[AZA 3]
1P.555/1999

Ie C O U R D E D R O I T P U B L I C
****

27 janvier 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président, Nay, Aeschlimann, Féraud, Jacot-Guillarmod, Catenazzi et Favre. Greffier: M. Jomini

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par

l'établissement Aéroport International de G_e n_è_v e, à Genève, représenté par Me Pierre Louis Manfrini, avocat à Genève,

contre

1. la loi modifiant la loi sur l'aéroport international de Genève (7836), adoptée le 10 juin 1999 par le Grand Conseil de la République et canton de Genève;

2. la loi ouvrant un crédit de 20 millions de francs pour l'indemnisation des propriétaires riverains de l'Aéroport international de Genève (7610), adoptée le 10 juin 1999 par le Grand Conseil de la République et canton de Genève;

(autonomie des communes et des corporations de droit public)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les f a_i t_s suivants:

A.-
Le 10 juin 1993, le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi sur l'aéroport international de Genève (LAIG), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1994. L'art. 1 al. 1 LAIG dispose que la gestion et l'exploitation de l'aéroport sont confiées, dans les limites de la concession fédérale, à un établissement de droit public appelé "Aéroport international de Genève". Auparavant, cet aéroport était exploité directement par l'Etat de Genève, au bénéfice d'une concession fédérale du 20 novembre 1951; il était ainsi intégré à l'administration cantonale.

L'établissement public précité (ci-après: l'établissement) est autonome et il jouit de la pleine personnalité juridique, aux termes de l'art. 1 al. 2 LAIG. Il a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installa-

tions en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG); il doit concourir au développement de la vie économique, sociale et culturelle et tenir compte des intérêts généraux du pays, du canton et de la région ainsi que des objectifs de la protection de l'environnement (art. 2 al. 2 LAIG). La loi définit ses organes (art. 6 ss LAIG); l'organe suprême est le conseil d'administration, dont la majorité des membres sont désignés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat (art. 7 LAIG). L'établissement est placé sous la "haute surveillance et le contrôle" du Conseil d'Etat, qui approuve son budget et ses comptes (art. 5 LAIG).
L'art. 4 al. 1 LAIG prévoit que les immeubles de l'aéroport (terrains et constructions) demeurent la propriété de l'Etat de Genève, qui les met à la disposition de l'établissement en vue de son activité. L'art. 36 al. 1 LAIG, intitulé "Charges financières", dispose ce qui suit dans sa teneur d'origine:

"En contrepartie de la mise à disposition par l'Etat des biens immobiliers et équipements lui appartenant en vue de l'exploitation de l'aéroport, l'établissement assume la charge des frais financiers, soit les intérêts et amortissements encourus par l'Etat à leur sujet."

Enfin, dans les dispositions transitoires, la loi traite à son art. 40 du "transfert des droits et obligations" dans les termes suivants:

"A l'exception de sa qualité de propriétaire immobilier dans le périmètre aéroportuaire, l'ensemble des droits et obligations de l'Etat de Genève relatifs à l'aéroport tels que notamment contrats, tarifs et taxes à percevoir ou à payer, sont transférés de plein droit à l'établissement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi."

Le transfert de la concession fédérale à l'établissement "Aéroport international de Genève" a été décidé le 21 décembre 1993.

B.-
Le 10 juin 1999, le Grand Conseil a adopté la "loi modifiant la loi sur l'aéroport international de Genève" (loi n°7836). L'article unique de cette loi est libellé ainsi:

"La loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 1993, est modifiée comme suit:

Art. 36, al. 1 (nouvelle teneur)

1
En contrepartie de la mise à disposition par l'Etat des biens immobiliers et équipements lui appartenant en vue de l'exploitation de l'aéroport, l'établissement assume la charge des frais financiers, soit les intérêts et amortissements encourus par l'Etat à leur sujet, y compris - conformément aux obligations résultant de l'art. 40 - les indemnités que l'Etat serait appelé à payer à des riverains de l'aéroport en raison des nuisances qu'ils pourraient subir du fait de l'exploitation de ce dernier."

C.-
Le 10 juin 1999 également, le Grand Conseil a adopté la "loi ouvrant un crédit de 20 millions de francs pour l'indemnisation des propriétaires riverains de l'Aéroport international de Genève" (loi n°7610). L'art. 3 de cette loi règle, selon son titre, le financement du crédit et la couverture des charges financières; il a la teneur suivante:

"Le financement de ce crédit est assuré par le recours à l'emprunt. Les charges financières en intérêts et en amortissements sont prises en charge par l'aéroport de Genève."

D.-
Les deux lois du 10 juin 1999 précitées ont été publiées le 30 juillet 1999 dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève, avec les arrêtés de promulgation du Conseil d'Etat (vu l'expiration du délai de référendum). Elles sont entrées en vigueur le lendemain de leur publication.

L'indemnisation des propriétaires riverains de l'aéroport, dont il est fait mention tant à l'art. 36 al. 1 LAIG (nouvelle teneur) que dans la loi n°7610, est notamment celle à payer, en vertu des normes de la loi fédérale sur l'expropriation, à cause du bruit du trafic aérien (voir l'arrêt de principe rendu par le Tribunal fédéral aux ATF 121 II 317).

E.-
Agissant par la voie du recours de droit public, l'établissement Aéroport International de Genève demande au Tribunal fédéral d'annuler la loi modifiant la loi sur l'aéroport international de Genève (loi n°7836) et la deuxième phrase de l'art. 3 de la loi ouvrant un crédit de 20 millions de francs pour l'indemnisation des propriétaires riverains de l'Aéroport international de Genève (loi n° 7610). L'établissement recourant critique en substance les

nouvelles charges financières, excessives selon lui, qu'il devra supporter en vertu des deux lois attaquées. Il se plaint de la violation de son autonomie, en se référant aux garanties que peuvent invoquer les communes à l'encontre d'actes étatiques cantonaux. Il se plaint également, en se prévalant de son statut de concessionnaire, de la violation du droit fédéral de l'aviation et partant de l'art. 2 disp. trans. aCst., voire de l'art. 3 aCst. Se référant enfin à un projet fédéral de plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), il dénonce une violation du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

Dans sa réponse, le Grand Conseil conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Cet acte énonçant les considérants à l'appui des deux lois attaquées, un délai a été imparti au recourant pour présenter un mémoire complétif, conformément à l'art. 93 al. 2 OJ. Il a ainsi développé de nouveaux arguments, en confirmant ses conclusions. Invité à dupliquer, le Grand Conseil a également confirmé ses conclusions.

C o_n s_i d_é_r a_n t e n d r_o i_t_:

1.-
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 I 252 consid. 1a p. 254, 412 consid. 1a p. 414 et les arrêts cités).
a) Le recourant invoque, à l'appui de ses conclusions, certaines règles du droit constitutionnel fédéral; il agit, contre deux arrêtés cantonaux, par la voie du recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens, selon l'art. 84 al. 1 let. a OJ.

aa) Le recours de droit public au sens de cette disposition est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens contre des abus de la puissance publique. Selon une jurisprudence constante et bien établie, l'Etat - cantons, communes ou leurs autorités, autres collectivités ou établissements de droit public - n'est en principe pas titulaire de ces droits constitutionnels, qui existent précisément contre lui (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219; 120 Ia 95 consid. 1a p. 96; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216; 113 Ia 232 consid. 2b p. 235; 109 Ia 173 consid. 1 p. 174; 107 Ia 175 consid. I/1 p. 178; 103 Ia 58 consid. 1 p. 59; 103 Ia 63 consid. 2a; 99 Ia 110 consid. 1; 66 I 72 consid. 1 p. 74).

bb) La jurisprudence admet, pour les communes, une exception à ce principe: elles peuvent, par la voie du recours de droit public, se prévaloir de la garantie de leur autonomie ou de celle de leur existence (cf. ATF 124 I 223 consid. 1b p. 226; 122 I 279 consid. 8 p. 290; 121 I 155

consid. 4 p. 159 et les arrêts cités). La garantie de l'autonomie communale est réservée aux communes, voire aux corporations de droit public de niveau communal telles que les communes ecclésiastiques ("Kirchgemeinde"), les communes bourgeoisiales ("Bürgergemeinde") ou le cas échéant certaines associations de communes; des collectivités d'un autre niveau ou investies d'autres tâches ne peuvent pas l'invoquer (ATF 125 II 177 consid. 3c p. 182; 113 Ia 200 consid. 1 p. 202; 113 Ia 232 consid. 2b p. 236; 110 Ia 197 consid. 1; 108 Ia 82 consid. 1a p. 84; 95 I 49 consid. 3 p. 54 et les arrêts cités).
Dans la jurisprudence relative au recours pour violation de l'autonomie des communes - ou pour atteinte à leur existence voire à l'intégrité de leur territoire, garanties par le droit cantonal -, le Tribunal fédéral leur a parfois assimilé, en exposant les principes applicables, d"'autres corporations publiques" ("andere öffentlichrechtliche Körperschaften"; cf. notamment ATF 121 I 218 consid. 2a p. 220; 120 Ia 95 consid. 1a p. 96; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216; 112 Ia 356 consid. 5a p. 363; 108 Ia 82 consid. 1b p. 85). Parmi ces "autres corporations publiques" admises à agir par la voie du recours de droit public - en tant que détentrices de la puissance publique -, on peut citer l'Eglise évangélique-réformée du canton de Saint-Gall (qui avait agi conjointement avec une paroisse ou commune ecclésiastique: ATF 108 Ia 82 consid. 1b p. 85), mais pas, notamment, des syndicats ou collectivités chargés d'améliorations foncières ou d'aménagement de cours d'eau (cf. ATF 113 Ia 232 consid. 2b p. 235; 109 Ia 173 consid. 3 p. 176 et les arrêts cités), ni un canton représenté par son gouvernement (ATF 120 Ia 95 consid. 1b p. 97), ni une corporation publique liée à l'Université de Bâle (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175), ni encore une caisse de pensions des fonctionnaires avec statut d'établissement de droit public (ATF 103 Ia 58 consid. 2b p. 61).

cc) La jurisprudence retient encore une autre hypothèse (ou exception au principe précité) : celle où la collectivité publique n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais agit à l'encontre d'un acte cantonal qui l'affecte de la même manière qu'il atteindrait un particulier, notamment quand cette collectivité agit sur le plan du droit privé, ou en sa qualité de propriétaire de biens du patrimoine administratif ou financier, ou encore quand elle est elle-même débitrice de taxes ou d'impôts. Le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) peut alors être recevable, le recourant étant considéré comme une "collectivité" ("Korporation") au sens de l'art. 88 OJ (ATF 123 III 454 consid. 2 p. 456; 121 I 218 consid. 2a p. 220; 120 Ia 95 consid. 1a p. 97; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216; 111 Ia 146 consid. 1b p. 148; 109 Ia 173 consid. 2 p. 175; 107 Ia 175 consid. I/1b p. 179; 104 Ia 381 consid. 1 p. 387; 103 Ia 58 consid. 2b p. 62; 88 I 107; 79 I 327 consid. 1 p. 330).

b) Le recourant est un établissement de droit public cantonal (art. 1 al. 1 LAIG), en d'autres termes une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens (en personnel et en matériel) affectés durablement à l'exécution d'une tâche publique déterminée. La création d'établissements publics autonomes - qui ne sont pas entièrement intégrés à l'administration - constitue un mode de décentralisation administrative (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 67/68; cf. aussi André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 224).

Cette autonomie par rapport à l'administration centrale ne saurait manifestement être comparée à l'autonomie d'une commune, d'une Eglise cantonale ou d'une autre corporation publique analogue (cf. supra, consid. 1a/bb). Sur la base de la jurisprudence, il n'y a aucun motif de s'écarter en l'occurrence du principe selon lequel l'Etat - même par le biais d'un établissement public - ne peut pas agir par la voie du recours de droit public au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ (cf. supra, consid. 1a/aa).

Il est tout aussi manifeste que le recourant, en tant qu'il demande un autre régime financier dans ses relations avec l'administration centrale du canton, voire en tant qu'il s'oppose à la prise en charge d'indemnités d'expropriation ou éventuellement d'autres indemnités découlant de l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, n'agit pas sur le plan du droit privé (cf. ATF 119 Ia 214 consid. 1b p. 216; 99 Ia 110 consid. 2 p. 111 et les arrêts cités). Quand il dénonce l'atteinte à ses intérêts juridiques causée par les deux lois attaquées, il ne se trouve en rien dans la situation d'une personne privée. Le recours de droit public n'est pas non plus recevable de ce point de vue (cf. supra, consid. 1a/cc).

c) Dans l'ancienne Constitution fédérale, du 29 mai 1874 (aCst.), la base de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral se trouvait à l'art. 113: il devait connaître "des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités" (art. 113 al. 1 ch. 3 aCst.). C'est dans ce cadre que l'on a admis le recours de communes et d'autres corporations publiques pour violation de leur autonomie, selon ce qui a été exposé plus haut (supra, consid. 1a/bb).

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), entrée en vigueur le 1er janvier 2000 (voir l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, RO 1999 2555), contient à son art. 189 al. 1 une nouvelle formulation du fondement de la juri-

diction constitutionnelle du Tribunal fédéral; cette norme est ainsi libellée:

”Le Tribunal fédéral connaît:
a.des réclamations pour violation de droits constitutionnels;
b.des réclamations pour violation de l’autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public;
c.des réclamations pour violation de traités internationaux ou de conventions intercantonales;
d.des différends de droit public entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.”
La mention de la protection judiciaire fédérale de l’autonomie communale (art. 189 al. 1 let. b in initio Cst.) tient compte des caractéristiques du recours de droit public dans ce domaine, selon la jurisprudence, recours qui constitue un ”cas spécial” et qu’il faut distinguer du recours formé par des citoyens ou des particuliers (art. 189 al. 1 let. a Cst.; cf. Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 537; cf. aussi p. 220 et 433 de ce message). La solution jurisprudentielle considérant l’autonomie communale comme une garantie constitutionnelle, dans les limites fixées par le droit cantonal, a du reste été consacrée expressément à l’art. 50 al. 1 Cst. (cf. à ce propos Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000 p. 89/90).

Cela étant, l’art. 189 al. 1 let. b in fine Cst. mentionne aussi la réclamation pour violation ”des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public” (”wegen Verletzung [...]anderer Garantien der Kantone zu Gunsten öffentlichrechtlicher Körperschaften”). Le sens de cette norme n’est pas d’ouvrir plus largement la voie du recours de droit public selon l’art. 84 al. 1 let. a OJ, mais bien de reprendre, dans la Constitution mise à jour, les conditions auxquelles la jurisprudence reconnaît à certaines ”autres corporations publiques” la qualité pour agir à l’instar des communes (cf. supra, consid. 1a/bb). Le message du Conseil fédéral mentionne du reste à ce propos exclusivement l’exemple des Eglises nationales (FF 1997 I 537 in fine), ce qui constitue une référence implicite au seul arrêt précité admettant la qualité pour recourir d’une collectivité publique de niveau ”supra-communal” (ATF 108 Ia 82 consid. 1b p. 85).
Aussi le recourant ne saurait-il déduire de l’art. 189 al. 1 let. b Cst. le droit d’agir, dans le cas particulier, par la voie du recours de droit public contre les deux lois attaquées.

d) Il s’ensuit que le recours de droit public est irrecevable.

Quand bien même le recourant se plaint, en relation avec les principes constitutionnels de la force dérogatoire du droit fédéral et de la fidélité confédérale (art. 2 disp. trans. aCst. et art. 3 aCst.), de la violation de dispositions de la législation fédérale sur l'aviation et l'aménagement du territoire, il n'y a pas lieu d'examiner si le recours de droit public peut être converti en recours de droit administratif. Cette voie de recours est en effet ouverte exclusivement contre des décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 97 al. 1 OJ) et non pas contre des lois.

2.-
Le recourant, qui a procédé dans l'exercice de ses attributions officielles, est dispensé du paiement des frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). L'Etat de Genève n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

l e T r_i b_u n_a l f_é_d_é_r a_l_:

1. Déclare le recours irrecevable.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire ni alloué de dépens.
3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire du recourant et au Grand Conseil de la République et canton de Genève.

_____

Lausanne, le 27 janvier 2000
JIA/odi

Au nom de la Ie Cour de droit public

du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,