Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-6364/2015

Arrêt du 9 septembre 2016

Composition

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

Parties

Elisa - Asile,
représentée par Maîtres Philippe Currat et Arnaud Moutinot,
Currat & Associés, Rue de Saint-Jean 73, 1201 Genève,
recourante,

contre

Aéroport international de Genève,
représenté par Maître Delphine Zarb,
Rue du Rhône 100, case postale 3403, 1211 Genève 3,
intimé,

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

Objet

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

Faits :

A.
Le 7 février 2012, l'Aéroport International de Genève (ci-après : intimé, AIG ou Aéroport) – soit la société de droit public et concessionnaire exploitant l'aéroport de Genève – a annoncé à l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après : OFAC) le projet de construction d'un nouveau bâtiment (ci-après : bâtiment INAD) destiné à accueillir les structures d'hébergement des requérants d'asile qui déposent leur demande à l'aéroport lors de leur arrivée en Suisse et des passagers jugés non admissibles. Ce projet de construction vise à remplacer les locaux d'hébergement qui étaient situés, jusqu'au 30 mai 2016, dans le bâtiment "*gros-porteurs*" 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 passagers 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 fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0).

B.
En date du 5 décembre 2012, l'intimé 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 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 précitée.

F.
Par acte du 13 décembre 2013, l'association Elisa-asile (ci-après : la recourante) a interjeté recours devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) contre la décision d'approbation des plans précitée. Elle invoque en substance 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.

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

H.
Par arrêt A-6883/2013 du 2 décembre 2014, le Tribunal administratif fédéral a déclaré le recours du 13 décembre 2013 irrecevable, faute de qualité pour agir de la recourante.

Cet arrêt a été annulé par l'arrêt du Tribunal fédéral (ci-après : TF) 1C_56/2015 du 18 septembre 2015. La Haute Cour a reconnu la qualité pour agir de la recourante et renvoyé le dossier au TAF pour rendre une décision sur le fond.

I.
Par courrier du 19 janvier 2016, la recourante a requis le Tribunal de céans, d'une part, de prononcer des mesures provisionnelles visant à interdire la poursuite des travaux du nouveau bâtiment INAD et, d'autre part, de condamner l'intimé au paiement d'une astreinte de 62'000 francs par jour d'inexécution.

J.
Par demande du 3 février 2016, la recourante a requis le Tribunal, d'une part, de prononcer les mesures provisionnelles précitées à titre de mesures superprovisionnelles et, d'autre part, d'interdire à l'intimé de détruire le bâtiment "*gros-porteurs*" accueillant alors les structures d'hébergement.

K.
Par décision incidente du 9 février 2016, le Tribunal a rejeté la requête de mesures superprovisionnelles. Le Tribunal a également constaté que l'effet suspensif au recours du 13 décembre 2013 n'avait pas été retiré et que la décision d'approbation des plans du 11 novembre 2013 ne déployait dès lors aucun effet.

Par décision incidente du 24 février 2016, le Tribunal de céans a rejeté la demande de mesures provisionnelles.

L.
Le 16 mars 2016, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (ci-après : OFCL) a écrit un courrier à la direction de l'AIG. En substance, l'office a rappelé à l'intimé que le bâtiment INAD devait se trouver dans la zone de transit non-Schengen, que les transports entre le bâtiment INAD et le terminal de l'aéroport devaient être garantis 24h/24 et 7j/7 sans aucune exception possible et que la présence d'un agent de sécurité devait être assurée 24h/24 et 7j/7 dans le bâtiment INAD et dans les transports. L'OFCL a encore souligné "*notre service étant cependant tenu de garantir la faisabilité de l'exploitation des locaux occupés par nos utilisateurs, c'est dans cette optique que devra être conclue une convention tripartite entre l'AIG, le [Secrétariat d'Etat aux migrations ci-après :] SEM et notre office qui, soumise à l'approbation du DETEC, devra garantir les conditions susmentionnées et permettre ainsi la conclusion d'un avenant au bail qui nous lie pour la location du nouvel objet*".

M.
Par courrier du 29 avril 2016, la recourante a requis le Tribunal de céans, d'une part, de prononcer des mesures superprovisionnelles et provisionnelles visant à interdire à l'intimé d'affecter le bâtiment INAD et à ordonner l'hébergement des requérants d'asile à l'intérieur de la zone de transit et, d'autre part, de condamner l'intimé au paiement d'une astreinte de 62'000 francs par jour d'inexécution.

N.
Par décision incidente du 3 mai 2016, le Tribunal de céans a rejeté la requête de mesures superprovisionnelles.

Dans ses observations du 19 mai 2016, l'intimé a notamment demandé au Tribunal de constater que le recours n'a pas d'effet suspensif, respectivement au prononcer de la levée de l'effet suspensif.

Par décision incidente du 26 mai 2016, le Tribunal a rejeté la demande de mesures provisionnelles du 29 avril 2016 et retiré l'effet suspensif au recours.

Contre cette décision, la recourante a interjeté recours devant le Tribunal fédéral en date du 27 juin 2016. Dit recours a été déclaré irrecevable par arrêt 1C_297/2016 du 2 août 2016.

O.
En date du 17 juin 2016, une délégation de juges des Cours IV et V (compétentes en matière d'asile) du Tribunal de céans a effectué une visite du bâtiment INAD. Dite délégation a produit un rapport et pris des photos des installations.

Par ordonnance du 15 juillet 2016, le Tribunal de céans a invité la recourante à déposer ses observations sur le rapport précité et sur un lot représentatif de photos (en raison de la redondance ou du défaut de pertinence de certaines).

P.
Par acte du 19 août 2016, la recourante s'est déterminée sur le rapport précité. En substance, la recourante a admis avoir toujours un bureau dans l'aérogare principale et est revenue sur les circonstances et les problèmes engendrés par le déménagement des requérants d'asile et des passagers INAD dans le nouveau bâtiment à la fin du mois d'avril 2016. Elle a également souligné que le système d'accès mis en place (interphone, navette, etc.) pouvait fonctionner à condition que tous les intervenants soient de bonne volonté, ce qui selon la recourante ne serait pas le cas de l'AIG. De plus, la recourante a exigé la production de toutes les photos.

Par acte du 23 août 2016, le Tribunal a envoyé à la recourante l'ensemble des 123 photos prises par la délégation.

Q.
Les autres faits pertinents seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions – non pertinentes en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal de céans connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'acte ici entrepris est bien une décision au sens de l'art. 5 PA. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) est une autorité dont les décisions sont susceptibles de recours (art. 33 let. d LTAF). Le TAF est dès lors compétent pour connaître du recours dirigé contre la décision prise par le DETEC en matière d'approbation de plans sur la base de l'art. 37 al. 2 let. a LA.

La procédure est régie par la PA pour autant que la LTAF n'en dispose autrement (art. 37 LTAF).

1.2 Pour le surplus, la qualité pour recourir (art. 48 PA) de la recourante a été admise par le Tribunal fédéral (cf. arrêt du TF 1C_56/2015 du 18 septembre 2015 ; let. H supra). Selon la Haute Cour, en substance, le déplacement géographique du lieu d'hébergement des requérants d'asile engendré par la décision d'approbation des plans est susceptible de constituer une entrave pour la recourante dans la poursuite de ses buts statutaires et l'exercice de ses mandats, eu égard au fait que les procédures d'asile doivent être traitées avec diligence et dans des délais très brefs, en particulier s'agissant des requérants d'asile mineurs non accompagnés (ci-après : RMNA).

Il sied cependant de relever que l'AIG continue de mettre à disposition de la recourante un bureau – dont elle est la seule utilisatrice – dans l'aérogare principale à laquelle elle accède aux mêmes conditions – soit de manière indépendante, 24/24h et 7/7j – qu'avant la décision querellée. Dès lors, le Tribunal ne perçoit pas en quoi le déplacement géographique du bâtiment d'hébergement des requérants – qui n'est pas l'objet de l'approbation des plans, seule la construction d'un bâtiment sur la surface aéroportuaire étant l'objet d'une telle procédure (cf. consid. 4.2.1 infra) – serait susceptible d'entraver de manière excessive l'exercice de ses mandats. Cette information, parvenue au Tribunal par l'entremise de la délégation des Cours d'asile (cf. let. O supra) et non-contestée par la recourante dans ses déterminations du 19 août 2016, serait de nature à

influencer la recevabilité de la présente cause. Il n'est en effet pas certain, à la lumière de l'arrêt du TF 1C_56/2015 précité, que la recourante aurait eu la capacité à recourir si cette information avait été communiquée en vertu de son devoir de collaboration (cf. art. 13 PA). Or il ne ressort pas des éléments au dossier que tel aurait été le cas. Toutefois, lié par l'arrêt du TF précité, le Tribunal de céans se doit d'entrer en matière, la question de la recevabilité pouvant souffrir de rester ouverte.

1.3 La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, l'autorité saisie se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a ; ATAF 2012/23 consid. 4 ; ATAF 2007/27 consid 3.3 ; KÖLZ ET AL., Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., Zurich/Bâle/Genève 2013, n° 1135).

1.4 La recourante peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. MOSER / BEUSCH / KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Tome X, 2ème éd., Berne 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués.

2.

2.1 A l'appui de son pourvoi, la recourante soulève trois griefs principaux. Premièrement, la décision d'approbation des plans consacrerait une violation de l'art. 15 de l'Ordonnance du 24 novembre 2007 du Département fédéral de justice et police relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile (RS 142.311.23 ; ci-après : ordonnance DFJP). Deuxièmement, la décision querellée créerait une inégalité de traitement entre les requérants qui arrivent à Genève et ceux arrivant à Zurich. Finalement, l'éloignement du bâtiment aurait pour conséquence de priver de liberté les requérants et non pas de seulement de restreindre leur liberté de mouvement.

2.2 Il appert donc que la recourante ne s'oppose pas à ce qu'un bâtiment soit construit à un endroit défini de la surface aéroportuaire tel que prévu par la demande, respectivement la décision, d'approbation des plans. Elle n'allègue pas non plus que le bâtiment prévu violerait le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (ci-après : PSIA ; cf. consid. 3 infra) ou des normes relevant de l'infrastructure aéroportuaire (p. ex : ordonnance du 20 juillet 2009 sur les mesures de sûreté dans l'aviation [OMSA, RS 748.122], ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique [OSIA, RS 748.131.1], etc.), que le bâtiment ne serait pas sis dans le périmètre de la surface aéroportuaire, ou encore que la procédure présenterait des vices formels.

2.3 En conséquence, le Tribunal de céans limitera son examen aux griefs soulevés par la recourante dans la mesure où aucun argument de cette dernière ne l'incite à examiner des questions de droit non invoquées.

De même, il peut être précisé ici qu'à des fins rédactionnelles, le Tribunal utilisera l'expression "requérant d'asile" pour désigner tant les requérants d'asile (majeurs et mineurs) que les passagers INAD. Il doit toutefois être précisé que les requérants d'asile (majeurs ou mineurs) sont soumis à la législation relevante en matière d'asile alors que les passager INAD font l'objet de la législation relevant du droit des étrangers. Des distinctions seront opérées uniquement si elles sont nécessaires.

3.
Dans un premier temps, le Tribunal se penchera brièvement sur le PSIA de l'AIG.

3.1 Le PSIA défini que l'AIG est un aérodrome ouvert au public (soit un aéroport) national et il détermine le périmètre de la surface aéroportuaire (cf. site internet de l'OFAC : http://www.bazl.admin.ch > politique > politique aéronautique > plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique).

3.2 Il peut déjà ici être constaté que la construction objet de la procédure d'approbation des plans se trouve entièrement dans dite surface aéroportuaire et qu'il n'est pas nécessaire de modifier le PSIA à cette fin. Si seule la partie conceptuelle du PSIA de l'AIG a pour l'heure été adoptée en octobre 2000, la fiche par installation étant en cours d'élaboration (cf. communiqué de presse de l'OFAC du 12 juillet 2016, consultable sous http://www.bazl.admin.ch Médias> Espace médias > Communiqués de presse > Fin de la première étape du processus d'élaboration de la fiche PSIA de l'aéroport de Genève), un éventuel impact de la nouvelle

construction sur dite fiche pourra être pris en considération et celle-ci adaptée au besoin.

4.
Dans un deuxième temps, le Tribunal examinera la procédure d'approbation des plans pertinente en matière d'infrastructures aéroportuaires.

4.1

4.1.1 Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (LCoord, RO 1999 3071 ; Message du 25 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, in : FF 1998 III 2221 ss [ci-après : Message LCoord]), la construction d'ouvrages et d'installations publiques est soumise à une procédure unifiée, réglée principalement par la procédure de dépôt des plans de la loi fédérale régissant la construction en cause (en l'espèce un aérodrome civil). Les procédures de décision sont ainsi concentrées de telle manière qu'une autorité unique puisse contrôler, en première instance, le respect des diverses dispositions applicables en droit fédéral et en droit cantonal. Les prescriptions relatives à la procédure d'expropriation et celles relatives à la procédure de mise à l'enquête publique sont regroupées dans la procédure d'approbation des plans. Ainsi, il est possible de soupeser en une seule procédure l'ensemble des avantages et des inconvénients d'un projet (cf. arrêt du TAF A-2653/2014 du 23 janvier 2015 consid. 4.2.1 et réf. cit.).

4.1.2 Selon l'art. 37 LA, 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 (al. 1). L'art. 27*a* al. 1 OSIA précisant encore que seuls sont licites les modifications des installations d'aérodrome ou des installations de navigation aérienne et les changements d'affectation dont les plans ont été approuvés. Par installations d'aérodrome, il faut entendre 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 PSIA (cf. art. 2 let. e OSIA). L'autorité compétente s'agissant des aéroports est le DETEC (art. 37 al. 2 let. a LA).

4.1.3 L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral (art. 37 al. 3 LA). Ainsi, aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis, le droit cantonal étant toutefois pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée la construction et l'exploitation de l'aérodrome (al. 4). De la sorte, la réalisation d'une installation relevant de la compétence exclusive de la Confédération ne requiert aucun acte d'une autorité cantonale ou communale tel que la délivrance d'une autorisation ou l'adoption d'un plan. La réalisation de tels projets ne saurait notamment dépendre de l'adoption de plans d'affectation (cf. Message LCoord, FF 1998 III 2221, 2249 et 2277). Ainsi, les changements d'affectations au sens de l'art. 27*a* al. 1 OSIA (cf. consid. 4.1.2 supra) concernent des changements d'affectation de la zone qui auraient dû faire l'objet d'un plan d'affectation avant l'entrée en vigueur de la LCoord, mais qui sont désormais traités dans le cadre de la procédure d'approbation des plans conformément à la volonté du législateur.

4.1.4 L'art. 27*d* al. 1 OSIA dispose que les plans sont approuvés lorsque le projet est conforme aux objectifs et aux exigences du PSIA (let. a) ; et satisfait aux exigences du droit fédéral, notamment aux exigences spécifiques à l'aviation, aux exigences techniques, ainsi qu'à celles de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (let. b).

4.1.4.1 La let. b précitée n'énumère pas exhaustivement les domaines du droit à examiner. Toutefois, dans le cadre de l'approbation des plans, il ne saurait être procédé à un examen de tout le droit fédéral. En effet, de par leur objet, les plans approuvés ne permettent pas à l'autorité d'approbation de se prononcer sur tous les aspects de la construction. Par exemple, les plans de détails devant être produits ultérieurement à la décision d'approbation des plans, l'autorité n'est pas en mesure d'examiner le respect des normes pour les installations électriques au stade de l'approbation.

4.1.4.2 Par contre, le législateur a expressément envisagé l'examen de certaines normes. Ainsi, par exemple, l'art. 7 al. 4 de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail [LTr, RS 822.11]) prévoit que si la construction ou la transformation d'une entreprise requiert l'approbation d'une autorité fédérale, cette dernière approuve les plans sous l'angle de la LTr également. De la sorte, la décision d'approbation des plans devra également se conformer aux dispositions de la loi sur le travail, ceci afin

d'éviter de coûteuses transformations de constructions ou d'installations déjà réalisées ou en voie de l'être. En effet, ces transformations sont souvent rendues nécessaires par l'obligation d'adapter après coup certaines constructions ou installations dont les plans avaient certes été approuvés, sans toutefois satisfaire aux dispositions de la loi sur le travail (cf. Message LCoord, FF 1998 III 2221, 2281).

4.1.4.3 Par ailleurs il peut être ici constaté qu'en matière de construction d'hébergements pour requérants d'asile, le droit fédéral en vigueur ne prévoit aucune procédure d'approbation des plans, les autorisations de construire relevant du droit cantonal. Ceci est amené à changer suite à la votation populaire du 5 juin 2016 puisque la nouvelle mouture de la loi sur l'asile prévoit une procédure d'approbation des plans pour la construction des centre fédéraux (cf. art. 95*a* projet-LAsi, FF 2014 7901, 7913 ; Message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile [Restructuration du domaine de l'asile], FF 2014 7771, 7801). Toujours est-il que, actuellement, la construction d'un centre d'hébergements pour requérants d'asile ne requiert aucune autorisation du SEM.

4.1.5 Aux termes de l'art. 27*e* OSIA, l'autorité chargée d'approuver les plans évalue les avis des cantons et des services spécialisés et statue sur les oppositions. Sa décision comporte en outre l'autorisation d'exécuter le projet conformément aux plans approuvés (let. a), les conditions et obligations concernant les exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi que les exigences spécifiques à l'aviation (let. b), les autres obligations découlant du droit fédéral (let. c), les obligations fondées sur le droit cantonal (let. d), les obligations opérationnelles (let. e), les obligations relatives au début des travaux, aux contrôles des constructions et à la mise en service de celles-ci (let. f).

4.2

4.2.1 En l'espèce, la construction dont l'intimé souhaite la réalisation – respectivement dont il a déjà réalisé la construction – concerne un bâtiment servant exclusivement ou principalement à l'exploitation d'une infrastructure aéroportuaire. En effet, en tant qu'aérodrome ouvert au public de niveau national, l'AIG est ouvert au trafic international (cf. art. 36*a* al. 2 LA) et doit donc disposer de l'infrastructure nécessaire pour accomplir ses tâches d'exploitant. Parmi ses tâches figure l'hébergement des requérants d'asile (cf. art. 22 al. 3 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur

l'asile [LAsi, RS 142.31] et 95*a* de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr, RS 142.20]). La construction projetée se trouve intégralement dans la surface aéroportuaire définie par le PSIA relatif à l'AIG.

Dès lors, la construction du bâtiment INAD est soumise à une décision d'approbation des plans au sens de l'art. 37 LA.

4.2.2 Par le ch. 1.1 du dispositif de sa décision du 11 novembre 2013, le DETEC a approuvé les plans suivants :

- "Plan d'ensemble" DA 001 A du 19 novembre 2011 [*recte* : 2012], échelle 1:200ème
- "Coupes AA, BB, CC, DD, FF" DA 003 A du 19 novembre 2012, échelle 1:100ème
- "Plan et Coupe EE" DA 002 C du 10 juin 2013, échelle 1:100ème
- "Façades" DA 004 A du 19 novembre 2012, échelle 1:100ème

4.2.2.1 Il appert de ces plans que ceux-ci déterminent la localisation de la construction au sein de la zone aéroportuaire, l'emprise au sol de la construction dans cette zone, le respect des limites de construction par rapport aux limites de propriété, la hauteur du bâtiment, les façades et les murs porteurs du bâtiment. Par contre, les plans ne déterminent pas – et ce n'est pas leur vocation – l'usage futur du bâtiment ou l'appartenance de celui-ci à la zone de sûreté. De même, les plans de détails ne font pas l'objet de la décision d'approbation des plans querellée, ceux-ci devant en effet être soumis au SEM pour validation avant le début des travaux (cf. charges 2.2.2.3 et 2.2.3 du dispositif).

4.2.2.2 Certes, tout le projet a été pensé et orienté vers une utilisation précise du bâtiment, l'intitulé du projet "Relocalisation < INAD et Requérants d'asile >" ne laissant par ailleurs aucun doute à ce sujet. Par ailleurs la loi requiert des exploitants d'aérodrome qu'ils justifient leur projet de construction (cf. 27*a*bis al. 1 let. b OSIA). Cela étant, si l'autorité d'approbation examine la justification du projet (cf. *in casu* ch. 2.2 p. 18 de la décision querellée), celle-ci ne fait pas l'objet de la décision (cf. 27*d* et 27*e* OSIA). Ainsi ce n'est pas le but du projet (relocalisation de l'hébergement des requérants d'asile et des passagers INAD) qui fonde la procédure d'approbation des plans, mais bel et bien le fait qu'il s'agisse d'une construction servant exclusivement ou principalement à l'exploitation d'une infrastructure aéroportuaire.

4.2.2.3 Dans cette optique, l'OFCL et le SEM – à l'inverse de ce qui prévalait s'agissant du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO – n'avaient qu'un rôle consultatif dans la procédure d'approbation des plans. En effet, d'une part, la construction n'était pas soumise à autorisation de dites autorités. D'autre part, l'AIG a construit ce bâtiment pour ses propres besoins (découlant des obligations légales des exploitants d'aéroport notamment au sens des art. 22 al. 3 LAsi et 95*a* LEtr) et en est le propriétaire, l'OFCL n'étant que le locataire et le SEM l'exploitant de cette location. Dès lors, il était dans l'intérêt de l'AIG de collaborer avec les autorités compétentes afin de construire un bâtiment aux standards permettant la location du bien par l'OFCL et son exploitation par le SEM.

Les plans approuvés par le DETEC ne liaient ainsi pas l'AIG quant à une utilisation spécifique du bâtiment projeté. De la sorte, l'AIG pourrait utiliser le bâtiment construit en l'état à une autre fin que celle initialement prévue (p. ex. : local de pause pour les employés) sans qu'une nouvelle procédure d'approbation des plans ne doive nécessairement être introduite. Ceci n'est par ailleurs pas le propre du bâtiment INAD. Ainsi, l'ancien bâtiment *"gros-porteurs"*, dont la destruction a commencé au printemps 2016 pour faire place à la nouvelle *"Aile Est"*, accueillait les requérants d'asile alors qu'il n'avait pas été construit à cette fin. Cette utilisation subséquente du bâtiment *"gros-porteurs"* pour loger les requérants d'asile n'avait à juste titre pas fait l'objet d'une approbation des plans. De même, si l'AIG avait eu un bâtiment déjà construit à disposition dans lequel il souhaitait loger les requérants d'asile et les passagers INAD, une procédure d'approbation des plans n'aurait pas été impérative (sous réserve par exemple de transformations majeures à l'intérieur dudit bâtiment [cf. art. 28 al. 1 let. g OSIA]). Ceci souligne encore une fois que seule la construction du bâtiment et non pas sa destination est sujette de la procédure d'approbation des plans.

4.2.2.4 Il ressort de ce qui précède que, certes, la destination du bâtiment objet de l'approbation des plans a été le moteur de la procédure. Cela étant, il n'appartenait pas à l'autorité d'approbation des plans d'examiner le respect de normes extrinsèques à la procédure d'approbation, même sous l'angle de l'art. 27d al. 1 let. b OSIA.

4.2.3 La recourante allègue que la décision querellée consacre une violation de l'art. 15 de l'ordonnance DFJP (cf. recours du 13 décembre 2013 p. 2), lequel prévoit que les requérants d'asile et les personnes à protéger peuvent se déplacer librement dans la partie de l'aéroport interdite au public.

Il sied au préalable de relever que dite ordonnance n'est pas applicable aux passagers INAD puisqu'elle ne s'applique que dans le cadre de l'asile (cf. art. 1 de l'ordonnance du DFJP).

Comme déjà mentionné (cf. consid. 4.2.2.4 supra), l'examen de telles normes n'intervient pas au stade l'approbation des plans. Toutefois, à titre superfétatoire, il y a lieu de relever ce qui suit.

4.2.3.1 Au préalable, il doit être précisé que la partie de l'aéroport interdite au public (aussi appelée zone de sûreté ou zone propre) couvre toute la surface de l'aéroport à laquelle les personnes accèdent uniquement après un ou des contrôles de sécurité (portiques, etc.) et par une légitimation (carte d'identité aéroportuaire, carte d'embarquement, etc.).

4.2.3.2 La décision d'approbation des plans ne définit à juste titre pas l'appartenance de la nouvelle construction à la zone de sûreté. La mise en place formelle de la zone de sûreté est totalement indépendante des procédures d'approbation des plans, l'exploitant d'aéroport devant mettre sur pied un programme de sûreté (cf. art. 122*a* OSAv) – dans lequel les différentes zones de l'aéroport sont décrites (cf. art. 4 al. 1 let. d OMSA) – soumis à l'approbation de l'OFAC. Pour établir ce programme de sûreté, l'exploitant d'aéroport doit notamment appliquer des directives non publiées, dont le programme national de sûreté de l'aviation civile (NASP). Le programme de sûreté de l'aéroport, une fois approuvé par l'OFAC, n'est pas non plus publié. Il serait ainsi contraire à l'essence même de ces normes garantissant la sécurité aéroportuaire et aérienne que, dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans, des tiers accèdent à ce genre d'informations hautement confidentielles et puissent fonder une opposition à ce sujet (cf. art. 37*f* LA).

Dès lors, en sus d'être une question extrinsèque à la procédure d'approbation des plans, l'autorité inférieure ne pouvait *de facto* pas se prononcer sur le respect de l'art. 15 de l'ordonnance DFJP, de même que sur les mesures accompagnant l'exploitation du bâtiment INAD (tels que les horaires des navettes, etc.). Enfin, si l'autorité inférieure est allée trop loin dans l'examen de l'opposition de la recourante, force est de constater que dans le dispositif de la décision querellée, elle n'a à juste titre pas imposé de charges relatives au placement du bâtiment concerné dans la zone de sûreté.

4.2.3.3 Toutefois, considérant que la décision querellée a été rendue en 2013, qu'entretemps (et malgré l'effet suspensif au recours) le bâtiment

INAD a déjà été construit et que le SEM a commencé à l'exploiter au début du mois de mai 2016, le Tribunal relève opportunément que la convention d'exploitation du bâtiment INAD du 21 avril 2016, signée par l'AIG (propriétaire), l'OFCL (locataire) et le SEM (exploitant) prévoit que "*ce bâtiment se situe strictement dans la zone Non-Schengen, tel que défini par GA [Genève aéroport] et respectant les paramètres internationaux. Il est dans une zone de sûreté*" (ch. 1.2 p. 3). Dès lors, force est de constater que l'AIG a contractuellement garanti tant au locataire qu'à l'exploitant du bâtiment l'appartenance du bâtiment INAD à la zone de sureté telle que prescrite à l'art. 15 de l'ordonnance DFJP. De plus, le SEM a commencé à exploiter le bâtiment INAD et tant les intervenants externes que les employés du SEM doivent bénéficier d'autorisation d'accès à la zone de sûreté et passer les contrôles de sécurité (cf. procès-verbal du 14 juillet 2016 p. 2 ; déterminations de la recourante du 19 août 2016). De la sorte, le Tribunal constate que le bâtiment INAD appartient à la zone de sûreté et qu'il peut à ce titre être renoncé à requérir une confirmation de l'intimé ou de l'autorité spécialisée (OFAC).

4.2.4 Ensuite, la recourante allègue que la décision querellée constitue une atteinte à la liberté de mouvement des requérants d'asile, respectivement une privation de dite liberté (cf. recours du 13 décembre 2013 p. 7).

4.2.4.1 Cette question, à l'instar de ce qui précède en matière d'art. 15 de l'ordonnance DFJP, est également extrinsèque à la procédure d'approbation des plans et ne concerne que les requérants d'asile. Egalement par opportunité et à titre superfétatoire, il y a toutefois lieu de souligner ce qui suit.

4.2.4.2 Suite à la construction du bâtiment INAD, l'AIG a mis en place un système de navettes (cf. courriel du SEM à la recourante du 13 mai 2016 [pièce n° 9 jointe aux observations de l'intimé du 19 mai 2016] ; rapport de visite du 17 juillet 2016 [let. O supra] ; ch. 3.2 de la convention tripartite du 21 avril 2016) sur demande permettant aux personnes placées dans le bâtiment INAD de se mouvoir dudit bâtiment jusqu'à l'aérogare principale, et inversement, en tout temps (24/24h et 7/7j). Aucune restriction à l'usage de ce service (horaire, nombre de trajet par jour, etc.) n'a été opérée par l'AIG, de même les requérants n'ont pas à justifier la raison de leur déplacement. Si une personne assurant la sécurité est présente dans la navette (cf. procès-verbal précité du 14 juillet 2016 et convention précitée du 21 avril 2016), les requérants ne font l'objet d'aucune mesure de contrainte.

La recourante estime que les difficultés liées aux problèmes de langues et de culture rencontrés par les requérants placés dans le bâtiment INAD pour faire appel à la navette constituent une entrave à cette liberté de déplacement. Certes, les problèmes culturels et de communication ne doivent pas être sous-estimés, ce d'autant plus quand il s'agit de personnes vulnérables. Cela étant, il y a lieu de relever ce qui suit. D'une part, un employé ORS est présent dans le bâtiment INAD aux heures auxquelles les requérants sont le plus à même de recourir au système de navette. La loi contraint par ailleurs les exploitants d'aéroport à organiser une présence du personnel d'encadrement de 7h30 à 19h30 (cf. art. 14 al. 2 de l'ordonnance DFJP). Dès lors, il ne saurait être considéré que les requérants d'asile sont livrés à eux-mêmes ou qu'ils ne peuvent pas recourir à de l'aide pour faire appel à la navette. D'autre part, il peut être attendu d'une association – dont l'idéal est la défense de dites personnes vulnérables – qu'elle collabore avec le service compétent de l'aéroport pour mettre sur pied une méthode (par exemple des formulaires/dessins pré-imprimés sur lequel les requérants auraient uniquement à indiquer l'heure de départ désiré, etc.) de communiquer au-delà de la barrière linguistique. Sous cet angle, il doit être rappelé que le système d'interphones pour appeler la navette est équipé d'un système vidéo et que la communication verbale n'est dès lors pas exclusive.

4.2.4.3 Il y a également lieu d'écarter l'argument de la recourante qui estime que le bâtiment INAD est un lieu de détention (notamment eu égard au fait qu'il est entouré de barrières). En effet, l'appartenance même d'un bâtiment à la zone de sûreté d'un aéroport requiert d'empêcher les accès sans autorisation à dite zone et sous cet angle le bâtiment INAD ne se différencie en rien de l'ensemble de la zone de sûreté, laquelle est ceinturée par des barrières, barbelés et autres mesures de sécurité. De plus, une partie des barrières installées (au nord) autour du bâtiment INAD est partie intégrante de l'enceinte aéroportuaire. Enfin, il s'agit également d'assurer la sécurité des requérants eux-mêmes. En effet, les installations aéroportuaires avoisinant le bâtiment INAD impliquent des mouvements d'avions et d'hélicoptères et la présence de piétons non autorisés (avec lesquels existe une barrière linguistique) est de nature à créer un danger tant pour les requérants eux-mêmes que pour les usagers de cette partie de l'aéroport. Il peut encore être mentionné que les statuts de requérant d'asile ou de passager INAD sont le fait du législateur et qu'une procédure d'approbation des plans ne saurait viser à la suppression des statuts précités.

4.2.4.4 Il sied de rappeler que la construction du bâtiment INAD a eu lieu dans une zone aéroportuaire laquelle est par essence très sensible et que la sécurité des infrastructures aéroportuaire relève d'un intérêt public prépondérant. Il doit également être constaté que la présente procédure d'approbation des plans s'insère dans un projet beaucoup plus large de renouvellement des installations aéroportuaires de l'AIG. Ainsi, plus d'une vingtaine de décision d'approbation des plans ont été rendues depuis que la recourante a introduit son recours dans la présente procédure (état au 9 septembre 2016 : 2 en 2013, 9 en 2014, 8 en 2015 et 7 en 2016 ; cf. site internet de l'OFAC : www.bazl.admin.ch > Sécurité > Infrastructure > Aérodromes > Aéroports nationaux > Aéroport de Genève). Dès lors, il existe également un intérêt public à pouvoir exécuter les autres décisions auxquelles la recourante ne s'est pas opposée (notamment la décision d'approbation des plans du 13 octobre 2014 "remplacement des bâtiments provisoires des positions "*gros-porteurs*" par de nouvelle salles d'embarquement ["*Aile Est*"], laquelle a été modifiée par décision d'approbation des plans du 2 septembre 2016 à laquelle la recourante ne s'est pas non plus opposée). Le Tribunal ne saurait non plus ignorer que le 5 juin 2016, la population suisse a accepté en votation une réforme de la loi sur l'asile. Dite réforme avait notamment pour dessein de créer des centres fédéraux lesquels centralisent tous les services nécessaires pour mener à bien les procédures d'asile. L'intérêt public à la construction du bâtiment INAD s'est ainsi encore renforcé en cours de procédure.

4.2.4.5 Enfin, il doit être relevé que lorsque les requérants d'asile mineurs ou majeurs arrivent à l'aéroport et que les autorités suisses leur refusent l'entrée sur le territoire suisse, elles rendent en même temps une décision de placement (cf. art. 22 al. 3 LAsi) sujette à recours devant les Cours d'asile du Tribunal de céans (cf. art. 105 et 108 al. 4 LAsi). De même, les requérants d'asile peuvent déposer en tout temps un recours contre leurs conditions d'hébergement (cf. art. 108 al. 4 LAsi). Dès lors, un examen individuel et concret des conditions des art. 15 et 16 de l'ordonnance DFJP, de même que celui des normes internationales en matière de réfugiés (cf. Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 [RS 0.142.30]) et de droits de l'homme (cf. Convention européenne des droits de l'homme [CEDH, RS 0.101]), interviendra dans ce cadre.

Quant aux passagers INAD, lorsque l'entrée sur le territoire suisse leur est refusée à l'aéroport, le SEM doit également rendre une décision (cf. art. 65 LEtr) sujette à recours devant la Cour de droit des étrangers du Tribunal de céans (cf. art. 5 PA et 31 et 33 let. d LTAF). Dans ce cadre également un examen concret des conditions d'hébergement peut être fait.

Il sied encore de préciser que, en matière de migration, le SEM est une autorité spécialisée et qu'il est bien plus à même d'évaluer concrètement l'application des différentes normes pertinentes notamment eu égard aux différents statuts, à l'état de santé des personnes concernées, etc.

4.2.4.6 A toutes fins utiles, il y a lieu de souligner que le Tribunal a déjà constaté que la recourante, malgré le déménagement des requérants d'asile dans le bâtiment INAD, a pu exercer ses mandats avec toute la célérité et la diligence requise (cf. décision incidente du 26 mai 2016 consid. 3.4 p. 6 et arrêt E-2735/2016 du 4 mai 2016 p. 7).

A ce propos, il y a également lieu de constater que les griefs de la recourante en matière de délai d'attente pour la navette et de trajet sont infondés. En effet, les minutes d'attente et de déplacement (cf. procès-verbal du 14 juillet précité et déterminations de la recourante du 19 août 2016) de la navette doivent être relativisées.

D'une part, la recourante a des bureaux dans l'aérogare principale et peut mener ses entretiens et rédiger des recours avec ses mandants sans se déplacer dans le bâtiment INAD. La recourante ne saurait sous cet angle se prévaloir de pertes de temps. Il peut également être relevé sur ce dernier point que la recourante n'assure pas une permanence à l'AIG (cf. déterminations de la recourante du 19 août 2016 p. 4s). De la sorte, la recourante – plus précisément ses représentants – doivent se déplacer du centre-ville de Genève jusqu'à l'aéroport. Le temps de ce déplacement, lequel est indépendant de la décision querellée dans la mesure où cette dernière n'influence pas sur la saturation notoire du trafic en ville de Genève, peut être mis à profit pour faire venir un requérant d'asile depuis le bâtiment INAD jusqu'aux bureaux de la recourante dans l'aérogare principale (dans la mesure où dit requérant ne serait pas déjà dans l'aérogare principale). D'autre part, s'agissant des auditions menées par le SEM pour lesquelles la recourante est amenée à se déplacer dans le bâtiment INAD, force est de constater que, suite à une annonce d'arrivée, les employés du SEM doivent se déplacer de Vallorbe à l'AIG et se rendre dans le bâtiment INAD. Ainsi, en cas de rendez-vous entre le SEM et les mandants de la recourante, cette dernière a le temps d'effectuer le déplacement vers et au sien de l'aéroport. Enfin, il y a lieu de souligner qu'en tout état de cause et quand bien même y aurait-il quelques entraves ou légers retards, ces inconvénients ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public au développement de l'aéroport, lequel a par ailleurs fait l'objet d'une autre procédure d'approbation des plans entrée en force (destruction du bâtiment "*gros-porteurs*" existant au profit de la nouvelle "*Aile Est*"). De

plus, de l'aveu même de la recourante, le nombre de demandes d'asile déposées à l'AIG a diminué ces dernières années pour passer de 205 en 2008 à 45 en 2010 (cf. recours du 13 décembre 2013 ch. 1 p. 2). Selon l'intimé, seules 34 demandes d'asile ont été déposée en 2015 dont seuls 13 passagers INAD ont été pris en charge par la recourante (cf. observations du 19 mai 2016 ch. 40 p. 6). Dès lors, l'intérêt privé de la recourante, soit la défense de quelques personnes – certes vulnérables – par année ne saurait supplanter l'intérêt public au développement de l'aéroport, lequel doit notamment assurer la prise en charge de plus de 15 millions de passagers par année.

4.2.5 Finalement, la recourante allègue que la décision querellée crée une inégalité de traitement entre les requérants qui arrivent à Genève et ceux arrivant à Zurich.

4.2.5.1 Le principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) est violé lorsqu'une décision – ou un acte législatif – établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ou se produise de manière répétée (cf. ATF 140 I 77 consid. 5.1 ; 139 I 242 consid. 5.1 ; arrêt du TAF A-5627/2014 du 12 janvier 2015 consid. 8). En principe, un motif de distinction concret et raisonnable suffit à justifier un traitement différent, c'est-à-dire à le faire reconnaître en droit.

4.2.5.2 En l'espèce, la recourante n'est pas une requérante d'asile et n'est pas active à l'aéroport de Zurich (cf. notamment le site internet de la recourante consulté en septembre 2016). Le Tribunal ne peut dès lors pas estimer que la recourante soit légitimée à se prévaloir d'une inégalité de traitement pour elle-même. Tout au plus peut-il être constaté que la recourante, possédant des locaux dans l'aérogare principale, préserve un statut privilégié par rapport aux autres mandataires (notamment les avocats indépendants) ou n'est à tout le moins pas traitée différemment que les autres associations défendant les requérants d'asile. S'agissant d'une éventuelle inégalité de traitement entre requérants d'asile, il y a lieu de relever que les structures des deux aéroports concernés ne sont en rien comparables, notamment quant aux surfaces à disposition dans le domaine déjà bâti et terrains encore constructibles. Enfin, il doit également être souligné que les requérants d'asile et passagers INAD étaient logés,

jusqu'au 30 avril 2016, dans des locaux sis dans le bâtiment *"gros-porteurs"* de l'AIG qui n'étaient pas conçus pour l'hébergement de personnes. Ainsi, les requérants dormaient dans des couloirs – dont les extrémités avaient été closes – démunis d'aération et de lumière du jour. Selon les informations en main du Tribunal, les locaux sis à l'aéroport de Zurich n'offrent pas de meilleures conditions d'hébergement des personnes que les anciens locaux de l'AIG.

Ainsi, la question de savoir si, par son recours, la recourante défend plus ses propres intérêts que ceux qu'elle allègue, à savoir la poursuite de ses objectifs statutaires et donc la défense de personnes vulnérables, s'impose. En effet, il ne semble guère dans l'intérêt de ses mandants que ceux-ci soient hébergés dans des infrastructures non conçues pour l'hébergement quand une construction idoine leur offre tout ce dont ils ont besoin (sanitaire, dortoir, cuisine, accès libre à un espace extérieur, salle de prière, etc.). Corollaire de ce qui précède, le grief d'une violation de l'égalité de traitement semble contraire aux intérêts des requérants eux-mêmes. Toutefois, la question peut souffrir de rester ouverte.

Le grief d'une éventuelle violation de l'égalité de traitement doit être écarté.

5.
Au vu de ce qui précède, les griefs de la recourante sont mal fondés et il y a donc lieu de rejeter son recours, dans la mesure où il est recevable.

6.
Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec le règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2).

Compte tenu du rejet du recours, la recourante n'a pas droit à des dépens.

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de 1'500 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais – équivalente – versée le 10 décembre 2014.

3.
Il n'est pas octroyé de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (acte judiciaire)
– à l'intimé (acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. 31-06-8283’GVA ; acte judiciaire)

La présidente du collège :	Le greffier :
Claudia Pasqualetto Péquignot	Arnaud Verdon

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 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 :