

Date de dépôt : 28 juin 2017

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 163 « Pour un pilotage démocratique de l'aéroport de Genève – Reprenons en main notre aéroport »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 mars 2017 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 10 juillet 2017 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 10 juillet 2017 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 10 mars 2018 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 mars 2019 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat prend position sur la prise en considération de l'initiative 163 (ci-après : IN 163), après avoir constaté sa validité par arrêté séparé, comme suit :

A. Prise en considération de l'initiative

Le Conseil d'Etat entend prendre position en abordant plus particulièrement les points suivants :

- la gouvernance de l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG);
- l'autonomie de gestion de l'AIG;
- l'application des législations aéroportuaires et de celles liées à la protection de l'environnement;
- le plan sectoriel d'infrastructure aéronautique (PSIA).

C'est sur cette base qu'il exprimera sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. La gouvernance de l'Aéroport international de Genève

La loi sur l'Aéroport international de Genève (H 3 25, ci-après : LAIG) prévoit que l'établissement est géré, en conformité avec la concession fédérale, par un conseil d'administration, qui est le pouvoir supérieur de l'établissement (art. 6, 7 et 13 LAIG). Les membres du conseil d'administration sont personnellement responsables envers l'établissement des dommages qu'ils causent en manquant, consciemment ou par négligence, aux devoirs de leur fonction (art. 10 LAIG). Les partis qui composent le Grand Conseil désignent enfin chacun une personne qui les représente au sein du conseil d'administration (art. 7, al. 1, lettre a LAIG).

Le conseil d'administration est par ailleurs investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion de l'établissement (art. 13 LAIG). Ces pouvoirs lui sont conférés sous réserve des compétences du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et de l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après : OFAC).

Les budgets de l'AIG sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 38, al. 1 LAIG)¹. Chaque année, le conseil d'administration rend compte de sa gestion au Conseil d'Etat, afin que ce dernier présente au Grand Conseil le projet de loi relatif à son approbation. De même, les états financiers annuels

¹ De même, tout éventuel investissement hors budget doit être soumis au Conseil d'Etat pour approbation (art. 33, al. 2 LAIG).

de l'établissement remis au Conseil d'Etat font l'objet d'un projet de loi présenté au Grand Conseil pour approbation (art. 38, al. 2 LAIG)².

Sur le plan foncier, toute extension de l'aéroport relève de la compétence du Grand Conseil. En effet, lorsqu'un bâtiment ou un équipement doit être implanté en tout ou partie en dehors du périmètre aéroportuaire, l'approbation du Grand Conseil est requise (art. 33, al. 4, lettre b LAIG).

Par ailleurs, l'AIG rend compte au Conseil d'Etat de la façon dont les objectifs pour limiter les nuisances dues au trafic aérien sont planifiés puis mis en œuvre. A ce titre, la convention d'objectifs conclue entre la République et canton de Genève et l'AIG en décembre 2016 contient des prescriptions en matière de limitation d'horaires d'exploitation, de politique tarifaire favorisant les aéronefs moins polluants et moins bruyants, d'insonorisation des bâtiments exposés au bruit des avions pour en limiter l'impact sur les riverains de l'aéroport.

Les autorités communales, quant à elles, sont représentées au sein de la commission consultative pour la lutte contre les nuisances dues au trafic aérien (CCLNTA) (art. 25 LAIG), ainsi qu'au sein du conseil d'administration (art. 7, al. 1, lettres c et d LAIG). Des échanges quotidiens ou des séances collectives sont en outre assurés avec les communes riveraines de l'aéroport.

La gouvernance de l'AIG intègre donc les autorités cantonales (exécutive et législative) et communales, garantissant ainsi un contrôle public de ses activités, de sa gestion et de ses finances.

2. L'autonomie de gestion de l'AIG

Compte tenu de la variété des partenaires suisses et étrangers avec lesquels l'AIG entretient des relations régulières, ce dernier se doit d'être souple et efficace dans sa gestion quotidienne. Or, l'inscription dans la constitution de l'alinéa 4 du projet d'article 191A (« L'Aéroport international de Genève soumet en particulier régulièrement au Grand Conseil pour approbation un rapport relatif aux actions entreprises et principaux objectifs à moyen et long terme ») pourrait porter préjudice au fonctionnement opérationnel de l'aéroport.

La gestion d'un aéroport est par exemple étroitement dépendante des évolutions législatives internationales et nationales et exige un contact permanent avec les autorités chargées de les appliquer, en particulier l'OFAC.

² Disposition renforçant le pouvoir de contrôle du Grand Conseil, adoptée par ce dernier le 4 octobre 2013, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Au-delà de l'évolution de la législation, le pilotage de l'AIG exige une étroite et réactive coordination que l'aéroport doit garantir entre le canton et la Confédération. Le rôle des cantons aéroportuaires est assez précisément décrit par la législation fédérale, tant au niveau de la constitution (art. 87 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, RS 101 : « l'aviation relève de la compétence de la Confédération ») qu'au sein du corpus légal ordinaire (voir ci-après au point 3). Le rapport 2016 sur la politique aérienne de la Suisse (ch. 5.2.1, FF 2016 pages 1740 à 1743) énonce par exemple que « l'aviation est de la compétence exclusive de la Confédération. Cela étant, les cantons aéroportuaires et la région environnante sont bénéficiaires de la présence d'un aéroport national sur leur territoire. Ils en supportent aussi l'essentiel des inconvénients, à commencer par les nuisances sonores. Par conséquent, les cantons participent aux décisions dans la mesure où ils sont concernés et leurs préoccupations doivent être prises en considération autant que possible. Les cantons ne sauraient toutefois nuire à l'objectif national d'une bonne desserte aérienne du pays ».

L'AIG présente par ailleurs la particularité d'accueillir en son sein un secteur directement accessible depuis la France, sans contrôle douanier. Cette particularité est encadrée par une convention internationale qui lie la Suisse et la France (Convention entre la Suisse et la France concernant l'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux à contrôle nationaux juxtaposés à Ferney-Voltaire et à Genève-Cointrin conclue le 25 avril 1956³). L'évolution de ce contexte juridique échappe donc en grande partie au législateur cantonal. Pour la gestion de ce secteur particulier, l'AIG jouit actuellement d'une autonomie qui lui permet, selon les circonstances, de mettre en relation les acteurs français et suisses concernés.

L'initiative accorderait en outre une reconnaissance constitutionnelle au statut d'établissement de droit public de l'AIG (art. 191A, al. 1 : « L'Aéroport international de Genève est un établissement de droit public »), déjà prévu par la LAIG, dont la modification supposerait dans tous les cas l'approbation du Grand Conseil, tout en supprimant ainsi le terme « autonome » consacré par l'article 1, alinéa 2, de l'actuelle loi cantonale (« l'établissement est autonome et jouit de la pleine personnalité juridique »).

Il convient enfin d'apprécier les risques de limiter l'autonomie de gestion de l'AIG en intégrant dans la constitution de la République et canton de Genève un tel article. En effet, les dispositions d'application légales et réglementaires de ce dernier pourraient développer excessivement

³ RS 0.748.131.934.91.

l'environnement normatif déjà assez touffu dans lequel l'AIG évolue au quotidien.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que l'initiative ne précise pas quelle est la conséquence d'un refus, par le Grand Conseil, du rapport qui doit lui être soumis, pas plus qu'elle n'indique la fréquence à laquelle celui-ci doit être soumis, rendant floue cette disposition constitutionnelle.

3. L'application des législations aéroportuaires et de celles liées à la protection de l'environnement

L'AIG applique au quotidien un cadre légal assez dense qui régit en particulier les domaines aéronautique et environnemental.

Les dispositions de la loi fédérale sur l'aviation lui sont applicables (RS 748.0, ci-après : LA). L'AIG est ainsi au bénéfice d'une concession fédérale d'exploitation délivrée par la Confédération (art. 36a LA). Sont également applicables de nombreuses ordonnances d'application, parmi lesquelles :

- l'ordonnance sur l'aviation (RS 748.01);
- l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (RS 748.131.1, ci-après : OSIA);
- l'ordonnance fédérale sur les redevances aéroportuaires (RS 748.131.3).

En vertu de la concession accordée par la Confédération, l'AIG a édicté le règlement d'exploitation de l'Aéroport international de Genève, du 31 mai 2001, soumis à l'approbation de l'OFAC (art. 36c LA).

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01) encadre également la gouvernance de l'AIG et ses ordonnances d'applications suivantes font l'objet de la plus grande attention :

- l'ordonnance sur la protection contre le bruit (RS 814.41), avec en particulier son annexe 5 (valeurs limites d'exposition au bruit des aérodromes civils);
- l'ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1);
- l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (RS 814.012, ci-après : OPAM).

Au-delà des dispositions légales et réglementaires, les conditions d'exploitation de l'AIG sont par ailleurs étroitement dépendantes d'outils de planification tels que le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (ci-après : PSIA) adopté par le Conseil fédéral. Ce document attribue à la Confédération une compétence stratégique qui lie fortement l'AIG, puisqu'il

fixe le but de l'aéroport, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement, les conditions opérationnelles générales et les effets sur l'aménagement du territoire aux abords de la plate-forme aéroportuaire (art. 3a OSIA).

Le contexte légal et réglementaire comme les décisions de planification des autorités encadrent donc à satisfaction l'activité aéronautique et l'impact environnemental de l'AIG. Des dispositions supplémentaires ne sont donc pas nécessaires et pourraient même créer un contexte d'insécurité juridique préjudiciable pour l'exploitation de l'AIG. Le plan directeur cantonal prévoit également différentes mesures pour gérer l'évolution de l'urbanisation dans les secteurs géographiques concernés par le bruit des avions, en définissant des affectations compatibles avec les niveaux de bruit, pour la protection de la santé des habitants (fiche A 20).

4. PSIA

Le PSIA est l'instrument de planification et de coordination de la Confédération pour l'aviation civile. Il fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse.

Chaque fiche par installation du PSIA définit les conditions générales de l'exploitation, le périmètre d'aérodrome, l'exposition au bruit, l'aire de limitation d'obstacles, la protection de la nature et du paysage ainsi que l'équipement. Les fiches décrivent en outre les impacts sur le territoire et l'environnement.

La fiche PSIA pour le canton de Genève est en cours d'élaboration et est soumise à une consultation populaire de type enquête publique des plans d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat souhaite que cette fiche fixe notamment l'exposition au bruit prévue en 2030, et vise à une réduction des courbes de bruit à cet horizon. En effet, si le nombre de passagers est appelé à s'intensifier au cours des années futures, il n'est pas directement corrélé aux nuisances émises par l'aéroport.

Ainsi, l'augmentation de la capacité des avions, ainsi que les améliorations technologiques qui ont commencé à être mises en œuvre sur les aéronefs, démontrent non seulement que la croissance du nombre de vols est bien moindre que celle du nombre de passagers, mais également que le bruit généré par chacun des avions va aller en diminuant.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat souhaite que les objectifs de réduction de l'impact en matière de nuisances sonores à l'horizon 2030 soient inscrits dans la fiche PSIA, et atteints par une approche volontariste sur l'attribution des

classes d'avions susceptibles d'atterrir et de décoller à Genève, de sorte que la courbe de bruit prévisionnelle à l'horizon 2030 soit plus petite que la courbe 2017. Pour le Conseil d'Etat, il est en effet essentiel que la croissance de l'activité de l'aéroport ne se traduise pas par une extension des courbes de bruit qui imposerait de nouvelles contraintes en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions. Les objectifs de réduction de l'exposition au bruit à l'horizon 2030 doivent permettre de préserver les potentiels de construction de logements identifiés dans le plan directeur cantonal (PDCn 2030).

B. Conclusion

Tant la législation actuelle que la pratique de consultation large voulue par les autorités fédérales et cantonales donnent un contrôle démocratique sur l'aéroport que peu d'autres aéroports connaissent.

Le Conseil d'Etat considère dès lors que les mesures proposées par l'IN 163 nuiraient à la gouvernance de l'aéroport et auraient un impact négatif sur la conduite de cette infrastructure, essentielle pour l'économie de la région.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 163 sans lui opposer de contreprojet et à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP