

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
Fax : +41 (0)22 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 23 juin 2016

Votre communication du 9 mars 2016 – Retrait de cartes d'accès au tarmac de Genève Aéroport

XX,

Nous revenons à votre communication du 9 mars 2016 par laquelle XX invitaient la Cour des comptes à examiner les conditions dans lesquelles 33 employés travaillant dans la zone propre de l'aéroport se sont vus retirer leurs cartes d'accès à la fin du mois de décembre, pour des motifs de sécurité.

Vous précisez dans votre communication être surpris par l'opacité entourant ces retraits, et vous demandez par conséquent à la Cour d'examiner la légalité « des mesures prises par le Conseil d'État », en particulier sous l'angle de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire.

Dans le cas concret, l'examen préliminaire auquel nous avons procédé a mis en évidence le fait que les mesures litigieuses ne relèvent pas de compétences cantonales, mais qu'elles sont régies par le droit fédéral en matière de transport aérien et de sécurité aéroportuaire. Au vu des éléments d'information dont nous avons pu prendre connaissance, il y a lieu de constater ce qui suit :

Contexte légal et réglementaire

Confédération

- Selon l'art. 87 de la constitution fédérale, la législation sur l'aviation relève de la compétence de la Confédération. Les autorités fédérales ont fait usage de cette compétence en adoptant la *Loi fédérale sur l'aviation* du 21 décembre 1948 (LA – RS 748.0), et ses ordonnances d'application. Le contenu de la législation helvétique est largement déterminé par les accords internationaux ratifiés par la Suisse, soit en particulier l'accord bilatéral entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien, conclu le 21 juin 1999. Depuis son entrée en vigueur, la

législation suisse a repris les acquis communautaires et se conforme à l'évolution du droit européen en la matière.

- Tel est notamment le cas dans le domaine de la sûreté aérienne. En application des normes de l'Union européenne, ainsi que des dispositions de la *convention relative à l'aviation civile internationale* (RS 0.748.0) et des recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui en est issue, il incombe en particulier aux autorités fédérales de se doter d'un *programme national de sûreté de l'aviation* (ou NASP = National aviation security program), et de désigner une autorité responsable de sa mise en œuvre.

L'article 122c al. 3 de l'*Ordonnance sur l'aviation* (OSAv – RS 748.01) charge l'**Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)** d'édicter le NASP. Il s'agit d'un document rédigé en anglais, non publié, mais auquel l'OFAC peut donner accès en application de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration.

Selon l'article 2 de l'*Ordonnance du DETEC sur les mesures de sûreté dans l'aviation* (OMSA – RS 748.122), c'est également l'OFAC qui est « l'autorité, visée à l'art. 9 du règlement (CE) no 300/2008, responsable de la coordination et de la surveillance de la mise en œuvre du programme national de sûreté de l'aviation ».

- En ce qui concerne plus précisément les mesures de sûreté sur les aéroports, l'article 122a OSAv prescrit à **l'exploitant d'un aéroport suisse ouvert au trafic aérien commercial international** de les définir dans un *programme de sûreté*, soumis à l'approbation de l'OFAC. Le contenu minimal d'un tel programme de sûreté est précisé par l'art. 4 OMSA, lequel précise ainsi à son alinéa 3 que : « L'exploitant d'aéroport assure l'habilitation de sûreté de l'ensemble du personnel qui exerce une activité dans la zone de sûreté à accès réglementé ».
- Les modalités de mise en œuvre de ces mesures font l'objet d'une fiche du NASP, laquelle a valeur de directive pour les autorités d'application. Elle comporte une première liste d'infractions excluant dans tous les cas l'habilitation de sûreté, et une seconde liste d'infractions pouvant conduire à un refus si la personne concernée a été reconnue coupable dans les 5 dernières années, et si l'appréciation du risque par l'exploitant d'aéroport, en collaboration avec la police, le justifie.

Canton de Genève

- L'exploitant de l'aéroport de Cointrin est l'établissement autonome de droit public dénommé « Aéroport international de Genève », dont l'organisation et la mission sont définies par la *Loi sur l'Aéroport international de Genève* (LAIG – H 3 25), dans les limites de la concession fédérale. Selon la loi, l'établissement est placé sous la haute surveillance et le contrôle du Conseil d'État. Cela ne saurait conférer au Conseil d'État de compétences propres en matière de mesures de sûreté relevant des compétences fédérales, mais peut lui permettre d'intervenir au sein des organes dirigeants de l'aéroport quant aux modalités de mise en application de ces mesures.
- Le *Règlement concernant l'exécution de la loi fédérale sur l'aviation* (RaLA – H 3 05.02) précise de son côté les rôles respectifs de la direction de l'aéroport et de la police (ou de l'administration cantonale) dans l'exercice de certains pouvoirs de surveillance particuliers, ou la conduite de procédures administratives, prévues par la législation fédérale.

Ledit règlement ne contient cependant pas de dispositions relatives à la collaboration dans le domaine de l'habilitation de sûreté du personnel exerçant une activité dans la zone à accès réglementé.

La pratique de Genève Aéroport en matière d'habilitation de sûreté

- L'accès à la zone de sûreté de Cointrin (= zone propre de l'aéroport, soit l'ensemble des installations situées après les contrôles de sécurité) concerne plusieurs milliers d'employés, travaillant pour 200 employeurs environ. Ils doivent être porteurs d'une « carte d'identité aéroport » (CIA) délivrée par la direction de l'aéroport. La demande en est formée par l'employeur et doit être accompagnée d'un extrait de casier judiciaire.
- Après une première appréciation sur la base des documents reçus, la direction de l'aéroport s'adresse ensuite à la police (suisse ou française selon le lieu de domicile de la personne concernée) pour lui demander un préavis fondé sur les renseignements en sa possession. Sur la base de ce préavis, la délivrance ou le refus de la CIA fait alors l'objet d'une décision prononcée par la direction de l'aéroport.
- Les conditions de délivrance des CIA doivent faire l'objet d'un réexamen régulier. Jusqu'en 2015, la périodicité du réexamen était fixée à 5 ans. Suite aux attentats de Paris du 13 novembre 2015, elle a été ramenée à 2 ans à la fin de l'année dernière, sur demande du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE). Dans le même temps, la procédure d'obtention des renseignements de la police française a été revue, afin d'en améliorer l'efficacité : au lieu d'adresser également une demande de préavis à la police française, la direction de l'aéroport ne s'adresse actuellement plus qu'à la police genevoise, à charge pour cette dernière de prendre contact avec ses homologues français dans le cadre de l'accord de collaboration en vigueur. Cette nouvelle façon de procéder augmente nettement le taux de réponses reçues par rapport à la situation antérieure.

Nature des mesures prises en décembre 2015

- C'est dans le cadre du réexamen des conditions d'octroi d'une première tranche de cartes d'identité aéroport soumise à ces nouvelles modalités que la police genevoise a été amenée à préavis négativement le renouvellement d'une trentaine de CIA à la fin de l'année dernière. Sur la base de ce préavis, la direction de l'aéroport a prononcé, à titre de mesure provisionnelle, la suspension immédiate de l'habilitation d'accès de 33 employés à la zone de sûreté de l'aéroport.
- La procédure administrative ouverte à la suite de ces mesures conservatoires a permis aux intéressés (et à leur mandataire le cas échéant) d'exercer leur droit d'être entendu, avant que la direction de l'aéroport ne prononce une décision au fond. Ces décisions ont effectivement été notifiées aux personnes concernées au mois de mars 2016. Étant fondées sur le droit fédéral, elles sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Comme la presse s'en est récemment fait l'écho, 7 des employés concernés ont exercé leur droit de recours, et la procédure est actuellement pendante.

Au vu des éléments qui précèdent, la Cour ne peut que constater que les questions de légalité et de respect des droits constitutionnels que vous avez soulevées pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire complet, de sorte qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux instances compétentes pour l'examen de ces litiges.

Sur un plan plus général, la Cour relève que le contrôle de l'application par la direction de l'aéroport du programme de sûreté exigé par les normes légales rappelées ci-dessus incombe aux autorités fédérales compétentes. Sous l'angle du bon usage des fonds publics, la Cour constate que les contraintes que ces normes imposent à l'exploitant d'aéroport ne lui laissent guère de marge de manœuvre sur le plan de sa gestion interne.

Pour toutes ces raisons, la Cour a donc décidé de ne pas entreprendre de contrôle plus approfondi à la suite de votre communication.

Compte tenu de l'intérêt public du dossier, la Cour en publiera une version anonymisée sur son site internet.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, XX, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Isabelle TERRIER, présidente

Marco ZIEGLER, magistrat suppléant

Copies anonymisées :

- Monsieur Pierre MAUDET, conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie
- Madame Corine MOINAT, présidente du Conseil d'administration de Genève Aéroport