

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale constitutionnelle 163 "Pour un pilotage démocratique de l'aéroport de Genève - Reprenons en mains notre aéroport"

28 juin 2017

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 10 août 2016, la Coordination régionale pour un aéroport de Genève urbain, respectueux de la population et de l'environnement (ci-après : le comité d'initiative) a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire intitulée « Pour un pilotage démocratique de l'aéroport de Genève – Reprenons en main notre aéroport » (ci-après : l'initiative). Lisa Mazzone était désignée comme mandataire de l'initiative. Etait joint au courrier un spécimen de formule de récolte de signatures.
2. L'initiative portait sur l'introduction d'un nouvel article 191A dans la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00, ci-après : Cst-GE), intitulé « Trafic aérien », dont le contenu était le suivant :

- « 1. L'aéroport international de Genève est un établissement de droit public.
2. Dans le cadre défini par la Confédération et les limites de ses compétences, l'Etat tient compte du caractère urbain de l'aéroport et recherche un équilibre entre son importance pour la vie économique, sociale et culturelle et la limitation des nuisances pour la population et l'environnement.
3. L'Etat prend en particulier toutes les mesures adéquates pour limiter les nuisances dues au trafic aérien, notamment le bruit, les pollutions atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre et pour mettre en œuvre les principes d'accomplissement des tâches publiques, définies dans la présente Constitution, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé.
4. L'Aéroport international de Genève rend compte aux autorités cantonales et communales de la façon dont les objectifs précités sont planifiés puis mis en œuvre au regard du cadre et des limites définis par la Confédération. Il soumet en particulier régulièrement au Grand Conseil pour approbation un rapport relatif aux actions entreprises et principaux objectifs à moyen et long terme. »

L'initiative comprenait par ailleurs un exposé des motifs au recto du formulaire de récolte de signatures.

3. Le 10 août 2016, le service des votations et élections (ci-après : SVE) de la Chancellerie d'Etat a approuvé la formule de récolte de signatures.
4. Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 16 août 2016, le délai de récolte des signatures arrivant à échéance le 16 décembre 2016.

5. Le 15 décembre 2016, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
6. Par arrêté du 8 mars 2017, le Conseil d'Etat a constaté que le nombre de signatures exigé par la constitution était atteint. Il a par ailleurs fixé au 10 mars 2017 la publication dudit arrêté de constatation de l'aboutissement de l'initiative dans la FAO et au 10 juillet le délai au Conseil d'Etat pour statuer sur la validité de l'initiative.
7. L'arrêté de constatation de l'aboutissement de l'initiative 163 a été publié dans la FAO du 10 mars 2017.
8. Par courrier du 13 mars 2017, la Chancelière d'Etat, au nom du Conseil d'Etat, a adressé un courrier au comité d'initiative, lui octroyant un délai au 3 avril 2017 pour lui faire part de ses observations éventuelles sur la validité de l'initiative. Ce délai, à la demande de Lisa Mazzone, a été prolongé au 7 avril 2017.
9. Le comité d'initiative a déposé des observations sous la plume de son conseil dans un courrier daté du 7 avril 2017. Il estime que toutes les conditions de validité de l'initiative sont réalisées. Il n'a pas été fait d'élection de domicile en faveur dudit conseil.

II. EN DROIT

1. La validité d'une initiative populaire cantonale est examinée par le Conseil d'Etat (art. 60, al. 1 Cst-GE).
2. Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
3. A ces conditions s'ajoute l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après : Cst. féd.) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, c. 8.1 ; ATF 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, c. 5.1).
4. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (ATF 1P.454/2006 du 22 mai 2007, c. 3.1 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2013, § 856).

A. Forme de l'initiative :

5. L'article 56, alinéa 2 Cst-GE prévoit qu'une proposition de révision partielle de la constitution peut être rédigée de toute pièce (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
6. En l'espèce, la proposition prévoit l'introduction d'un nouvel article 191A dans la constitution genevoise, lequel est entièrement rédigé.
7. Il s'agit ainsi d'une initiative formulée.

B. Unité du genre :

8. Selon l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité de genre est déclarée nulle.
9. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013) – qui portait également sur l'unité de genre –, une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, c. 2.1, et les références citées ; GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).

10. En l'espèce, l'initiative 163 porte sur une modification de la constitution genevoise, par l'ajout d'un nouvel article 191A. Il n'y a donc pas de mélange de niveaux normatifs.
11. Par conséquent, l'initiative 163 respecte le principe de l'unité de genre.

C. Unité de la matière :

12. L'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3 Cst-GE).
13. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, figurant à l'article 34, alinéa 2 Cst. féd.. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 137 I 200, c. 2.2 et les références citées ; ATF 130 I 185, c. 3 et les références citées). La notion de « rapport intrinsèque » est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même manière : le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est posée, l'initiative permet aux citoyens d'exprimer librement leur volonté (ATF 1C_305/2012 du 26 février 2013, c. 2.1).
14. L'exigence d'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative portant sur une révision partielle que sur une révision totale de la constitution, soumise à une procédure propre (ATF 130 I 185, c. 3.1 et les références citées).
15. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, c. 4b et les références citées ; ATF 1C_305/2012 du 26 février 2013, c. 2.1).
16. Une autre distinction peut être faite : les initiatives entièrement rédigées sont traitées de façon plus stricte, au regard de la règle de l'unité de la matière, que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement ; le parlement dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et il peut, le cas échéant, corriger le vice en rédigeant les dispositions voulues. Il faut ainsi interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE, qui consacre le principe de l'unité de la matière en droit cantonal genevois, à la lumière de ces principes (ATF 123 I 63, c. 4b et les références citées ; ATF 1C_305/2012 du 26 février 2013, c. 2.1).
17. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des

moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, c. 3.2 et les références citées). Il en va de même lorsqu'il n'y a pas d'idée centrale mais deux projets de nature totalement distincte ou encore lorsqu'il y a une juxtaposition plutôt qu'une complémentarité de moyens (ATF 1C_305/2012 du 26 février 2013, c. 2.2).

18. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :

- une initiative poursuit un seul but ;
- une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité ;
- une initiative – souvent programmatique – expose un objectif et différents moyens pour y parvenir, à condition que ceux-ci ne soient pas trop hétérogènes et qu'un fil conducteur apparaisse dans la proposition.

19. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE (ATF 123 I 63, c. 4b et les références citées).

20. En l'espèce, l'article 191A proposé par les initiants s'intitule « trafic aérien ». Il s'insère dans la section 8 (mobilité) du chapitre III (Tâches publiques) du titre VI (Tâches et finances publiques) de la constitution fédérale. Il comprend 4 alinéas, qui rappellent :

- a) le caractère d'établissement public de l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) ;
- b) le devoir de l'Etat de tenir compte du caractère urbain de l'aéroport et de rechercher un équilibre entre son importance pour la vie économique, sociale et culturelle, d'une part, et la limitation des nuisances pour la population et l'environnement, d'autre part ;
- c) le devoir de l'Etat de prendre toutes les mesures adéquates pour limiter les nuisances dues au trafic aérien et pour mettre en œuvre les principes de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé ;
- d) le devoir de l'AIG de rendre des comptes aux autorités cantonales et communales, avec en particulier celui de remettre un rapport régulier au Grand Conseil.

21. Il s'agit dès lors d'examiner si ces différents alinéas peuvent s'insérer dans une idée centrale et donc de déterminer si l'initiative poursuit un seul ou plusieurs buts.

A cette fin, l'examen des différents alinéas de l'initiative permet bien de dégager un seul but, à savoir la fixation d'un cadre dans lequel l'aéroport doit évoluer.

Ainsi, l'initiative 163 s'inscrit bien dans une seule idée centrale.

22. Par ailleurs, l'initiative concerne une seule thématique, à savoir l'aéroport. Cette dernière est déclinée en trois sous-objets que forment la structure, les objectifs et la gouvernance de ce dernier.

23. Il reste donc à déterminer si les différents alinéas de l'article 191A – qui constituent les moyens proposés par le comité d'initiative pour mettre en œuvre le but visé – se retrouvent dans un rapport de connexité suffisamment étroit pour que le principe de l'unité de la matière soit respecté.

A cet égard, le fait de rappeler le caractère d'établissement public de l'AIG entre dans le but visé, dès lors qu'il a pour effet de rappeler que l'aéroport n'est pas une société privée, mais bien un établissement public, pour lequel il est normal que des lignes directrices soient

prévues. Il fait par ailleurs à l'évidence partie de la thématique de l'initiative, puisqu'il en est l'objet.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, il s'agit ici de rappeler à l'Etat qu'il doit procéder de manière à ce que l'ensemble des intérêts qui y sont cités soient pris en considération. Cet objectif est précisé à l'alinéa 3, lequel détaille les mesures qu'il doit notamment prendre. Il s'agit ici de lignes directrices visant à ce que l'Etat, dans les limites des compétences qui lui sont attribuées en la matière, ait bien en tête l'ensemble des intérêts en jeu et agisse dans la recherche d'un équilibre entre eux. Ce moyen est également directement lié à la thématique précitée, soit plus précisément à sa sous-composante « objectifs ».

Enfin, l'alinéa 4, en ce qu'il prévoit le devoir de rendre des comptes autorités cantonales et communales, reste bien dans la ligne visée, à savoir de donner un cadre dans lequel l'aéroport doit évoluer. Un rapport remis régulièrement au Grand Conseil permet notamment de concrétiser cette volonté. Il est en effet soumis à l'approbation de cette autorité et porte sur les actions entreprises et les principaux objectifs à moyen et long terme. Là encore, la thématique susmentionnée dans sa facette de gouvernance est bien présente.

Il résulte ainsi de ce qui précède que les différents alinéas composant l'article 191A proposé par les initiants sont dans un rapport de connexité suffisamment étroit pour que le principe de l'unité de genre soit respecté, ce quand bien-même ils s'adressent tant à l'AIG qu'à l'Etat de Genève.

D. Principe de clarté :

24. Comme mentionné supra (ch. 3), une initiative populaire doit encore respecter l'exigence de clarté du texte. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 c. 8.1 ; ATF 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, c. 5.1).
25. C'est le texte même de l'initiative qui doit être clair et cohérent et non incompréhensible ou contradictoire (GRODECKI, op. cit., § 1056 et 1058).
26. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (GRODECKI, op. cit., § 989 et références citées).
27. En l'espèce, le texte de l'article 191A n'est pas imprécis, incompréhensible ou contradictoire. Un citoyen est à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est simple et non équivoque.
28. Ainsi, l'article 191A respecte le principe de clarté.

E. Conformité au droit :

29. L'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 4 Cst-GE).
30. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales

ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, c. 4.1; ATF 1C_33/2013 du 19 mai 2014, c. 2.1). En vertu du principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, c. 2.1; ATF 133 I 286, c. 3.1 et les arrêts cités ; ATF 1C_33/2013 du 19 mai 2014, c. 2.1).

31. L'article 49, alinéa 1 Cst. féd. fait ainsi obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral (ATF 133 I 110, c. 4.1 et les références citées ; ATF 130 I 82, c. 2.2 ; ATF 128 I 295, c. 3b ; ATF 127 I 60, c. 4a et les références citées ; ATF 1C_33/2013 du 19 mai 2014).
32. Le principe de la force dérogatoire n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 133 I 110, c. 4.1 et les références citées ; ATF 130 I 82, c. 2.2 ; ATF 128 I 295, c. 3b ; ATF 127 I 60, c. 4a et les références citées ; ATF 1C_33/2013 du 19 mai 2014, c. 2.1).
33. Dans le domaine du droit public, les cantons restent compétents pour édicter, dans les domaines que la Confédération n'a pas entendu régler de façon exhaustive, des dispositions dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1112 et références citées).
34. En vertu de l'article 3 Cst. féd., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (ATF 140 I 218, c. 5.4 et les références citées).
35. Par ailleurs, une réserve générale au début du texte d'une initiative comme « dans les limites du droit fédéral » ou « dans le cadre de leurs attributions » ne suffit pas à rendre une initiative conforme au droit supérieur. Dans la mesure où elle refléterait les intentions de l'auteur de l'initiative, la mention du respect du droit fédéral n'est pas non plus déterminante, puisque l'élément essentiel est le texte de la disposition et la manière dont elle sera vraisemblablement appliquée, et non la volonté de ses auteurs (SJ 2001 I p. 237 et référence citée ; GRODECKI, op. cit., § 1073).
36. Enfin, selon la pratique constante, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst. féd.), selon

lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 138 I 131, c. 3; ATF 1C_225/2016, du 14 décembre 2016; ATF 128 I 190, c. 4 ; ATF 125 I 227, c. 4a).

37. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et qui, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, c. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qui ne la fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, c. 5.7).

a) Conformité au droit international

38. La Suisse est partie à de nombreuses conventions bilatérales avec différents pays en matière d'aviation civile internationale. Elle est par ailleurs partie à la convention relative à l'aviation civile internationale, du 7 décembre 1944, entrée en vigueur pour la Suisse le 4 avril 1947 (RS 0.748.0). Cette dernière prévoit notamment la souveraineté complète et exclusive des Etats sur l'espace aérien au-dessus de son territoire.
39. Le texte de l'article 191A prévu par l'initiative 163 ne remet pas en question la souveraineté de la Confédération en matière d'espace aérien suisse, mais énonce simplement les obligations de l'Etat de Genève et de l'AIG concernant les principes et objectifs qui doivent être suivis dans la gestion de ce dernier et le contrôle qui en est fait.
40. Il ne contrevient dès lors pas au droit international en la matière.

b) Conformité au droit fédéral

41. L'article 87 Cst. féd. prévoit que la législation sur l'aviation relève de la compétence de la Confédération. Sur cette base a été adoptée la loi fédérale sur l'aviation, du 21 décembre 1948 (RS 748.0 ; ci-après : LA). Selon cette dernière, la surveillance de l'aviation incombe au Conseil fédéral et est exercée par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC) ainsi que, pour la surveillance immédiate, par l'office fédéral de l'aviation civile (ci-après : OFAC) (art. 3 LA). Le Conseil fédéral arrête les prescriptions de détail sur la construction et l'exploitation des aérodromes (art. 36, al. 1 LA).
42. L'exploitation d'un aérodrome nécessite l'octroi d'une concession par le DETEC (art. 36, al. 1 LA). L'organisation de l'exploitation et de l'infrastructure ne fait pas l'objet de la concession d'exploitation (art. 10, al. 2 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, du 23 novembre 1994 (RS 748.131.1, ci-après OSIA)). L'exploitant édicte un règlement d'exploitation, qui fixe les modalités concrètes de l'exploitation telle qu'elle résulte du plan sectoriel « Infrastructure aéronautique » et de la concession. Il est soumis à l'approbation de l'OFAC (art. 36 LA). Les demandes de modification du règlement d'exploitation qui ont des répercussions importantes sur l'exposition des riverains au bruit sont transmises aux cantons concernés, qui peuvent se prononcer dans un délai de trois mois. Elles sont

publiées dans les organes officiels des cantons et des communes concernées et mises à l'enquête pendant 30 jours. Les communes font valoir leurs droits par voie d'opposition (art. 36d LA). Les installations d'aérodrome ne peuvent être mises en place ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés par le DETEC, aucune autorisation cantonale n'étant requise (art. 37 LA).

43. Le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Il définit en particulier le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales. Il décrit en outre les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement (art. 3a OSIA).
44. La concession est octroyée principalement lorsque l'exploitation de l'installation est conforme aux objectifs et aux exigences du PSIA et que le règlement peut être approuvé (art. 12, al. 1 OSIA).
45. Par ailleurs, le Conseil fédéral édicte des prescriptions de police, notamment pour garantir la sécurité de l'aviation, pour prévenir des attentats, pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodantes causées par l'exploitation d'aéronefs. Il édicte aussi des prescriptions visant à protéger la nature (art. 12 LA).
46. Les articles 39 et 39a OSIA fixent les heures limites d'atterrissage et de décollage, notamment concernant l'aéroport de Genève.
47. Enfin, le règlement d'exploitation contient notamment l'organisation de l'aérodrome, les heures d'ouverture, les procédures d'approche et de décollage et l'utilisation des installations (art. 23 OSIA).
48. Il découle de ce qui précède que la législation fédérale ne régit pas en tant que telle l'exploitation-même de l'aéroport. Cette dernière est certes bien cadrée par le règlement d'exploitation qui doit être approuvé par l'OFAC, mais il demeure pour l'institution une certaine marge de manœuvre, et, par voie de conséquence, également pour l'Etat en tant qu'autorité cantonale de surveillance de cette institution. Ainsi, la gestion de l'aéroport relève, pour autant qu'elle reste dans le cadre constitutionnel et légal fédéral, de l'institution et de son autorité cantonale de surveillance.
49. Dès lors, lorsque l'article 191A, alinéa 2 de l'initiative prévoit que l'Etat tient compte du caractère urbain de l'aéroport et recherche un équilibre entre son importance pour la vie économique, sociale et culturelle et la limitation des nuisances pour la population et l'environnement, cela peut être compris comme entrant dans les tâches de surveillance de ce dernier, ce qui ne contrevient pas au droit fédéral. Il en va de même de l'alinéa 4 qui énonce les obligations de rendre des comptes à la charge de l'aéroport vis-à-vis des autorités communales et cantonales.
50. Par ailleurs, l'article 74 Cst. féd. prévoit une compétence de la Confédération de légiférer en matière de protection de l'environnement. La loi fédérale sur la protection de l'environnement – qui a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol - en est la concrétisation (RS 814.01 ; ci-après : LPE). Les cantons n'ont en la matière qu'une compétence d'exécution de la législation fédérale (art. 42 LPE) (sous réserve de compétences exclusives d'exécution de la Confédération, non pertinentes dans le cas d'espèce).

L'alinéa 3 de l'article 191A, qui prévoit que l'Etat prend des mesures pour limiter notamment le bruit, les pollutions atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre ne peut ainsi

être compris que comme s'inscrivant dans cette compétence d'exécution prévue par la LPE.

Limité à ce cadre, cet alinéa ne contrevient ainsi pas au droit fédéral.

51. Pour le surplus, la seconde partie de l'alinéa 3 de l'article 191A renvoie aux principes d'accomplissement des tâches publiques, définies dans la constitution cantonale, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé. Cela fait principalement référence aux articles 157 et suivants (protection de l'environnement), 163 et suivants (aménagement du territoire) et 172 (promotion de la santé) Cst-GE.

Or, pour obtenir la garantie fédérale, une constitution cantonale doit être conforme au droit fédéral (art. 51, al. 2 Cst. féd.).

Dans le cas présent, la constitution genevoise a obtenu la garantie fédérale en mars 2014.

Or, un tel acte n'est pas sujet à contrôle abstrait de la part du Tribunal fédéral, dès lors que l'article 172, al. 2 Cst. féd. représente une *lex specialis* par rapport à l'article 189 Cst. féd.

Par ailleurs, un éventuel contrôle à l'occasion d'un acte de l'autorité cantonale accompli en exécution d'un tel article constitutionnel ne pourrait porter que sur la conformité au droit supérieur entré en vigueur après l'obtention de la garantie fédérale (ATF 131 I 126, c. 3.1).

Dans le cas présent, dans les trois matières citées, aucun article de la constitution fédérale n'a été modifié après mars 2014.

Dès lors, la présente initiative, qui fait référence à des dispositions qui ont fait l'objet d'une garantie fédérale, ne saurait être déclarée contradictoire avec le droit fédéral.

52. A noter pour le surplus que la mention de l'AIG en tant qu'établissement de droit public (art. 191A, al. 1 de l'initiative) n'entre pas non plus en contradiction avec le droit fédéral, puisqu'il s'agit simplement de l'énoncé du statut existant de cette institution.
53. Ainsi, il peut être considéré que le texte entier de l'initiative est conforme au droit fédéral, étant donné que ce dernier laisse une certaine marge de manœuvre à l'Etat et à l'AIG dans le cadre de la gestion et de la surveillance de l'établissement.

c) Conformité au droit intercantonal

54. En l'absence de droit intercantonal en matière d'aviation, le texte de l'initiative ne saurait y contrevenir.

d) Conformité au droit cantonal

55. S'agissant enfin d'une initiative de rang constitutionnel, la question de la conformité au droit cantonal ne se pose pas. Il peut cependant être noté que l'initiative fait référence à certains principes de la constitution genevoise et qu'elle s'intègre ainsi tout à fait dans cette dernière (cf. supra ch. 51). A titre informatif, l'on peut encore constater qu'elle s'inscrit également dans le cadre de la convention d'objectifs conclue entre l'Etat de Genève et l'AIG en décembre 2016.

e) Conclusion

56. Ainsi, la présente initiative remplit la condition de conformité au droit.

F. Exécutabilité :

57. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, c. 3.1 et les références citées).

58. En l'espèce, aucun des alinéas de l'article 191A n'est inexécutable. En effet, l'AIG est déjà un établissement de droit public. Il rend déjà des comptes et peut tout à fait soumettre un rapport au Grand Conseil. Enfin, l'Etat peut tenir compte, dans le cadre de son pouvoir de surveillance, du caractère urbain de l'aéroport et rechercher un équilibre entre son importance pour la vie économie, sociale et culturelle et la limitation des nuisances pour la population et l'environnement, tout en mettant en œuvre les principes de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de promotion de la santé.

59. Par conséquent, l'initiative 163 est exécutable.

G. Conclusion :

60. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'initiative 163 sera donc déclarée valide.

61. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (A 5 05 ; ci-après : LEDP), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale « Pour un pilotage démocratique de l'aéroport de Genève – Reprenons en main notre aéroport » (IN 163) est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10 ; ci-après : LPA), le présent arrêté est

susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (rue du Mont-Blanc 18, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 LEDP), mais au plus tard dans les 30 jours qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions du recourant, les motifs et moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes à l'envoi.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :
Anja Wyden Guelpa

Publié dans la Feuille d'avis officielle du 30 juin 2017