



Arrêt du 2 décembre 2014

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Christoph Bandli, Marianne Ryter, juges,
Jérôme Barraud, greffier.

Parties

Elisa - Asile, Case postale 110, 1211 Genève 7,
recourante,

contre

Aéroport international de Genève, Case postale 319,
1215 Genève 15 Aéroport Dépôt,
représentée par Maître David Lachat et Maître Delphine
Zarb, Rue du Rhône 100, Case postale 3403,
1211 Genève 3,
intimée,

**Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC**,
Palais fédéral nord, 3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

Approbations des plans; construction destinée à
l'hébergement des requérants d'asile et de passagers jugés
non admissibles (nouveau bâtiment INAD).

Faits :**A.**

En date du 7 février 2012, l'Aéroport International de Genève (ci-après aussi AIG ou l'aéroport), la société de droit public et concessionnaire exploitant l'aéroport de Genève, a annoncé à l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après l'OFAC) le projet de construction d'un nouveau bâtiment destiné à accueillir les structures d'hébergement pour les passagers déclarés inadmissibles (ci-après INAD) ainsi que les requérants d'asile qui déposent leur demande à l'aéroport lors de leur arrivée en Suisse. Ce projet de construction vise à remplacer les locaux d'hébergement actuellement situés dans la zone de transit du terminal principal de l'aéroport.

Par courrier du 23 mars 2012, l'OFAC a accusé réception de l'annonce du projet et constaté que les travaux envisagés concernent une installation d'aérodrome au sens de l'art. 2 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) et que dès lors la construction du nouveau complexe pour INAD et requérants d'asile devait faire l'objet d'une procédure fédérale d'approbation des plans régie par les dispositions déterminantes de la loi sur l'aviation (LA, RS 748.0).

B.

En date du 5 décembre 2012, AIG a déposé une demande formelle d'approbation de plans, accompagnée des pièces nécessaires.

C.

Le 20 décembre 2012, l'OFAC, pour le compte du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (ci-après DETEC), a ouvert la procédure d'approbation des plans et lancé la consultation auprès des instances fédérales compétentes et des services cantonaux genevois. La demande d'approbation des plans a également été publiée dans la Feuille d'avis officielle du Canton de Genève du 15 janvier 2013.

D.

En date du 13 février 2013, l'association ELISA-ASILE (ci-après aussi "l'association") a déposé une opposition contre le projet.

E.

Par décision du 11 novembre 2013, le DETEC a approuvé les plans relatifs à la construction projetée tout en rejetant l'opposition.

F.

En date du 13 décembre 2013, l'association (ci-après aussi la recourante) a interjeté recours devant le Tribunal administratif fédéral contre la décision d'approbation des plans précitée. Elle invoque en particulier que les locaux projetés ne seraient pas conformes au droit applicable en matière d'accueil des étrangers non admissibles ou des requérants d'asile et que le déplacement projeté du lieu d'hébergement lui causerait des difficultés dans ses activités d'aide et de conseil juridique.

G.

En date du 24 février 2014, le DETEC a déposé ses observations sur le recours, s'agissant en particulier de la légitimation au recours. Il considère en bref que le recours est recevable.

H.

L'intimée pour sa part a déposé sa réponse le même jour, concluant à l'irrecevabilité du recours.

I.

En date du 2 octobre 2014, la recourante a déposé ses observations finales dans lesquelles elle maintient tous les arguments juridiques avancés dans son recours.

J.

Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :**1.**

La décision attaquée est une décision d'approbation des plans au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Le DETEC est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32). Aucun des motifs d'exclusion définis à l'article 32 LTAF n'est réalisé. Sur la base des dispositions précitées, le TAF est donc compétent pour traiter du présent recours.

2.

A titre liminaire et seulement dans le but de préciser certains points, il est constaté que la décision attaquée porte sur l'approbation des plans d'un projet de construction d'un nouveau bâtiment, lequel devrait ensuite servir à l'accueil des passagers inadmissibles (INAD) et des requérants d'asile

qui déposent leur demande à l'aéroport conformément à la procédure d'asile prévue à cet effet (art. 22 et suivant de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile; LAsi, RS 142.31).

Aux termes de l'art. 37 al. 1 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0), les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à l'exploitation d'un aérodrome (installations d'aérodrome) ne peuvent être mises en place ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente. Sont également considérés comme installations d'aérodrome les chantiers et les installations nécessaires à la desserte des chantiers en rapport avec l'aménagement et l'exploitation d'un aérodrome. L'autorité chargée de l'approbation des plans est le DETEC (art. 37 al. 2 let. a LA). Eu égard à cette définition des installations d'aérodrome, il n'est pas inutile d'examiner rapidement si le projet peut être qualifié d'installation d'aérodrome.

L'art. 2 let. e de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) précise que les installations d'aérodrome sont les constructions et les installations qui, du point de vue local et fonctionnel, font partie d'un aérodrome et qui lui permettent de remplir le rôle attribué par le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique.

Dans le cas d'espèce, le droit fédéral fait obligation aux concessionnaires d'aéroport de mettre à disposition des locaux pour l'hébergement des INAD et des requérants qui déposent leur demande d'asile au poste de contrôle d'un aéroport suisse.

En effet, pour les passagers inadmissibles, l'art. 95a de loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) prescrit que le gestionnaire de l'aéroport est tenu de mettre à disposition, dans le périmètre de l'aéroport et jusqu'à l'exécution du renvoi ou jusqu'à l'entrée sur le territoire suisse, des logements adéquats et économiques destinés aux étrangers qui, à l'aéroport, n'ont pas été autorisés à entrer en Suisse ou à poursuivre leur voyage. S'agissant des requérant d'asile, une disposition similaire se trouve à l'art. 22 LAsi selon lequel les gestionnaires des aéroports sont responsables de la mise à disposition d'un logement économique.

Le projet – situé par ailleurs dans le périmètre de l'aéroport – répond donc à une obligation liée à l'exploitation de l'aéroport et à la gestion des

procédures applicables à certains types de passagers. Il existe d'un point de vue local et fonctionnel, une connexité suffisante; c'est donc à juste titre que l'installation litigieuse a été qualifiée d'installation d'aéroport. Le DETEC était donc compétent pour l'approbation des plans (art. 37 al. 2 let. a LA).

3.

Dans le présent arrêt, hormis les lignes qui précèdent, le litige sera limité à la question de la recevabilité du recours formé par l'association devant le Tribunal de céans. Cette question doit en effet être examinée d'office indépendamment du dispositif de l'acte attaqué. Il ne s'agit donc pas ici d'analyser si c'est à juste titre ou non que l'autorité inférieure est entrée en matière sur l'opposition de la recourante. En effet, en telle occurrence, le recours serait recevable, cette question appartenant au fond.

4.

La question de la recevabilité du présent recours doit être examinée au regard de l'art. 48 PA. Selon cette disposition, la qualité pour recourir est conférée à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (al. 1 let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (al. 1 let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (al. 1 let. c). Par ailleurs, aux termes de l'al. 2 de l'art. 48 PA, a également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir.

4.1 S'agissant en premier lieu de cette dernière disposition de l'al. 2 susmentionné, force est de constater que la recourante ne fait pas partie des personnes, organisations ou autorités que le droit fédéral habilite spécialement à recourir. Premièrement, elle ne peut être comptée parmi les associations d'importance nationale – organisations qui interviennent habituellement dans le cadre de projets d'infrastructures tel que celui objet de la présente procédure – mentionnées à l'annexe de l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO, RS 814.076).

Deuxièmement, en matière de constructions destinées à l'hébergement de requérants d'asile ou d'étrangers devant être accueillis à titre spécial, il n'existe aucune loi fédérale qui conférerait aux associations de défense des requérants d'asile une telle qualité spéciale pour recourir. La recourante ne le prétend du reste pas.

Un tel droit n'est au demeurant pas prévu dans le projet de loi fédérale sur la procédure fédérale d'approbation des plans de centres fédéraux pour les requérants d'asile, projet qui devrait être adopté prochainement, lors de la révision partielle (projet 2) de la LAsi (voir chap. 6, art. 95a et suivants du projet de révision partielle de la LAsi et son message adoptés par le Conseil fédéral le 3 septembre 2014, disponibles tous deux sur le site de l'Office fédéral des migrations (ci-après ODM) (https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html, consulté le 20 octobre 2014).

La recourante ne peut donc pas se prévaloir de l'al. 2 de l'art. 48 PA s'agissant de la légitimation au recours.

4.2 Lorsque le recours est formé par une association qui ne peut se prévaloir d'un droit de recours spécifique tel que celui mentionné ci-dessus, sa qualité pour recourir sera examinée au regard des conditions mentionnées à l'al. 1 de l'art 48 PA, rappelées ci-dessus (consid. 4).

Elle doit alors démontrer l'existence d'un intérêt suffisant à ce que l'acte attaqué soit annulé ou modifié; il ne lui est pas possible de recourir pour des motifs d'intérêt général, même si ses statuts lui assignent un but idéal (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3755/2008, du 20 octobre 2008, consid. 3; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, partie générale et éléments de procédure, 2^{ème} éd., 2013, p. 316).

En d'autres termes, une association n'est donc pas admise à recourir dans l'intérêt du respect de la loi ou pour des motifs qu'elle considérerait comme d'intérêt public.

4.3 Selon la jurisprudence les associations peuvent également interjeter recours pour défendre les intérêts de leurs membres (recours dit corporatif), même si elles sont dépourvues de la qualité pour recourir qui leur serait personnelle, car elles seraient, dans cette hypothèse, indirectement touchées. Les conditions mises à la recevabilité du recours de telles associations sont toutefois strictes et doivent être cumulativement remplies: le but statutaire comprend la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, ces intérêts sont communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, chacun des membres a qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 et les références citées).

4.3.1 Dans le cas d'espèce, la recourante est une association au sens des art. 60 et suivants du Code civil suisse (CC, RS 210). Selon ses statuts (teneur au 15.02.2014), ses buts sont les suivants: informer et accompagner les requérants d'asile dans leurs démarches administratives et juridiques, sensibiliser l'opinion publique dans le but de lutter contre la discrimination des étrangers et collaborer avec les mandataires des autres cantons et avec les groupes d'aide aux requérants d'asile sur le plan national et international (art. 2 des statuts). Aux termes de l'art. 4 des statuts, sont membres de l'association: toute personne qui participe activement ou donne son soutien financier à l'Association, et qui adhère aux statuts et les collaborateurs et collaboratrices de l'Association durant la durée de leur fonction.

Cette association ne regroupe donc pas les requérants d'asile ou les personnes susceptibles à l'avenir d'être hébergées dans la construction objet de l'acte attaqué.

4.3.2 Par ailleurs les principaux griefs invoqués (la délocalisation des requérants d'asile hors de la zone de transit dans un nouveau bâtiment fermé et isolé équivaldrait à de la détention et serait ainsi contraire au droit suisse et au droit international et non-conformité de la construction aux art. 14 et 15 de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile [RS 142.311.23; ci-après l'ordonnance du DFJP]) ne visent pas à protéger les membres de l'association recourante mais des tiers à la présente procédure.

Au vu de ce qui précède (consid. 4.3), la recourante ne peut pas se voir reconnaître une légitimation au recours.

4.4 En outre, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui peut être un simple intérêt de fait – doit se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable (ATF 131 II 649, consid. 3.1 et les arrêts cités).

4.5 Cet intérêt doit par ailleurs être pratique et actuel: l'admission du recours implique l'élimination du dommage matériel ou idéal dont se prévaut la recourante et l'intérêt existe déjà ou encore au moment du

dépôt du recours mais également au moment de l'arrêt de l'autorité de recours (ATF 133 II 468, consid. 1 pour l'intérêt pratique et ATF 137 II 40, consid. 2.1 s'agissant de l'intérêt actuel). Ainsi il faut que les atteintes qui menacent la recourante atteignent un certaine intensité et qu'il existe une probabilité suffisante de leur survenance pour que l'on considère qu'elle est plus atteinte que le reste des administré (ATF 123 II 376 consid. 4b, ATF 121 II 176 consid. 3a).

4.5.1 Dans le cas d'espèce et s'agissant des griefs qui pourraient la concerner directement, la recourante allègue que la délocalisation des locaux d'hébergement porterait préjudice à son activité auprès des personnes concernées. Selon ses termes: "il est certain que l'éloignement du centre INAD/requérants d'asile à l'extérieur de la zone de transit porterait préjudice au travail d'ELISA car l'accès aux bâtiments délocalisés serait plus difficile, les horaires de visite seraient de facto limités. Le travail d'assistance et de conseil juridique aux requérants d'asile serait entravé de manière conséquente" (recours ch. 4, p. 12-13).

4.5.2 En l'occurrence, l'activité de l'association s'effectue en bonne partie auprès des personnes qui pourront être hébergées dans le nouveau bâtiment; la recourante – qui fait également partie des personnes de confiance chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés au sens de l'art 17 al. 3 LAsi (voir le rapport d'activité de l'assemblée générale du 27.03.2013, p. 2, disponible sur le site internet www.elisa.ch, consulté le 10 août 2014) – dispose en effet maintenant d'un accès à la zone de transit où se trouve le centre d'hébergement actuel et y occupe notamment un bureau dans lequel elle entretient une permanence.

C'est d'ailleurs sur cette base que le DETEC a reconnu la qualité de partie à la recourante.

4.5.3 Le Tribunal de céans ne partage toutefois pas la conclusion de l'autorité de première instance. La recourante ne démontre en effet pas en quoi elle serait immédiatement lésée par la décision attaquée: le simple fait de déplacer le centre d'hébergement ne constitue pas *ipso facto* une entrave à l'exercice de ses activités. L'intérêt actuel suppose que l'acte attaqué ait concrètement fixé les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité a statué d'une manière qui la lie (ATF 131 V 164 consid. 2.1). La partie recourante ne peut par conséquent pas prétendre formuler de griefs allant au-delà de l'objet du litige. Dans le cas d'espèce, la décision d'approbation des plans n'a ni pour objet ni pour conséquence

de fixer définitivement les heures d'accès de la recourante ou de tout autre tiers. Quant bien même un cahier des charges "exploitation" concernant les futur locaux figure au dossier (pièce 2 de l'intimée), les horaires et les modalités d'accès au bâtiment ne sont pas fixés dans l'acte attaqué. Ce point relève des modalités d'exploitation de la future installation et non de l'approbation des plans de construction. C'est donc à juste titre que la décision entreprise précise que "la présente procédure d'approbation des plans (...) se concentre uniquement sur l'examen du respect de dispositions légales applicables pour la construction projetée" (p. 30). Il en irait autrement si la recourante pouvait établir que le bâtiment projeté ne dispose pas de voie d'accès y menant; cette question relèverait en effet de l'équipement de l'infrastructure, question qui doit être examinée dans le cadre d'une procédure d'approbation. Il n'en n'est cependant rien en l'espèce, un accès étant prévu par le tarmac par les voies de circulation à l'intérieur du périmètre de l'aéroport. S'il est logique dans les faits que le concept général de l'accès des tiers ait été évoqué dans le cadre du cahier des charges du futur bâtiment – transport par navette pour les requérants à heures fixes et sur demande pour les tiers avec une interruption nocturne prévue –, en revanche, la réglementation de détail ne peut être arrêtée qu'au stade de la mise en service par l'ODM.

En effet, l'acte ici attaqué ne règle en aucune manière les modalités d'exploitation et n'approuve pas davantage le cahier des charges susmentionné: il ne s'agit que de l'approbation de plans d'une construction dont la conformité au droit fédéral a été examinée précisément en lien avec la construction elle-même et non son affectation ou utilisation future, laquelle devra être définie par l'ODM, qu'il s'agisse des modalités d'utilisation en général ou de l'affectation de chaque requérant d'asile en particulier (art. 22 al. 3 et 4 LAsi s'agissant des requérants d'asile en particulier). En d'autres termes, s'il s'avère à l'usage qu'effectivement l'accès de la recourante doit être garanti 24 heures sur 24 avec un délai d'attente minimale, ces règles pourront toujours être modifiées par l'ODM en accord avec l'exploitant de l'aérodrome qui devra en partie également les mettre en œuvre. Pour l'heure cependant, ces questions n'ont pas à être examinées dans le cadre de la décision d'approbation des plans.

Par ailleurs, le règlement d'exploitation de l'aéroport ne sera pas touché et ne devra donc pas être modifié (décision attaquée ch. 1.5 p. 6); au demeurant, quand bien même le règlement d'exploitation devrait être

modifié, une telle question devrait faire l'objet d'une décision séparée de la compétence de l'OFAC (art. 36c LA).

En conséquence, si la décision attaquée ne règle pas ces points – et il n'existe aucune disposition légale ressortant du droit des étrangers ou de l'asile qui ferait obligation à l'autorité de première instance de décider sur ces questions – la recourante n'a pas non plus un intérêt actuel à son annulation.

Il s'ensuit que le présent recours est irrecevable et ce à plus d'un titre.

5.

5.1 Au vu de l'issue de la présente cause, la recourante supportera les frais y relatifs (art. 63 al. 1 PA). En application des art. 1 et suivants du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), ceux-ci seront fixés à 1'000 francs. Ce montant sera compensé par l'avance de frais de 1'500 francs versée par la recourante, le solde lui sera remboursé dès l'entrée en force du présent arrêt. La recourante, qui est déboutée, n'a pas droit à des dépens (art. 64 al.1 a contrario).

5.2 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

L'intimée qui a conclu à l'irrecevabilité du recours, a droit à une indemnité de dépens. Etant donné qu'elle n'a pas déposé de notes d'honoraires mais conclu au versement d'une équitable indemnité, le montant des dépens sera fixé par le TAF sur la base du dossier et selon sa libre appréciation. Dans le cas d'espèce une indemnité de 1'500 francs à la charge de la recourante lui sera allouée.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce:

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais de la cause, par 1'000 francs sont mis à la charge de la recourante et prélevés sur l'avance de frais déjà versée de 1'500 francs. Le solde de 500 francs sera restitué à la recourante dès l'entrée en force du présent jugement.

3.

Une indemnité de 1'500 francs de dépens (TVA incluse) en faveur de l'intimée est mise à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'intimée (Recommandé)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 31-06-8283'GVA ; Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Jérôme Barraud

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Ce délai ne court pas du 18 décembre au 2 janvier inclus (art. 46 al. 1 let. c LTF). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :