Allemagne.

Ainsi nous avons l'assurance que l'accord ne déploiera ses effets que s'il est compatible avec le droit communautaire. Le cas échéant, les dispositions qui ne le seraient pas seraient déclarées nulles par la Commission. L'examen auquel la Commission européenne procédera une fois l'accord conclu avec la République fédérale d'Allemagne est la garantie que la Suisse bénéficiera du meilleur statut possible dans le cadre du droit communautaire.

– Droit de voisinage

Les règles de la protection de l'environnement et du droit de voisinage ne fournissent pas de réponses concluantes aux questions qui se posent ici. Les règles de bon voisinage interdisent les dégâts et interventions exagérés et substantiels. Mais la définition exacte de ces notions est incertaine et il n'existe aucune pratique à ce sujet dans le domaine de l'aviation. On peut au reste considérer comme reconnue l'obligation de chercher un arrangement à l'amiable. Il n'est sans doute pas négligeable que les faits en cause ne relèvent que partiellement du droit de voisinage, puisqu'il n'est pas question d'immissions transfrontalières, mais bien de l'utilisation d'un espace sous souveraineté étrangère pour l'exploitation d'un aéroport.

– Possibilités de recours

Au surplus, la Suisse ne dispose que de peu de possibilités de recours. Le consentement de la République fédérale d'Allemagne serait nécessaire pour faire appel à un tribunal arbitral. Une procédure devant le Conseil de l'OACI, autorité politique et non judiciaire, comporte différentes incertitudes. Il en va de même des démarches juridiques qui pourraient être entreprises devant un tribunal allemand par l'aéroport ou par une compagnie aérienne.

Quelle que soit l'instance choisie, un procès durerait vraisemblablement des années. En attendant, les conditions imposées à l'exploitation de l'aéroport resteraient incertaines. Une planification solide deviendrait impossible aussi

bien pour la révision, nécessaire depuis longtemps et prévue dans la loi, de la stratégie d'exploitation que pour les plans cantonaux et communaux. Il faudrait néanmoins chercher à réaménager les vols d'approche et de décollage au cas où l'Allemagne maintiendrait des mesures unilatérales pendant la durée du procès.

En outre il n'est pas certain qu'une telle procédure finisse par résoudre les questions décisives, car la concrétisation d'une solution risquerait d'être abandonnée aux Etats.

Et quelque favorable que paraisse la position juridique de la Suisse, rien n'empêcherait la République fédérale d'Allemagne d'assumer elle-même le contrôle du trafic aérien, obligeant Skyguide et l'aéroport à faire face à de graves difficultés.

La seule démarche raisonnable semble être de soumettre l'accord à l'examen de la Commission européenne, si accord il y a. Des dispositions ont été prises à cet effet. Quant à la décision de la Commission européenne, la Suisse pourrait l'attaquer devant le Cour de justice européenne en vertu de l'art. 20 de l'accord Suisse-CE sur le transport aérien.

3.2 Effets de la conclusion d'un accord

La conclusion de l'accord permet de consolider, en l'inscrivant dans un acte juridique international officiel, le droit d'utiliser l'espace aérien allemand, facteur important pour l'exploitation de l'aéroport, du fait de la proximité de la frontière. Cette activité pourra donc désormais être planifiée à long terme et les incertitudes qui affectaient les entreprises aéronautiques et la population depuis des années prendront fin.

La Suisse assurera le contrôle de la navigation aérienne en s'appuyant sur une base de droit international et il existe désormais un cadre légal pour étudier la question du prélèvement de taxes à cet effet.

L'accord prévoit les délais transitoires indispensables pour réorganiser l'exploitation de l'aéroport, ainsi que les dérogations permettant d'utiliser l'espace aérien allemand lorsque c'est inévitable. Il met fin à plus de deux décennies de discussions concernant le trafic d'approche dans cet espace aérien. Un procès avec la République fédérale d'Allemagne ne pourrait clarifier la situation de manière aussi effective et exhaustive, il s'en faut de beaucoup.

Dans le même temps, l'accord reflète la volonté du Conseil fédéral d'entretenir avec la République fédérale d'Allemagne des relations de bon voisinage, ce qui implique que l'on ne néglige pas les retombées sur le territoire allemand de l'exploitation d'un aéroport suisse.

Mais l'accord contraint la Suisse à modifier la répartition du trafic d'approche vers l'aéroport de Zurich; c'est le principal reproche qui lui est fait généralement. L'ensemble du trafic aérien de et vers l'aéroport devra être réexaminé. Mais ce réexamen n'est pas la conséquence du seul accord avec la République fédérale d'Allemagne. L'art. 74a de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1) exige lui aussi la révision de tous les aspects de l'exploitation lors du renouvellement de la concession en 2001. De son côté, le Tri-

bunal fédéral a affirmé la nécessité d'une telle révision dans son arrêt du 8 décembre 2000 relatif à la concession de construction du terminal Midfield (ATF 126 II 522).

L'objectif de cette révision est double. On veut optimiser les mouvements d'avions dans l'optique de l'aménagement du territoire et de l'environnement, notamment en réduisant les immissions sonores aux alentours de l'aéroport; mais il s'agit aussi d'assurer pour l'avenir des capacités maximales à l'aéroport, car la répartition actuelle des vols en phase d'approche et de décollage ne permet pas de garantir les capacités correspondant aux prévisions de trafic. Les travaux ont commencé en octobre 2001. Y sont associés, aux côtés de l'aéroport et du canton de Zurich, les communes et tous les autres cantons qui pourraient être touchés par le trafic aérien, ainsi que différents services fédéraux. Ensemble, ils doivent définir une stratégie d'exploitation optimale par l'ensemble de ses caractéristiques. Leurs travaux ont déjà abouti à des propositions. Il en ressort que l'aéroport peut rester intégralement ouvert à l'exploitation même si l'on tient compte des exigences de l'accord. Différentes solutions sont envisageables. Certaines auraient même pour effet qu'un moins grand nombre de personnes seraient soumises à des charges sonores dépassant les valeurs limites, alors que les coûts seraient réduits. Certes, les mesures de construction qui s'imposeraient coûteraient relativement cher; mais elles seraient compensées par une réduction des dépenses dans d'autres secteurs, par exemple dans la protection contre le bruit et dans les dédommagements imposés pour cause d'expropriation formelle de revendications pour bruit d'avions, fondées au titre du droit de voisinage. Dans l'optique de la sécurité, toutes les solutions proposées doivent correspondre, comme les procédures actuelles d'approche et de décollage, aux normes internationales et recommandations applicables.

Mais, en dépit du bilan positif offert par différentes solutions au chapitre des avantages et des inconvénients, la réduction globale du bruit n'ira probablement pas sans un déplacement partiel de la charge sonore, et par conséquent, son accroissement dans certaines régions; c'est le revers de la médaille.

3.3 Conséquences d'une non-ratification

- L'Allemagne a annoncé à plusieurs reprises son intention d'introduire, si une solution négociée n'était pas trouvée, des prescriptions qui régiraient les procédures d'approche et de décollage de façon à répartir différemment le trafic d'approche et à soulager sa région concernée.
- En cas de non-ratification, il faut nous attendre à ce que les opérations relatives au contrôle aérien dans le sud du pays reviennent à l'entreprise allemande homologue de Skyguide. Celle-ci devrait affronter de graves difficultés dans l'accomplissement de sa tâche. Mais les conséquences les plus douloureuses se feraient sentir pour l'aéroport de Zurich, car celui qui assure le contrôle de la circulation aérienne détermine en dernier ressort la capacité d'un tel ouvrage. Même si l'Allemagne exerçait cette activité dans le sens de la stratégie d'exploitation actuelle (ce qui est improbable), la Suisse ne pourrait rien entreprendre contre les inconvénients qui en résulteraient. Il ne serait plus question d'adopter un régime d'approche par le nord tel que pratiqué par Skyguide, exploitant toutes les possibilités de ménager les intervalles d'approche les plus brefs possibles et coordonnant habilement les décollages et les atterrissages; cela implique en effet qu'un seul organe

contrôle toutes les aires d'arrivée et de départ. Même d'autres concepts de décollage et d'atterrissage, évitant au maximum de recourir à l'espace aérien allemand pour utiliser les pistes 14 et 16, seraient fortement entravés.

- En outre, il n'est pas exclu que l'Allemagne instaure dans ce cas une zone de limitation de vol, que ce soit pour des motifs militaires, touristiques ou qui relèvent de l'aviation civile, et qu'elle institue par exemple des niveaux de vol particuliers; elle pourrait même adopter une classification de l'espace aérien ne répondant pas aux besoins du trafic d'approche de Zurich.
- Il n'est guère imaginable que la République fédérale d'Allemagne consente à participer à de nouvelles négociations, dans lesquelles la Suisse lui demanderait d'accepter une part du trafic d'approche et de décollage plus importante que prévu actuellement. Et si elle consentait à négocier encore, il faudrait s'attendre à aboutir à des modalités plus mauvaises que celles de l'accord proposé.
- La position de la République fédérale d'Allemagne devrait se durcir sensiblement. En effet, cet accord représente, pour elle aussi, un compromis que le gouvernement allemand a accepté en dépit des exigences encore plus sévères de sa propre population. Ainsi l'été dernier, les communes allemandes ont quitté la délégation avec fracas. De leur côté, les Landkreise touchés par le trafic d'approche et le gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg ont depuis quelque temps déjà un regard critique vis-à-vis de l'accord. Le gouvernement allemand n'en a pas moins accepté le résultat de la négociation. Ainsi une non-ratification par la Suisse serait un camouflet pour lui. Les milieux qui refusent tout compromis avec la Suisse verraient leur position renforcée et leur gouvernement serait contraint d'adopter une ligne plus dure.
- Mais bien plus que les questions d'espace aérien, le rejet de l'accord avec l'Allemagne nuirait à nos bonnes relations avec un partenaire commercial de première importance, qui fait preuve même au plan européen de beaucoup de compréhension pour la position particulière de la Suisse. C'est un élément qu'il ne faut pas sous-estimer. Si peu quantifiable qu'il soit, il est peut-être de grande portée pour notre pays.

La République fédérale d'Allemagne adoptera-t-elle les mesures mentionnées, voire une autre démarche, en cas de non-ratification? Il lui appartient à elle seule d'en décider. Mais les services fédéraux compétents sont convaincus de sa détermination à agir. Elle matérialisera en tous cas sa thèse, maintes fois affirmée, selon laquelle nul autre qu'elle ne dispose de l'espace aérien allemand.

3.4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences financières ni sur l'effectif du personnel. Les obligations convenues peuvent être assumées sans exiger un surcroît de personnel par rapport à la situation actuelle. L'accord tendrait plutôt à décharger les autorités fédérales, préoccupées depuis plus de 20 ans par le problème du survol du territoire allemand par les avions en phase d'approche se dirigeant sur Zurich.

La Confédération prend certes des engagements concernant la mise en oeuvre des stations de mesure du bruit des avions, mais elle s'en déchargera sur l'entreprise concessionnaire. En effet, la concession d'exploitation contraint expressément cette entreprise à assumer les obligations découlant de l'accord.

La Suisse assume également des obligations quant à l'exercice du contrôle du trafic aérien. Mais les coûts afférents seront supportés comme par le passé par Skyguide. L'accord n'entraîne aucune dépense importante, tout en offrant une base à partir de laquelle une compensation des coûts sera possible (cf. plus haut: commentaire de l'art. 1).

3.5 Conséquences pour les cantons

Les cantons bénéficieront des effets de l'accord, qui crée des conditions stables pour le développement ultérieur de l'aéroport. Celui-ci demeure une importante infrastructure également pour la Suisse centrale et orientale.

Dans le canton de Zurich, l'accord aura des conséquences sur la répartition du bruit des avions, car il est l'un des éléments importants à prendre en considération dans l'élaboration de la nouvelle stratégie d'exploitation. Malgré certains transferts, il semble que le bilan global des immissions sonores sera plutôt positif, soit qu'un moins grand nombre de personnes subissent des niveaux de bruit dépassant les valeurs-limites, soit que la nouvelle répartition soit perçue comme plus «équitable» parce que toutes les régions seront touchées.

Les autres cantons ressentiront des effets partiellement comparables, avec pour certaines régions un trafic aérien inconnu à ce jour. En-dehors du canton de Zurich, il n'en résultera guère d'immissions sonores supérieures aux valeurs-limites. Mais on ne peut exclure que le trafic aérien soulève des protestations dans des régions rurales particulièrement calmes.

Globalement néanmoins, les conséquences pour les cantons peuvent être qualifiées objectivement d'assez modestes.

4 Programme de la législature

Le message concernant le présent accord n'est pas annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature (FF 1999 2003). Il s'agit pourtant d'un projet urgent, car l'avenir de l'aéroport de Zurich nécessite à brève échéance un cadre juridique solide.

5 Rapport avec le droit européen

Le rapport avec le droit européen apparaît dans la question de savoir si le présent accord pourrait porter atteinte à des droits et obligations découlant de l'accord Suisse-CE sur le trafic aérien et du droit applicable dans la CE. Les avis des experts divergent. Le Conseil fédéral a accepté l'accord en admettant que, fondamentalement, le droit communautaire n'était pas touché. Mais la question dépend largement des circonstances réelles. Aussi a-t-on demandé que la Commission européenne vé-

rifie l'accord. De plus, si contre toute attente, il devrait s'avérer qu'il empiète sur le droit communautaire, l'art. 17 prévoit que celui-ci prime. Cela restera vrai si de futures dispositions de la CE devaient régir des questions dont traite le présent accord.

6 Conformité avec la Constitution et avec la loi

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101), les affaires étrangères, soit en particulier la conclusion d'un accord international, sont de la compétence de la Confédération. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux.

Un tel traité est sujet au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. s'il est illimité dans le temps et indénonçable, s'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale ou s'il entraîne une unification multilatérale du droit. L'accord avec l'Allemagne ne remplit pas ces conditions: il a certes été conclu pour une durée indéterminée, mais chacune des parties peut le dénoncer en tout temps. Au surplus, il ne prévoit ni l'adhésion à une organisation internationale ni une unification multilatérale du droit. Ainsi son approbation par l'Assemblée fédérale n'est pas sujette au référendum.

Schéma 1

La journée (de 7 heures à 21 heures)

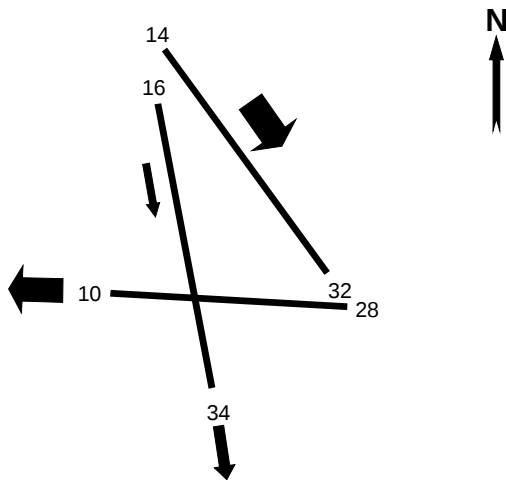


Schéma 2

Vent d'ouest

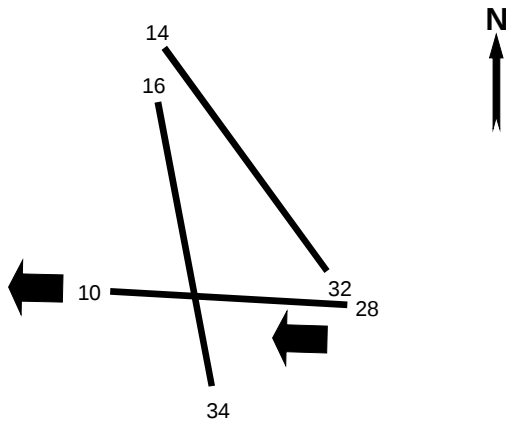


Schéma 3

La nuit (de 21 heures à 07.00 heures)

