

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1769/2007-AIG

ATA/647/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 18 décembre 2007

dans la cause

ASSOCIATION R_____ GENÈVE

et

ASSOCIATION G_____ CONTRE LES NUISANCES DE L'AVIATION

et

Monsieur L_____

représentés par Me Jean De Saugy, avocat

contre

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE

représenté par Me Olivier Jornot, avocat

et

Madame la médiatrice en matière d'information au public et d'accès aux documents

EN FAIT

1. L'association R_____ de Genève (ci-après : R_____) est une association dont les buts sont la protection de la population contre le bruit, la pollution de l'air et toutes autres atteintes ou inconvénients liés au trafic aérien ou à l'aéroport, affectant l'environnement, la santé publique ou le patrimoine, la sauvegarde des bases naturelles de l'existence et l'aménagement du territoire, dans les régions affectées par le trafic aérien, notamment celles de la forêt ; la sauvegarde des droits et intérêts des personnes concernées, en particulier de ses membres.

L'association G_____ contre les nuisances de l'aviation (ci-après : G_____) est une association de droit français. Le Tribunal administratif ignore son but social, cette dernière n'ayant pas produit ses statuts, bien qu'y ayant été invitée.

Monsieur L_____, qui est domicilié à Sauverny (France), est le président des deux associations précitées.

2. L'aéroport international de Genève (ci-après : AIG) est un établissement public autonome de droit genevois, institué sur la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 (LAIG - H 3 25). L'intimé exploite l'aéroport de Genève (ci-après : l'aéroport).
3. Les rapports transfrontaliers liés à l'exploitation de l'aéroport sont régis par la Convention entre la Suisse et la France concernant l'aménagement de l'Aéroport de Genève – Cointrin et la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à Ferney-Voltaire et Genève-Cointrin du 25 avril 1956 (ci-après : la Convention - RS 0.748.131.934.91).
4. La Convention précitée institue une commission mixte franco-suisse (ci-après : la commission mixte) chargée d'aplanir les difficultés qui pourraient résulter du fonctionnement de la Convention et de préparer son éventuelle modification.

La commission mixte a décidé de la création d'un groupe paritaire chargé d'étudier et d'évaluer les mesures susceptibles de réduire les nuisances provoquées par l'aviation légère. C'est ainsi qu'est né le groupe de travail sur l'aviation légère (ci-après : GTAL).

5. L'AIG a commandé pour le compte de la commission mixte, une étude sur le risque relatif à la coexistence entre le trafic commercial et l'aviation légère au National Lucht-en Ruimtevaartlaboratorium (ci-après : l'institut ou NLR) qui est un organisme néerlandais indépendant offrant des services à l'industrie

aéronautique, aux compagnies aériennes, aux aéroports et aux sociétés chargées de contrôler la navigation aérienne.

6. L'institut a rendu son rapport d'analyse (ci-après : le rapport) en date du 20 juin 2005.

Un exemplaire couvert par les réserves de l'article 37 alinéa 4 de la loi sur l'information du public et sur l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2. 08), a été remis au tribunal de céans.

7. L'AIG, qui est le maître de l'information, a transmis le rapport à l'office fédéral de l'aviation civile (ci-après : OFAC) et à la société S_____ S.A. (ci-après : S_____), qui est la société chargée du contrôle du trafic aérien en Suisse.

8. En date du 28 septembre 2005, l'intimé, l'OFAC et S_____ se sont réunis pour un échange de vues sur le rapport. Aucune mesure immédiate n'était nécessaire, ce que l'OFAC a confirmé par lettre du 12 janvier 2006.

9. Il existe une commission consultative pour la lutte contre les nuisances dues au trafic aérien (ci-après : la commission consultative). Lors de sa séance du 10 avril 2006, M. L_____ a demandé qu'une copie du rapport soit transmise aux membres.

L'intimé a refusé car il était dans l'attente de la détermination de l'OFAC "quant à la prise de position conjointe de S_____ et de l'AIG".

10. Par courriel du 15 mai 2006, M. L_____ a réclamé au directeur de l'intimé le rapport des experts néerlandais.

11. L'AIG a répondu par courrier du 19 mai 2006 être encore en attente de la détermination de l'OFAC quant à la prise de position de l'AIG et de S_____, Toutefois, "une fois déterminée la suite qui sera donnée à cette étude, une séance du GTAL sera convoquée au cours de laquelle seront présentés les conclusions du rapport en lien avec les travaux du groupe de travail".

12. Lors de la séance du 26 juin 2006 de la commission consultative, M. L_____ a, à nouveau, sollicité la production du rapport.

La même réponse que précédemment lui a été donnée.

13. Le GTAL a été convoqué en séance le 11 septembre 2006.

La convocation précisait que le rapport serait communiqué à la commission mixte lors d'une prochaine séance. Bien que le GTAL n'avait pas pour mission de se pencher sur les questions de sécurité faisant objet de l'étude précitée, mais afin que le groupe de travail ne prospecte pas des voies qui iraient à l'encontre des conclusions du rapport, celles-ci seraient portées à sa connaissance, après avoir été

communiquées dans le cadre de la commission mixte. Une information sur le processus de communication dudit rapport devait être donnée lors de la séance.

14. En date du 31 octobre 2006, M. L_____, en sa qualité de président des associations R_____ et G_____ et de membre du GTAL, a saisi la médiatrice instituée conformément à la procédure prévue par la LIPAD. Il faisait part de ses vaines tentatives d'obtenir un exemplaire du rapport. Il justifiait sa demande par le fait que les deux associations de riverains qu'il présidait avaient notamment pour but de préserver la sécurité de leurs membres et la qualité de leur cadre de vie. La mixité du flux du trafic aérien de l'aviation commerciale et de l'aviation civile aggravait les risques d'accidents dans les zones de survols autour de l'aéroport. Les informations demandées étaient manifestement consignées dans l'un ou l'autre des documents requis.

La lettre était signée " L_____, Président des associations R_____ et G_____".

15. En date du 1^{er} décembre 2006, l'AIG s'est adressé à M. L_____ en sa qualité de président des associations R_____ et G_____ et en tant que membre du GTAL.

Sa requête était mal fondée pour des motifs qui lui étaient connues. L'étude avait été commandée sur une base volontaire dans le cadre de la commission mixte. L'AIG demeurait dans l'attente d'une détermination de l'OFAC par rapport à ce rapport. Ni les associations R_____, et G_____, ni la commission consultative ni le GTAL n'avaient pour mission d'examiner des questions de sécurité faisant l'objet de l'expertise.

Afin d'éviter que le GTAL ne prospecte des voies allant à l'encontre des conclusions du rapport, celles-ci seraient portées à sa connaissance – ainsi qu'à celle de la commission consultative - après avoir été communiquées aux membres de la commission mixte.

16. En date du 23 janvier 2007, l'AIG a pris position auprès de la médiatrice. L'intimé ne s'opposait pas définitivement à la publication du document, mais souhaitait que cette dernière soit différée jusqu'à la prise de connaissance par la commission mixte des conclusions du rapport et la détermination de l'OFAC. Pour le surplus, l'accès devait être limité aux conclusions du rapport et à son résumé en français.

17. En date du 16 mars 2007, la médiatrice de la LIPAD a constaté l'échec de la médiation.

18. Par décision du 29 mars 2007, l'AIG a communiqué son refus. La demande de documents ne portait pas sur les activités publiques de l'aéroport au sens de l'article 25 LIPAD, mais sur des informations confidentielles en matière de

sécurité aéronautique qui était du ressort de la Confédération. Il n'appartenait pas aux citoyens genevois de se prononcer sur des questions techniques relatives à l'exploitation de l'aéroport.

Néanmoins, l'intimé était disposé à communiquer à la commission consultative, ainsi qu'au GTAL, au sein duquel l'association représentée, le résumé en français et les conclusions du rapport, en même temps que la détermination des entités appelées à mettre en œuvre des mesures proposées une fois que l'OFAC et la commission mixte auraient formulé leurs remarques.

En tant que de besoin, l'AIG se prévalait du fait que l'étude avait été commandée sur une base volontaire, qu'au jour de la prise de position la commission mixte ne s'était pas encore réunie pour discuter de sa conclusion et que l'AIG demeurait également dans l'attente de la détermination de l'OFAC. Ce document n'avait donc pas été approuvé au sens de l'article 25 alinéa 2 LIPAD. Enfin, une communication anticipée du rapport serait propre à entraver le processus décisionnel au sens de l'article 22 LIPAD qui interviendrait suite aux diverses prises de position et déterminations de S_____, de l'OFAC et de la commission mixte.

19. Les recourants affirment avoir reçu la décision précitée le 4 avril 2007, ce que ne conteste pas l'intimé.
20. En date du 3 mai 2007, ils ont saisi le tribunal de céans d'un recours contre la décision précitée. L'AIG était un établissement autonome de droit public visé par l'article 2 alinéa 1 LIPAD. Ils avaient droit à l'accès aux documents sollicités.

Les informations de nature technique n'étaient pas soustraites au droit d'accès, dans la mesure où elles avaient un rapport avec l'accomplissement d'une tâche publique. Il n'y avait aucune raison pour que l'intimé échappe au débat nécessaire du mode d'exploitation de ses installations, en se cachant derrière le caractère technique des informations contenues dans le rapport demandé.

Il était de surcroît sans importance que l'étude n'ait pas été approuvée par la commission mixte, une telle exigence ne ressortant pas de la LIPAD. Au demeurant, il suffirait de prétendre que tout document détenu par une institution au sens de la loi ne soit pas approuvé pour le soustraire aux règles de la LIPAD. Pour le surplus, l'intimé n'indiquait pas en quoi le processus de décision pourrait être mis en péril par la communication du rapport, ne fournissant aucune information sur le moment auquel une telle décision interviendrait.

En conclusion, il devait être ordonné à l'AIG de communiquer aux recourants une copie intégrale - et toute éventuelle traduction française existante - du rapport et de ses éventuelles annexes.

21. L'intimé a répondu le 8 juin 2007.

La qualité pour recourir des associations R_____ et G_____ devait être déniée faute pour ces deux associations d'avoir participé au processus de médiation préalable institué par l'article 32 LIPAD.

Membre de la commission consultative et du GTAL, M. L_____ savait parfaitement que le rapport concernait exclusivement la compatibilité des vols IFR et VRF qui ne présentaient aucun risque pour les tiers et donc pour les riverains de l'aéroport.

En tout état, la problématique abordée par le rapport ne les touchait pas. Pour le surplus, toutes les questions relatives à l'aspect aéronautique de l'exploitation de l'aéroport relevait exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale, que ce soit en tant qu'autorité chargée de rendre des décisions ou en qualité d'autorité de surveillance. Dans son exposé des motifs, à l'appui de la LIPAD, le Conseil d'Etat avait indiqué que la LIPAD devait s'effacer devant le droit fédéral en particulier pour l'AIG.

La loi fédérale sur le principe de la transparence de l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) était entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. L'intimé, qui avait été consulté lors de son élaboration, s'était déclaré favorable à sa soumission s'agissant des activités relatives à la concession fédérale d'exploitation. Comme l'AIG n'émettait aucun acte ni rendait de décision au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1969 (PA - RS 172.021), elle n'était pas assujettie à l'obligation de transparence. Il s'agissait d'un silence qualifié.

C'était donc à l'OFAC que les recourants auraient dû s'adresser.

Pour le surplus, l'AIG s'opposait à la publication du rapport sur la base de l'article 26 alinéa 2 lettre c LIPAD. Communiquer celui-là entraverait le processus décisionnel. Seul l'OFAC, autorité de tutelle, était susceptible de donner concrètement suite à l'étude querellée. Il y aurait interférence dans le processus décisionnel de rendre public le rapport sans que cette autorité de tutelle ait pu mener à bien sa propre réflexion. Une divulgation unilatérale de ce document, sans prise de position adéquate des autorités concernées, satisferait sans doute la curiosité des recourants, mais elle ne permettrait pas aux autorités de gérer à satisfaction la problématique traitée.

Par ailleurs, la divulgation du rapport entraverait durablement la position de négociation de l'AIG qui devait être en mesure de prendre position librement sur les mesures qui pourraient être suggérées, soit pour les approuver, soit pour en exiger l'adaptation, soit pour plaider pour une variante plutôt qu'une autre. Si les associations de riverains les plus virulentes s'emparaient du contenu du rapport pour le transformer en propagande politique, l'intimé se trouverait dans une position inconfortable pour négocier.

En tout état, l'obstacle n'était pas définitif, car il s'agissait simplement d'attendre que le processus décisionnel parvienne à son terme et que l'OFAC présente ses conclusions à la commission mixte. Il paraissait raisonnable d'anticiper que la commission mixte siègerait au plus tard dans le courant du premier semestre 2008. A défaut, le document devrait être rendu public. Aussi, à titre subsidiaire et en application de l'article 27 LIPAD, l'AIG concluait à ce que le rapport soit retenu jusqu'à la prochaine session de la commission mixte consécutive à l'adoption de conclusions par l'OFAC, mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2008.

22. En date du 18 juin 2007, le tribunal de céans a imparti aux recourants un délai au 20 juillet 2007 pour se déterminer sur la soumission de l'aéroport à la LIPAD, ainsi que sur la qualité pour recourir des deux associations recourantes.
23. Le 20 juillet 2007, les recourants ont relevé que l'argumentation de l'AIG était sujette à caution dans la mesure où il avait participé à la procédure de médiation instaurée par la LIPAD. A aucun moment l'AIG n'avait émis de réserve quant à l'application de cette loi. Tout au long de la médiation et de la décision entreprise, l'intimé avait invoqué la LIPAD pour justifier son refus de communiquer le rapport,. Enfin, l'AIG faisait partie des institutions visées par l'article 2 alinéa 1.

S'agissant de la qualité pour recourir de l'association R_____ et de G_____, ces deux associations avaient été valablement représentées par leur président élu pendant la procédure de médiation et avaient ratifié la décision de soumettre le litige au Tribunal administratif. Au demeurant, dans sa lettre du 1^{er} décembre 2007, l'AIG avait rappelé à quel titre M. L_____ agissait. En contestant la qualité pour recourir de l'association R_____ et de G_____, l'intimé se mettait en contradiction avec la position qu'il avait défendue pendant la procédure de médiation. En conséquence, il violait les règles de la bonne foi applicables en matière de procédure.

En limitant le champ d'application de LTrans, l'Assemblée fédérale ne voulait et ne pouvait pas libérer les entreprises au bénéfice d'une concession fédérale d'éventuelles obligations de transparence basées sur le droit cantonal. Il n'existait donc aucune norme de droit fédéral qui empêcherait que l'intimé soit soumis aux obligations résultant de la LIPAD.

24. La cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable à cet égard (article 56 A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22

novembre 1941 – LOJ – E 2 05; article 63 alinéa 1 lit. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10).

2. La partie intimée met en cause la qualité pour agir de l'association R_____ et de celle de G_____.

Selon l'article 37 alinéa 2 LIPAD, en matière d'accès aux documents, seule est sujette à recours la décision que l'institution concernée prend à la suite de la recommandation formulée par le médiateur en cas d'échec de la médiation. Les déterminations et autres mesures émanant des institutions en cette matière sont réputées ne pas constituer des décisions, à l'exception de celles prises explicitement comme telles en application de l'article 28 alinéa 7 LIPAD.

Ainsi, la prise de position de l'AIG, après l'échec de la conciliation devant la médiatrice, constitue la décision.

Il appert que tant M. L_____ que les associations R_____ et G_____ ont participé, avant le prononcé de la décision litigieuse, aux actes de procédure propres à influencer sur l'issue de la cause.

Une personne tant physique que morale a un droit d'accès aux documents (ATA/621/2005 du 20 septembre 2005).

M. L_____ a agi non seulement à titre personnel, mais également en sa qualité d'organe des deux associations précitées, faisant expressément référence à sa fonction de président. Dans sa lettre du 1^{er} décembre 2006, l'intimé l'a expressément reconnu.

Le contester dans le cadre de la réponse est dès lors abusif.

Une association peut recourir soit pour la défense de ses propres intérêts, soit pour la défense des intérêts de ses membres, si ses statuts prévoient un tel but et si un grand nombre de ses membres ont eux-mêmes la qualité pour agir (ATF 125 I 71 ; 121 II 39 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A47/2002 du 16 avril 2002 ; ATA/35/2002 du 15 janvier 2002).

L'association R_____ a pour but notamment la protection de la population contre le bruit, la pollution de l'air et toutes autres atteintes ou inconvénients liés au trafic aérien ou à l'aéroport, affectant l'environnement, la santé public ou le patrimoine. Elle s'est donc fixée pour but la défense des intérêts de personnes et de biens situés à proximité de l'aéroport. Le contenu du document requis par l'association R_____ a un lien direct avec sa tâche de défense de ses membres contre les risques de sécurité auxquels ils sont exposés par l'exploitation de l'aéroport. L'intimé a en effet pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité,

d'efficacité et de confort de ses utilisateurs (cf. art. 2 LAIG). Elle a donc un intérêt digne de protection à recourir.

En revanche, la qualité de partie sera déniée à l'ACGNA, dans la mesure où bien que dûment requise de le faire, elle n'a fourni aucun exemplaire de ses statuts si bien que le Tribunal de céans est dans l'impossibilité de déterminer si elle a ou non un intérêt digne de protection.

En conséquence, la qualité pour recourir sera admise à M. L_____ et à l'association R_____ et refusée l'association G_____.

3. L'intimé est un établissement public autonome de droit genevois, institué par la LAIG. L'établissement est placé sous la surveillance et le contrôle du Conseil d'Etat (cf. art. 5 LAIG).

Il est soumis également à diverses lois fédérales, telle la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 (LA - RS 748.0). L'exploitation de l'aéroport fait l'objet d'une concession délivrée par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : DETEC).

4. L'article 16 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) garantit à toute personne le droit de recevoir librement des informations et de se les procurer aux sources généralement accessibles. La jurisprudence du Tribunal fédéral l'a défini de façon étroite comme étant "le droit de recevoir librement, sans contrôle des autorités, des nouvelles et des opinions et de se renseigner aux sources généralement accessibles ou disponibles" (ATF 113 I a 309, consid. 4 p. 317; 120 I a 190 consid. 2 a, p. 192).

De leur côté, les articles 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101) et 19 du Pacte international sur les droits civils et politiques (Pacte II - RS 0.103.2) garantissent de façon générale "la liberté de recevoir des informations et des idées sans considération de frontière". La Cour européenne des droits de l'Homme a précisé que "la liberté de recevoir des informations interdit essentiellement un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations auxquels d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir", sans toutefois imposer à l'Etat des obligations positives de collecte et de diffusion des informations (ACEDH Guerra du 19 février 1998, rec. 1998-I 210 § 53; ATF 130 I 369, A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTELLIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, volume II p. 268 et ss, n° 0560 et ss).

5. La LTrans vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels.

La loi s'applique à l'administration fédérale, aux organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale, dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent en première instance des décisions au sens de l'article 5 PA ainsi qu'aux services du Parlement.

Le Conseil fédéral peut soustraire au champ d'application de la loi d'autres unités de l'administration fédérale ainsi que d'autres organismes et personnes extérieurs à l'administration fédérale si l'accomplissement des tâches qui leur ont été confiées l'exige; si leur soumission à la présente loi porte atteinte à leur capacité de concurrence ou si les tâches qui leur sont confiées sont d'importance mineure (art. 2 LTrans).

Pour le surplus, la loi ne s'applique pas à l'accès aux documents officiels concernant les procédures civiles, pénales, d'entraide judiciaire et administratives internationales ; de règlement international des différends juridictionnels de droit public, y compris administratives ou d'arbitrage. Elles ne s'appliquent pas non plus à la consultation du dossier par une partie dans une procédure administrative de première instance (cf. art. 3).

Le droit d'accès porte donc uniquement sur les documents officiels qui sont en rapport direct avec une procédure aboutissant à une décision au sens de la PA (FF 2003 p. 1830).

Le principe de transparence est donc applicable aux organismes et aux personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale uniquement s'ils ont le pouvoir de rendre des décisions de première instance au sens de l'article 5 PA. Sont ainsi soumises à la loi, les activités de ces personnes et organisations accomplissant des tâches publiques qu'elles exercent en tant qu'organismes investis de la puissance publique.

Comme il le reconnaît, l'intimé n'émet aucun acte ni ne rend aucune décision au sens de l'article 5 PA.

La LTrans ne s'applique donc pas à l'AIG.

6. a. La LIPAD, qui pose le principe de la publicité des séances des autorités (art. 2 et ss), de l'information au public (art. 16 et ss) et du libre accès aux documents (art. 24 et ss) et qui impose à l'Etat des obligations positives, va plus loin que la garantie des articles 16 alinéa 3 Cst., 10 CEDH et 19 Pacte II (ATA/152/2007 du 27 mars 2007).

La LIPAD a pour but de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1 LIPAD). En édictant cette loi, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration ainsi que valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2045/VIII 7671 et ss).

L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité. L'administré n'a dès lors plus besoin de justifier d'un intérêt particulier pour consulter un dossier administratif, et son droit d'accès est notablement plus étendu que celui découlant du droit d'être entendu (MGC 2045/VIII 7694). Il s'est notamment agi d'accroître l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et de les inciter à mieux s'investir dans la prise de décision démocratique (ATA/48/2003 du 21 janvier 2003, publié in SJ 2003 I 475, P. MAHON, Les enjeux de droit à l'information, in: L'administration transparente, Genève, Bâle, Munich 2002, p. 29). Le principe de transparence est un élément indissociable du principe démocratique et de l'Etat de droit, prévenant notamment les dysfonctionnements et assurant au citoyen une libre formation de sa volonté politique (A. FLUCKIGER, Le projet de loi sur la transparence in: L'administration transparente, p. 142).

Elle s'applique notamment aux organes exécutifs et délibératifs des établissements et corporations de droit public cantonaux ou communaux, ainsi qu'à leurs administrations et aux commissions qui en défendent (cf. art. 2 al.1 let. c LIPAD).

Toutefois, la LIPAD ne confère pas un droit d'accès absolu et fait l'objet d'exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et permettre le bon fonctionnement des institutions (MGC 2045 VIII 7694).

La sauvegarde du processus décisionnel représente une exception classique au droit d'accès aux documents. Il s'agit de préserver la faculté des organes et administrations des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets d'une éventuelle décision avant d'arrêter son choix. Plutôt que de supprimer purement et simplement l'accès à des documents préparatoires tant que la décision n'a pas été prise, la formule retenue limite le refus d'accès aux documents relatifs à une décision en préparation au cas où une telle communication serait de nature à entraver notablement le processus décisionnel, par souci de ne pas vider le principe de la transparence de sa substance (MGC 2000/VIII D/45 7696). Ainsi, le législateur a prévu que le refus d'accès aux documents pouvait être invoqué s'il entrave notablement le processus décisionnel.

La démonstration en revient à l'institution qui invoque l'article 26 alinéa 2 lettre c LIPAD.

Le droit d'accès prévu par l'article 2 alinéa 1 LIPAD porte non seulement sur des documents établis par l'institution en question, mais aussi sur ceux en sa possession, ce par quoi il faut aussi entendre des documents qu'elle a commandés auprès de tiers. Le Tribunal administratif a en effet ordonné par le passé la communication d'une expertise portant sur la valeur d'un bien immobilier (ATA/162/2005 du 22 mars 2005).

Au sens de la loi, les documents sont tous les supports d'informations détenues par une institution, contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (cf. art. 25 al. 1 LIPAD).

Comme l'intimé fait partie des établissements autonomes de droit public visés par la loi, la LIPAD trouve application en l'espèce.

b. A priori, M. L_____ et l'association R_____ ont un droit à consulter le rapport NLR.

L'autorité intimée invoque diverses exceptions permettant de refuser la communication de documents en s'appuyant sur l'article 26 LIPAD, mais se déclare par ailleurs disposée à remettre le rapport au plus tard le 30 juin 2008.

L'AIG soutient que la communication des documents en question serait propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation de l'OFAC (art. 26 al. 2 let. c LIPAD). Pour le reste il souhaite réserver la primeur de l'étude à la commission mixte.

ba. En l'espèce, on ne voit pas quel processus décisionnel pourrait être entravé par la communication des documents requis. Les explications de l'intimé ne sont guère convaincantes. Il n'explique pas concrètement en quoi l'éventuel processus décisionnel serait mis en péril. Il se contente de vagues suppositions.

Selon l'intimé, l'OFAC, qui a été nanti du rapport, est la seule autorité susceptible de donner concrètement suite au rapport. Dès lors, l'intimé n'a donc plus la maîtrise du processus décisionnel, entièrement concentré dans les mains de l'OFAC. Par ailleurs, si le processus décisionnel revient à l'OFAC, il apparaît difficilement concevable qu'une connaissance du rapport par des associations qualifiée par l'intimé de virulentes, puisse entraver son processus décisionnel.

Le rapport a été rendu en juin 2005 et plus de deux ans se sont écoulés sans qu'une décision n'ait été prise à son sujet, que se soit par l'OFAC ou par d'autres instances, notamment l'intimé. L'écoulement du temps suffit déjà à démontrer que l'OFAC a eu tout loisir de se forger une opinion à moins qu'il considère que le rapport ne présente aucun caractère d'urgence et dès lors, on ne voit pas quel processus décisionnel pourrait être entravé par la remise du rapport. L'idée du législateur est d'éviter que l'administration soit mise sous une pression publique trop forte qui l'empêcherait ainsi de se forger une opinion en toute objectivité et sérénité. Tel n'est assurément pas le cas en l'espèce.

Le risque que la divulgation de documents provoque un débat sur la place publique, ne saurait, en soit, être constitutif automatiquement d'une atteinte notable à la libre formation de l'opinion et de la volonté de l'autorité.

bb. L'AIG prétend encore que la divulgation du rapport entraverait notablement sa position de négociation. En effet, l'intimé a toujours affirmé que les décisions qui doivent être prises à la suite de l'établissement du rapport, sont de la compétence de l'OFAC. On voit donc mal quelle est la marge de négociation et de manœuvre dont disposerait l'AIG.

Si l'OFAC tient compte de l'opinion de l'AIG, ce sera à titre consultatif. L'AIG n'est donc pas habilité à négocier quoi que ce soit.

Par ailleurs, l'argumentation de l'intimé est contradictoire. En effet, il s'oppose à la publication du rapport au motif que son processus décisionnel serait entravé et que, de surcroît, elle constituerait une entrave à la position de négociation. Toutefois, conscient du fait que plus de deux ans se sont écoulés entre l'établissement du rapport et sa réponse, l'intimé a pris des conclusions subsidiaires tendant à ce que le rapport soit communiqué aux recourants au plus tard le 30 juin 2008 et ce quand bien même l'OFAC n'aurait pas pris position ou que les négociations auxquelles l'AIG, fait référence n'auraient pas abouti. Ainsi, soit le rapport risque d'entraver le processus décisionnel, respectivement la position de négociation de l'AIG, et il ne doit pas être produit même si aucune décision de l'OFAC n'est rendue après le 30 juin 2008 ; soit le rapport peut être produit à partir du 30 juin 2008, quand bien même l'OFAC n'aurait pas rendu de décision et alors on ne voit pas en quoi sa divulgation avant cette date entraverait la position de négociation, respectivement le processus décisionnel de l'intimé.

Le fait que le rapport soit divulgué à des associations riveraines ne partageant pas les mêmes vues que l'intimé ne saurait en soi faire entrave à la position de négociation.

Enfin, l'AIG prétend qu'en fonction du résultat des travaux de S_____, il n'est pas exclu que des mesures soient suggérées. Il s'agit de spéculations qui n'ont pas à être prises en considération en l'espèce, notamment eu égard au fait que l'AIG s'est déclaré prêt à transmettre copie du rapport au plus tard le 30 juin 2008 et ceci indépendamment du fait que des mesures soient suggérées en fonction du résultat des travaux de S_____.

Au vu de ce qui précède, la communication du rapport n'est susceptible d'entraver ni le processus décisionnel ni la position de négociation de l'intimé.

7. Le recours sera admis et l'AIG condamné à remettre sans délai une copie intégrale du rapport NLR tant à M. L_____ qu'à l'association R_____.
8. Au terme de l'article 37 alinéa 5 LIPAD, la procédure est gratuite. Aussi, il ne sera pas perçu d'émolument.

Une indemnité de CHF 2'000.- à charge de l'AIG sera allouée conjointement à M. L_____ et à l'association R_____ (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 mai 2007 par Monsieur L_____ et l'Association R_____ de Genève contre la décision de l'Aéroport international de Genève du 29 mars 2007 ;

déclare irrecevable le recours interjeté le 3 mai 2007 par l'Association G_____ contre les nuisances de l'aviation ;

au fond :

l'admet ;

condamne l'Aéroport international de Genève à remettre, sans délai, le rapport établi par le National Lucht-en Ruintevaartlaboratorium (NLR) du 20 juin 2005 ainsi que ses éventuelles annexes à Monsieur L_____ et à l'Association R_____;

alloue une indemnité de CHF 2'000.- conjointement à Monsieur L_____ et à l'association R_____, à charge de l'AIG ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Jean De Saugy, avocat des recourants, à Me Olivier Jornot, avocat de l'intimé, ainsi qu'à la médiatrice en matière d'information au public et d'accès aux documents.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mmes Hurni et Junod, juges,
M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i.:

P. Pensa

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :