

BVGer A-3534/2012 vom 7. Oktober 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3534_2012

FR: TAF A-3534/2012 du 7 octobre 2013

IT: TAF A-3534/2012 del 7 ottobre 2013

Regeste

Installations aéroportuaires

Erwägungen

E. 5

Quant au fond, le recourant 1 considère que le Conseil fédéral a, en édictant l'art. 3 al. 1 bis et l'art. 3 al. 3 OSIA, dépassé le cadre de la délégation autorisée par la loi et fait fi du caractère « exceptionnel » des annexes de la convention de Chicago qu'il pouvait rendre directement applicables.

E. 5.1

Selon la jurisprudence, le Tribunal examine en principe librement la légalité des dispositions d'application prises par le Conseil fédéral. En particulier, il exerce son contrôle sur les ordonnances (dépendantes) qui reposent sur une délégation législative (ATAF 2011/60 consid. 4.3.3), mais il ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible (ATF 131 V 256 consid. 5.4, 128 II 34 consid. 3b ; Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *Droit administratif*, vol. I, 3ème éd., Berne 2012, p. 256). Lorsque la délégation est relativement imprécise et que, par la force des choses, elle donne au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation, le Tribunal doit se borner à examiner si les dispositions incriminées sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres motifs, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution (cf. art. 190 Cst.). Dans l'examen auquel il procède à cette occasion, le Tribunal ne doit pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. Il doit au contraire se borner à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but visé par la loi, sans se soucier, en particulier, de savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but (ATF 136 I 197 consid. 4.2, 136 V 24 consid. 7.1, 131 II 562 consid. 3.2 ; cf. aussi ATF 130 V 39 consid. 4.3 ; ATAF 2011/60 consid. 4.3.3, 2010/49 consid. 8.3.2, 2010/34 consid. 6.2 et les réf. cit. ; Andrea Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, l'Etat, 3ème éd., Berne 2013, n° 1618 p. 547 ; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht* 6ème éd., Zurich 2010, n° 408a p. 93).

E. 5.2

Aux termes de l'art. 54 let. I de la convention de Chicago, le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) doit adopter, conformément aux dispositions du chapitre VI de la convention, des normes et des pratiques recommandées internationales ; et, pour des raisons de commodité, les désigner comme Annexes à la convention et notifier à tous les Etats contractants les dispositions prises. Selon l'art. 37 al. 1 de la convention de

Chicago, chaque Etat contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne. A cette fin, l'OACI adopte et amende, selon les nécessités, les normes, pratiques recommandées et procédures internationales nécessaires (art. 37 al. 2 de la convention de Chicago). Conformément à l'art. 38 de la convention de Chicago, tout Etat qui estime ne pouvoir se conformer en tous points à l'une quelconque de ces normes ou procédures internationales notifie immédiatement à l'OACI les différences entre ses propres pratiques et celles qui sont établies par la norme internationale. En général, les prescriptions adoptées par l'OACI passent ensuite dans le droit de chaque Etat sous la forme d'actes législatifs, souvent au prix d'un travail « considérable » (cf. Message du Conseil fédéral concernant une modification de la loi sur la navigation aérienne du 20 novembre 1991, FF 1992 I 587, 597). En édictant l'art. 6a LA, entré en vigueur le 1er janvier 1995 (RO 1994 3010), le législateur fédéral a autorisé le Conseil fédéral à exceptionnellement déclarer directement applicables certaines annexes, y compris les prescriptions techniques qui s'y rapportent, de la convention de Chicago ; il peut prescrire, pour ces dispositions, un mode de publication particulier et décider que des annexes ou des parties d'annexes ne seront pas traduites. Selon la volonté du législateur, il doit être fait usage de cette exception lorsque des prescriptions d'assez grande ampleur s'adressent à un petit cercle d'intéressés directs, appelés à assumer une obligation (cf. aussi ATAF 2009/62 consid. 4.4). L'art. 3 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de la navigation aérienne (OSNA, RS 748.132.1), dans sa version actuelle datant du 1er janvier 2001 (RO 2001 514), prévoit en particulier que les normes et recommandations de l'OACI figurant dans les annexes déterminantes de la convention de Chicago ainsi que les prescriptions techniques qui s'y rapportent sont directement applicables pour la mise en oeuvre des services de la navigation aérienne confiés à Skyguide. Ensuite, selon l'art. 3 al. 1bis OSIA, en vigueur depuis le 15 mars 2008 (RO 2008 595), les normes et les recommandations de l'OACI contenues dans les annexes 3, 4, 10, 11, 14 et 15 de la convention de Chicago (annexes de l'OACI), y compris les prescriptions techniques qui s'y rapportent, sont directement applicables aux aéroports, aux obstacles, au levé du terrain et à la construction des installations de navigation aérienne, les dérogations notifiées par la Suisse en vertu de l'art. 38 de la convention étant réservées. Et, selon l'art. 3 al. 3 OSIA, également entré en vigueur le 15 mars 2008, l'OFAC peut édicter des prescriptions (directives et instructions) visant à maintenir un niveau de sécurité élevé dans le cadre de la transposition des normes et recommandations internationales visées aux al. 1bis et 2 OSIA ; si celles-ci sont mises en oeuvre, les exigences imposées par les normes et recommandations internationales sont réputées remplies ; quiconque déroge aux prescriptions doit prouver à l'OFAC que les exigences peuvent être remplies d'une autre manière. Enfin, l'art. 108a LA, introduit à compter du 1er avril 2011 (RO 2011 1119, FF 2009 4405), vient préciser que le Conseil fédéral peut désigner les normes techniques qui sont présumées satisfaire aux exigences essentielles de sécurité, en se fondant sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse et en tenant compte de l'état de la technique et de l'impact économique (art. 108a al. 1 et 2 LA) - compétence qu'il peut déléguer à l'OFAC (art. 108a al. 3 LA).

E. 5.3

Les tribunaux fédéraux ont déjà eu l'occasion de préciser que la technique de délégation utilisée à l'art. 6a LA ne pose en principe pas un problème particulier au regard de la loi ou de la Constitution (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.557/2000 du 4 mai 2001 consid. 4a ; ATAF 2009/62 consid. 4.5.3, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2047/2006 du 10 novembre 2009 consid. 6). Il s'agit d'ailleurs d'une technique législative courante, qui se retrouve par exemple à l'art. 4 de la loi fédérale sur la sécurité des produits du 12 juin 2009 (LSPro, RS 930.11). La délégation législative donne à l'autorité exécutive la compétence de déterminer les annexes de la convention de Chicago directement applicables (cf. décision B0-0360430 du DFJP du 26 mai 2006 consid. 12, publiée in : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération JAAC 70.93 ; Regula Dettling-Ott, Internationaler Luftverkehr, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrechts [SBVR] IV, Verkehrsrecht, Bâle 2008, n° 15 p. 406 et la réf. cit.). Contrairement à ce qu'affirme le recourant 1, il ne s'agira alors pas d'une ordonnance d'exécution, mais bien d'une ordonnance dépendante de substitution (donc contenant des normes primaires ; cf. à ce sujet : Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, op. cit., n° 1614 s. p. 546 ; Piermarco Zen-Ruffinen, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, 2ème éd., Neuchâtel 2013, n° 217 p. 54). Relativement imprécise, cette délégation législative donne au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation. Le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que le Conseil fédéral n'est pas sorti du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur en déclarant à l'art. 3 al. 1bis OSIA les annexes 3, 4, 10, 11, 14 et 15 de la convention de Chicago directement applicables (cf. ATAF 2009/62 consid. 4.5.2 et 4.7.3). Il n'y pas lieu d'y revenir. L'établissement d'une telle liste n'est d'ailleurs pas critiquable. Au surplus, le fait que cette liste soit étendue ne permet aucunement, par ce seul fait, de conclure que le législateur délégué serait manifestement sorti du cadre de la loi. Les griefs des recourants relatifs au défaut de couverture législative de l'art. 3 al. 1bis OSIA s'avèrent dès lors mal fondés.

E. 6.1

Les recourants s'opposent ensuite à l'application du paragraphe 5.8.3 du Doc 4444 OACI. Ils invoquent pour l'essentiel qu'il ne s'agirait pas d'une norme, d'une recommandation contenue dans les annexes pertinentes de la convention de Chicago ou d'une prescription technique qui s'y rapporterait (cf. mémoire du recourant 1, p. 23 ch. 119 ss, ainsi que le mémoire du recourant 3, p. 6 ch. 2). Le fondement de la décision querellée serait donc, pour le recourant 4, un seul manuel technique auquel il est fait référence dans une recommandation. Il ne saurait par conséquent disposer de la force obligatoire d'une norme ou d'une recommandation. Il appartenait en d'autres termes au législateur - et non à l'OFAC - de rendre obligatoire cette disposition. Pour sa part, l'autorité inférieure retient que le Doc 4444 OACI est un "manuel" technique de l'Annexe 14 OACI. Il ne serait dès lors pas nécessaire de transposer formellement ce manuel dans le droit interne pour qu'il s'applique. L'autorité inférieure se réfère pour le surplus à sa directive précitée AD I-010 F du 1er août 2011, qui dispose que « [I]orsque pour un domaine donné, l'Annexe 14 de l'OACI ne prévoit ni normes, ni pratiques recommandées, on se reportera à d'autres réglementations de l'OACI [auquel cas, les mêmes principes s'appliquent]. »

E. 6.2

Au sens de la jurisprudence, les normes OACI priment, en tant que droit international ayant force obligatoire, sur les règles moins sévères du droit national. Dans la mesure où elles sont suffisamment claires et précises, les normes OACI sont d'application directe et créent

directement des droits et obligations pour leurs destinataires (art. 6a LA ; ATAF 2009/62 consid. 4.3.2). Les recommandations OACI, quant à elles, confèrent aux Etats contractants un large pouvoir d'appréciation et de décision. Elles doivent par conséquent être d'abord concrétisées en droit national, et le législateur doit définir dans quelle mesure il sera fait usage du pouvoir accordé. Ce n'est qu'une fois la concrétisation effectuée que les pratiques recommandées OACI déploieront un effet contraignant (ATAF 2009/62 consid. 4.3.3). Selon la terminologie de l'OACI, est une norme, toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dont l'application uniforme est reconnue nécessaire à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants se conformeront en application des dispositions de la convention ; en cas d'impossibilité de s'y conformer, une notification au Conseil est obligatoire aux termes de l'article 38 de la convention de Chicago (cf. Préambule de l'Appendice A « Elaboration des normes et pratiques [SARP] et des procédures pour les services de navigation aérienne [PANS], let. a, p. II 3, publié in : Doc 9902 OACI). Est une pratique recommandée, toute spécification portant sur les caractéristiques physiques, la configuration, le matériel, les performances, le personnel et les procédures, dont l'application uniforme est reconnue souhaitable dans l'intérêt de la sécurité, de la régularité ou de l'efficacité de la navigation aérienne internationale et à laquelle les Etats contractants s'efforceront de se conformer en application des dispositions de la convention de Chicago (cf. Doc 9902 OACI, op. cit., let. b, p. II-3). Pour bien faire ressortir le caractère de chaque énoncé, l'OACI a décidé d'adopter la présentation suivante dans les Annexes : les normes sont en caractères romains, les pratiques recommandées, précédées de la mention "Recommandation", sont en italique. Par ailleurs, l'obligation exprimée par les normes est rendue par le futur simple, tandis que les recommandations sont rendues par l'expression « il est recommandé » (cf. p. ex. : Annexe 14, Règles de présentation de l'Avant-Propos).

E. 6.3

En l'espèce, est en cause le paragraphe 5.8.3 (Aéronefs au départ) du chapitre 5 (Méthodes et minimums de séparation) du Doc 4444 OACI - Procédures pour les services de navigation aérienne - Gestion du trafic aérien (PANS-ATM) -, qui dispose ce qui suit : "5.8.3 Aéronefs au départ 5.8.3.1 Un minimum de séparation de 2 minutes sera appliqué pour un aéronef de Faible ou Moyen Tonnage qui décolle derrière un aéronef Gros-Porteur, ou pour un aéronef de Faible Tonnage décollant derrière un aéronef de Moyen Tonnage lorsque les aéronefs utilisent : a) la même piste ; b) des pistes parallèles distantes de moins de 760 m (2 500 ft) ; c) des pistes sécantes si la trajectoire de vol prévue du deuxième aéronef doit croiser celle du premier aéronef à la même altitude ou moins de 300 m (1 000 ft) plus bas ; d) des pistes parallèles distantes de 760 m (2 500 ft) ou plus, si la trajectoire de vol prévue du deuxième aéronef doit croiser celle du premier à la même altitude ou moins de 300 m (1 000 ft) plus bas. 5.8.3.2 Le minimum de séparation de 3 minutes sera appliqué pour un aéronef de Faible ou Moyen Tonnage lorsqu'il décolle derrière un aéronef Gros-Porteur ou pour un aéronef de Faible Tonnage lorsqu'il décolle derrière un aéronef de Moyen Tonnage : a) d'une partie intermédiaire de la même piste ; b) d'une partie intermédiaire d'une piste parallèle distante de moins de 760 m (2 500 ft)."

E. 6.3.1

Les PANS-ATM spécifient, d'une manière plus détaillée que ne le font les normes et pratiques recommandées, les procédures à appliquer effectivement par les organismes des

services de la circulation aérienne dans la mise en oeuvre des divers services (cf. par. 2.2, Doc 4444, Introduction). Les Procédures pour les services de navigation aérienne ("Procedures for air navigation services", PANS) n'ont en principe pas le même caractère que les normes et pratiques recommandées (SARPS pour "Standards and Recommended Practices"). Alors que celles-ci sont adoptées par le Conseil de l'OACI et notifiées aux Etats parties, les PANS sont approuvées par le Président du Conseil au nom du Conseil et leur application sur le plan mondial est recommandée aux Etats parties (cf. par. 3.1, Doc 4444, Introduction). Ces procédures ne sont appliquées en exploitation que dans la mesure où elles ont été mises en vigueur par les Etats parties (cf. par. 4, Doc 4444, Introduction). Les PANS ont donc un statut inférieur à celui des annexes de la convention de Chicago - qui contiennent les normes et recommandations -, et leur application est en principe seulement recommandée aux Etats contractants (cf. Dettling-Ott, op. cit., n° 19 p. 407 et la réf. cit.). Elles comprennent surtout des procédures d'exploitation n'ayant pas atteint un stade de maturité suffisant pour être adoptées comme normes ou pratiques recommandées internationales (SARPS), ainsi que des dispositions présentant un caractère plus définitif, mais trop détaillées pour être incorporées à une annexe, ou encore des dispositions susceptibles d'être amendées fréquemment, et pour lesquelles la méthode d'adoption prévue par la convention serait inutilement compliquée (cf. Jean-François Dobelle, Le droit dérivé de l'OACI et le contrôle du respect de son application, in : Annuaire français de droit international, vol. 49, Paris 2003, p. 456). Elles sont toutefois susceptibles de comporter des dispositions essentielles à la sécurité. C'est la raison pour laquelle les divergences significatives des pratiques étatiques avec les PANS doivent être mentionnées dans l'AIP (cf. Annexe 15 OACI "Services d'information aéronautique" à la convention relative à l'aviation civile internationale, 13ème éd., entrée en vigueur le 18 novembre 2010, paragraphe 4.1.2 let. c). Les dispositions de l'art. 38 de la convention de Chicago au sujet de la notification des différences ne leur sont, en revanche, en principe pas applicables. A côté de ces procédures, il existe encore d'autres publications techniques qui sont établies sous l'autorité du Secrétaire général de l'OACI, par exemple les circulaires, les plans de navigation aérienne et les « manuels techniques ». Ces derniers comprennent des indications et renseignements complémentaires aux SARPS ou aux PANS et qui sont destinés à en faciliter la mise en oeuvre (cf. Dobelle, op. cit., p. 456). Il s'agit par exemple du manuel de planification des services de la circulation aérienne (cf. Doc 9426 OACI "Manuel de planification des services de la circulation aérienne", 1984), dont le chapitre 3 de la deuxième partie traite des turbulences de sillage.

E. 6.3.2

Les PANS-ATM sont applicables à l'échelle mondiale depuis le 1er février 1950 et sont approuvées par le Président du Conseil au nom du Conseil de l'OACI. On ne saurait dès lors suivre l'autorité inférieure lorsqu'elle parle à leur propos de « manuel technique », dans la mesure où elles ne sont en particulier pas approuvées par le Secrétaire général de l'OACI. Il s'agit de "procédures" (« Verfahren » ; cf. art. 37 al. 1 de la convention de Chicago ; Peter Baltensperger, Untersuchung der Luft- und Verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, th., Bâle 1984, ch. 2.4 p. 45), soit des spécifications techniques de soutien (cf. Doc 9902, op. cit., ch. 3 ; cf. ég. ch. XI de l'Annexe 14 OACI, vol. I, dans sa version anglaise). Les PANS-ATM complètent en particulier les normes et pratiques recommandées de l'Annexe 2 (Règles de l'air) et de l'Annexe 11 OACI « Services de la circulation aérienne » (cf. par. 2.1, Doc. 4444). Elles spécifient en d'autres termes, d'une manière plus détaillée que ne le font les normes et pratiques recommandées de ces deux annexes (cf. Doc 8143 «

Instructions et Règlement intérieur pour les réunions de navigation aérienne à l'échelon Division », 1983, ch. 3, spéc. 3.1), les services de la circulation aérienne, à savoir les procédures à appliquer effectivement que ce soit pendant la circulation sur l'aire de manoeuvre, le décollage, la phase en route ou l'exécution d'un circuit d'attente à l'aérodrome de destination. L'Annexe 14, vol. 1, de l'OACI, citée par l'autorité inférieure, régit, quant à elle, les spécifications physiques des aéroports, par exemple les minimums de séparation entre deux pistes. Dans le cas des départs, la tâche de l'autorité de contrôle (Skyguide) consiste à faire déplacer un aéronef d'un point donné, à savoir la piste, vers une zone d'espace aérien de volume supérieur. La séparation des aéronefs au départ - ici en cause - s'effectue par conséquent en échelonnant, à intervalles de temps appropriés dans un environnement non radar, les départs des aéronefs empruntant un itinéraire donné pour les protéger des masses d'air tournantes engendrées par les turbulences de sillage. Il s'agit donc d'une procédure des services de la navigation aérienne, et non de la séparation physique entre deux pistes. C'est donc bien l'Annexe 11 OACI et les prescriptions techniques qui s'y rapportent qui sont ici déterminantes (cf. observations du 17 mai 2013 de Skyguide, p. 4).

E. 6.3.3

Les dispositions sur les minimums de séparation lors des décollages contenues dans les PANS-ATM, en raison de leur importance primordiale pour la sécurité aéronautique, revêtent un caractère définitif, mais sont trop détaillées pour être incorporées à l'Annexe 11 OACI. Le paragraphe 3.4.1 de l'Annexe 11 OACI prévoit par conséquent expressément que « les minimums de séparation applicables dans une portion déterminée de l'espace aérien sont choisis [...] parmi les minimums prescrits par les dispositions des PANS-ATM et des Procédures complémentaires régionales qui sont applicables aux cas considérés » (« the separation minima shall be selected from those prescribed by the provisions of the PANS-ATM and the Regional Supplementary Procedures as applicable under the prevailing circumstances [...] »). En l'espèce, comme le rappellent à juste titre les auteurs du rapport NLR, il s'agit de la lettre b du paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI (cf. rapport NLR, ch. 6.3.2.3 p. 79). La "partie intermédiaire" d'un doublet de pistes parallèles renvoie en effet à un décollage décalé latéralement par rapport à la première piste (cf. décision attaquée, ch. 4 dernier paragraphe, p. 6). Il s'ensuit que cette disposition des PANS-ATM correspond, en vertu du renvoi contenu à la norme 3.4.1 de l'Annexe 11 OACI, à une « prescription technique » qui se rapporte à une annexe, au sens de l'art. 6a LA. Elle est en outre suffisamment précise (cf. par. 4, Doc. 4444) - aucun des recourants n'en disconvient - pour être directement applicable, et ce en vertu de l'art. 3 al. 1 OSNA, en corrélation avec l'art. 3 al. 1 bis OSIA. L'art. 3 al. 3 OSIA, qui interviendrait en présence d'une recommandation, n'est en revanche pas applicable. En d'autres termes, il n'y a pas lieu de se départir, en l'espèce, de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, selon laquelle est directement applicable une telle prescription technique qui se rapporte à une norme contenue dans une annexe déterminante de la convention de Chicago (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1854/2006 du 18 octobre 2010 consid. 7.1.1 i. f.). Ces prescriptions techniques n'ont en outre pas à être publiées au recueil officiel (cf. supra, consid. 4.2). Cette absence de publication ne nuit d'ailleurs pas à leur prévisibilité, s'agissant de prescriptions éminemment techniques qui s'appliquent à un public formé à leur égard et qui peut les consulter en français ou en anglais, en tout temps, auprès de l'OFAC (art. 3 al. 4 OSIA).

E. 7.1

Il s'agit encore d'examiner si le paragraphe 5.8.3 du chapitre 5 du Doc 4444 OACI, directement applicable en Suisse en tant que prescription technique jointe à une norme contenue dans l'Annexe 11 OACI, s'applique effectivement à un doublet de pistes parallèles utilisées à vue ou aux instruments. Ce point est contesté par le recourant 3 qui, dans son écriture du 24 janvier 2013, affirme que la distance de 760 mètres et ses conséquences s'appliqueraient uniquement entre deux pistes IFR.

E. 7.1.1

Il n'est pas contesté que les PANS-ATM ne règlent pas expressément la situation d'un doublet de pistes parallèles de catégories différentes (cf. courrier de l'OFAC du 4 août 1998 à Swisscontrol [pièce n° 1 du dossier de l'autorité inférieure] ; Rapport NLR, p. 41 n. 6). L'application de la lettre b du paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI à l'Aéroport international de Genève doit dès lors être concrétisée par une décision. Selon le Conseil fédéral, dans la mesure où la situation le justifie et en vue d'optimiser la sécurité aérienne, il convient pour l'autorité inférieure de maintenir à cette occasion un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne (cf. Rapport du Conseil fédéral du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004, in : FF 2005 1655, 1675 et 1688). A ce titre, l'OFAC doit exercer une surveillance accrue des normes de sécurité et être à même de prendre à temps des mesures « adéquates ». Il peut faire appliquer des prescriptions allant au-delà des règles techniques reconnues et qui reflètent l'état actuel de la technique (« best practice »). Le Conseil fédéral estime en effet que, si une élévation unilatérale du niveau de sécurité et la hausse des coûts qu'elle implique peuvent constituer un handicap, tel est le prix pour une meilleure sécurité (FF 2005 1675-1676). La volonté ainsi affichée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse a ensuite été reprise par le législateur à l'art. 108a LA, entré en vigueur le 1er avril 2011.

E. 7.1.2

En l'occurrence, le paragraphe 3.2.1.2 du chapitre 3 (« Turbulence de sillage ») de la deuxième partie du Doc 9426 OACI prévoit expressément qu'il est souhaitable que les minimums de sillage soient appliqués à toutes les situations qui ne sont pas couvertes par d'autres minimums de séparation et pour lesquelles un risque existe (« Wake turbulence separation minima specified in this chapter should be applied for any situation not covered by other specified minima whenever a controller believes there is a potential hazard due to wake turbulence »). Il faut ainsi retenir que les normes de séparation et les procédures d'atténuation des effets de la turbulence de sillage appliquées aux opérations de décollage sur des doublets de pistes parallèles, dont les axes sont espacés de moins de 760 mètres (2 500 ft), sont conçues pour protéger les aéronefs sur des configurations de pistes parallèles très diverses, y compris des pistes de catégories différentes. Pour les auteurs du rapport NLR, il est d'ailleurs souhaitable que ces minimums de séparation s'appliquent à l'aéroport de Genève pour des raisons de sécurité, et ils relèvent expressément que le type de pistes ne devrait pas entraver leur application (« The wake turbulence hazard is not depending on the type of runway [either instrument or non instrument] and therefore from a safety standpoint should be considered to be applicable to the situation in Geneva » [cf. Rapport NLR, p. 41 n. 6]). Compte tenu de la retenue qui s'impose au Tribunal dans ce domaine, ces éléments sont suffisants pour valider le choix opéré par l'autorité inférieure spécialisée. Les minimums de séparation des PANS-ATM sont d'ailleurs déjà actuellement appliqués s'agissant du temps d'attente derrière un gros porteur à l'aéroport de Genève, et ni l'AIG ni Skyguide ne les remettent en cause, ce nonobstant les conditions climatiques

particulièrement favorables régnant sur le site (cf. Rapport NLR, p. 64 s. ch. 5.6 ; cf. ég. Message du Conseil fédéral du 20 août 1948 concernant l'agrandissement de l'aéroport de Genève Cointrin, in : FF 1948 II 1186).

E. 7.1.3

Il convient par conséquent de considérer que Skyguide est en l'espèce tenu, comme il le rappelle (cf. observations du 17 mai 2013, p. 3), d'appliquer le minimum de séparation le plus contraignant. Il s'ensuit le rejet du grief y afférent du recourant 3.

E. 7.2.1

Le recourant 3 conteste ensuite, en toute hypothèse, l'applicabilité du Doc 4444 OACI aux hélicoptères, subsidiairement demande que son applicabilité aux hélicoptères soit suspendue dans l'attente de mesures de tourbillons de sillage au niveau de la plateforme de décollage des hélicoptères, et très subsidiairement retient que seul le paragraphe 5.6.1 du Doc 4444 OACI serait applicable, lequel permet d'appliquer aux hélicoptères une séparation d'une minute et non de trois minutes, dès lors que la ligne de trajectoire de décollage de ceux-ci forme un angle de plus de 45° avec la ligne de décollage de la piste en béton. Il propose dès lors la création d'une FATO (aire d'approche finale et de décollage) sur la piste en herbe et en propose les modalités dans sa réplique du 19 novembre 2012. Il s'agirait ainsi de créer une procédure de décollage et d'atterrissage qui respecterait une trajectoire de plus de 45° par rapport à la piste en herbe, dérogoratoire à la section 5.8 du Doc 4444 OACI, de modifier les classes de turbulences actuellement en vigueur en Suisse et de fixer la séparation temporelle à une minute (et non de trois minutes) par application du paragraphe 5.6.1 du Doc 4444 OACI s'agissant de la catégorie de faible tonnage (soit inférieure à sept tonnes pour le recourant 3).

E. 7.2.2

En l'occurrence, le terme aéronef est utilisé dans le Doc 4444 OACI comme terme générique. Il signifie tout appareil volant plus lourd que l'air. Il englobe par conséquent les aéronefs à voilure fixe (avion) et les aéronefs à voilure tournante (les hélicoptères). Le paragraphe 3.3.3.3 du chapitre 3 de la deuxième partie du Doc 9426 OACI mentionne d'ailleurs expressément les turbulences de sillage créées par les hélicoptères et rien ne permet de les exclure des aéronefs. Skyguide a d'ailleurs expressément demandé à ce qu'ils soient inclus dans la décision de l'autorité inférieure, et, sans qu'il soit permis ici d'en douter, il s'avère que "les recherches menées [...] par l'OFAC montrent [...] qu'il n'existe aucune base scientifique exploitable sur laquelle s'appuyer pour traiter les mouvements d'hélicoptères à part sur le plan juridique" (cf. détermination de l'OFAC du 20 mars 2012, acte n° 82/0298). La doctrine relève de surcroît l'implication des hélicoptères dans différents accidents liés aux turbulences de sillage (cf. Patrick R. Veillette, *Data Show That U.S. Wake-turbulence Accidents Are Most Frequent at Low Altitude and During Approach and Landing*, publié in : *Flight Safety Digest*, mars-avril 2002, éd. spéciale, ad "Data Show That 13 U.S. Accidents From 1983-2000 Involved Helicopter Wake Turbulence", p. 15 s.).

E. 7.2.3

Pour le reste, comme il a été rappelé, le paragraphe 5.8.3 du Doc 4444 OACI interdit de commencer le décollage tant que les minimums de séparation longitudinale en fonction de la turbulence de sillage ne sont pas respectées. On ne saurait y faire exception par le renvoi à des normes ou des prescriptions techniques qui s'appliquent "immédiatement après le décollage", tel le paragraphe 5.6.1 du Doc 4444 OACI. La note qui fait directement suite à

ce paragraphe rappelle d'ailleurs que les minimums de séparation longitudinales en fonction des turbulences de sillage figurent dans la section 5.8 (cf. observations du 17 mai 2013 de Skyguide, p. 3). Les questions qui sortent de ce cadre, telles la création d'une procédure spécifique faisant immédiatement suite au décollage ou les classes de turbulence, n'ont dès lors pas à être examinées dans la présente procédure de recours, comme elles n'avaient pas à l'être par l'autorité inférieure.

E. 8

Il s'agit à présent d'examiner si les mesures ordonnées par l'autorité de surveillance, qui prennent effet au 30 octobre 2013, respectent au cas d'espèce les principes généraux de droit administratif, à savoir en particulier le principe de la bonne foi, l'égalité de traitement et le principe de la proportionnalité.

E. 8.1

En comparaison avec la situation actuelle, il s'impose tout d'abord à l'examen que la mesure ordonnée par l'autorité inférieure est restrictive. Elle signifie en particulier la fin probable des activités de l'Aéro-club de Genève (recourant 4) sur l'aéroport de Cointrin, du moins sa structure de formation de pilotes, et d'importantes restrictions d'utilisation pour les pilotes privés, y compris les pilotes d'hélicoptères. Elle porte donc une atteinte importante aux intérêts économiques des recourants.

E. 8.2.1

Pour être compatible avec les principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi (art. 8 et 9 Cst.), un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des moeurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. A défaut, la pratique doit être maintenue (ATF 135 I 79 consid. 3, 132 III 770 consid. 4 et la réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1374/2011 du 5 janvier 2012 consid. 3.5.1 ; Moor/Flückiger/ Martenet, Droit administratif, vol. I, op. cit., ch. 2.1.3.3 p. 89 ; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n° 638 p. 144 s.).

E. 8.2.2

En l'occurrence, les motifs retenus par l'autorité inférieure relèvent de la sécurité aérienne et reposent sur la recommandation des auteurs du rapport NLR de 2005. Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 108a LA, le 1er avril 2011 (RO 2011 1119), l'autorité inférieure doit tenir compte du changement de paradigme dans la philosophie de la surveillance en Suisse, adopté par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique aéronautique de 2004 (FF 2009 4405, 4432). Elle ne peut ainsi plus simplement attendre des professionnels du secteur, y compris les pilotes VFR, qu'ils financent eux-mêmes un niveau de sécurité élevé ou s'appuyer sur leur responsabilité individuelle, comme c'était encore le cas dans un passé récent. L'autorité inférieure doit au contraire entretenir un cercle de qualité destiné à assurer une amélioration continue de la sécurité aérienne, conformément à l'objectif de la garantie d'un niveau de sécurité élevé de l'aviation civile suisse posé par le Conseil fédéral (FF 2005 1655, 1689). Ce changement de paradigme explique pourquoi les pouvoirs publics sont amenés aujourd'hui à intervenir plus souvent qu'auparavant, et à prendre des décisions plus exigeantes dans des domaines qui souffrent d'un déficit de sécurité. L'autorité inférieure possède à cet égard une grande marge de manoeuvre quant à la manière dont elle intervient

afin d'assurer un meilleur niveau de sécurité, en tenant compte de l'état de la technique reconnue sur le plan international et de l'impact économique de ses prescriptions et décisions (art. 108a al. 1 LA et art. 3b al. 2 LA). Sur cette base, le Tribunal a déjà admis, et il n'y a pas lieu d'y déroger en l'espèce, qu'un tel changement de paradigme est un élément suffisant pour modifier les pratiques adoptées dans le passé (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1765/2009 du 2 octobre 2009 consid. 6.6, non publié à l'ATAF 2009/62). Ainsi, pour peu qu'il s'agisse ici d'un changement de pratique, il convient de retenir que ce changement repose sur des éléments concrets et substantiels, et que la conception juridique a évolué depuis 1998. La décision de l'autorité inférieure se conforme en d'autres termes à la volonté actuelle plus exigeante du Conseil fédéral et du législateur en présence d'un déficit de sécurité. L'autorité inférieure a en outre pris soin de mettre en oeuvre la recommandation du rapport NLR à l'ensemble des aérodromes suisses présentant les mêmes caractéristiques que l'aéroport de Genève.

E. 8.2.3

Vu les exigences posées dans le domaine de l'aviation civile, il est de plus douteux qu'un droit acquis puisse être invoqué en lien avec une norme ou une procédure de sécurité. Un tel droit ne peut d'ailleurs résulter que d'une loi, d'un acte administratif ou d'un contrat de droit administratif ; il se caractérise par le fait que l'autorité a voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure du droit par une modification législative (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_570/2010 du 10 avril 2012 consid. 3.1 et les réf. cit.). Or l'autorité inférieure n'a jamais autorisé les recourants à utiliser la piste B de l'aéroport de Genève au mépris des règles de sécurité. Elle n'a pas non plus donné d'assurances directes ou indirectes au recourant 4 - qui expose avoir acquis entre le 1er mai 2008 et le 1er juillet 2010 en leasing cinq nouveaux avions sous le régime actuel - que la situation en termes de sécurité pouvait demeurer inchangée.

E. 8.2.4

Les différents griefs y afférents ne peuvent dès lors qu'être rejetés.

E. 8.3.1

Le principe de la proportionnalité, prescrit par l'art. 5 al. 2 Cst. - et rappelé également par l'art. 36 al. 3 Cst. comme condition nécessaire à toute restriction des droits fondamentaux -, exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre. Il se subdivise en trois règles, à savoir la règle de l'aptitude, celle de la nécessité et celle de la proportionnalité au sens étroit, appelée aussi règle de la prépondérance de l'intérêt public (ATF 136 IV 97 consid. 5.2, 136 I 17 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A 3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 9.1, non publié à l'ATAF 2012/23). La mesure administrative est conforme au principe de l'aptitude si elle est propre à atteindre le but poursuivi, elle s'avère nécessaire si cet objectif ne peut être atteint par une autre mesure moins incisive, et, ainsi apte et nécessaire, doit encore demeurer dans un rapport raisonnable avec l'atteinte imposée à l'administré (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 précité consid. 9.1). En l'occurrence, il ne fait aucun doute, sur le vu du rapport NLR et des observations de Skyguide, que les minimums de séparation des PANS-ATM sont aptes à atténuer les dangers liés aux turbulences de sillage sur le site de l'aéroport de Genève. Elles sont à ce titre objectivement fondées et répondent à une nécessité en termes de sécurité. Il faut d'ailleurs rappeler à cet égard que le risque de chute des petits avions - moins de 5'700 kg - a été estimé au décollage de l'aéroport de

Genève à un tous les 7.1 ans contre un tous les 46 ans pour les gros porteurs (cf. décision de l'ancienne Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement CRINEN Z 2001 79 du 23 mars 2006 consid. 22.2). On ne saurait y voir l'activité sûre décrite par les recourants 1 et 4 dans leur différent recours. La forme de la rédaction du paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI (futur simple) rappelle d'ailleurs que leur application uniforme est « essentielle » (cf. Doc 8143 ch. 3.3 let. a). Ces dispositions ont de plus été élaborées sur une période prolongée et leur application dans le monde entier remontent au 14 novembre 1991 (cf. Avant-Propos, Tableau A du Doc 4444 : Amendements des PANS-ATM). Elles ont donc fait leur preuve dans la pratique tant au vu des besoins opérationnels que de l'incidence économique de leur mise en oeuvre. Il n'existe enfin aucune disposition des PANS-ATM qui permet de diminuer le temps d'attente tout en maintenant ou en augmentant le niveau de sécurité. Certes, comme les recourants l'allèguent, le Tribunal sait que l'OACI entend, dans un avenir proche, mettre à niveau les minimums de séparation de la réglementation actuelle du paragraphe 5.8.3 du Doc 4444 OACI (cf. recommandation 2/4 sur la gestion optimisée de la séparation en fonction de la turbulence de sillage, in : Rapport du Comité de la Conférence sur le point 2 de l'ordre du jour, 12^{ème} conférence de navigation aérienne, Montréal, 29 novembre 2012, AN-Conf/12-WP/162, disponible sur <http://www.icao.int> ; cf. également le Rapport annuel du Conseil de l'OACI 2010, p. 7, doc. 9952). Cette mise à niveau consiste, pour l'essentiel, à permettre une utilisation plus efficace de la capacité des pistes sans augmenter les risques de rencontrer une turbulence de sillage, y compris par l'accroissement sur certains aéroports (il n'est pas allégué que l'aéroport de Genève en fasse partie) du nombre d'opérations sur des doublets de pistes parallèles. Il est ainsi prévu que l'OACI mette à jour, au plus tôt au mois de novembre 2013, les PANS-ATM afin de tenir compte des normes de séparation et des procédures amendées par un groupe de travail conjoint de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) et de la Federal Aviation Administration (FAA). Il existe par ailleurs, parmi d'autres, aux Etats-Unis un projet d'élaboration de normes visant à minimiser l'influence de la turbulence de sillage pour les départs ("Wake Turbulence Mitigation for Departures" WTMD) pour des vents traversiers de force et de constance favorables, comme c'est a priori le cas à Genève. L'approbation de l'application opérationnelle du concept WTMD est également attendue pour cette année ou la prochaine. Les éventuelles futures modifications des PANS-ATM n'ont toutefois pas à être prises en considération en l'occurrence. En effet, un effet anticipé du droit futur est en principe exclu (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.520/2002 du 17 juin 2003 consid. 5.3.3). Par ailleurs, les minimums de séparation introduits au début des années 1990 continuent d'assurer en pratique une bonne protection. Enfin, l'autorité inférieure a tenu compte de cette évolution possible, en soulignant que Skyguide sera tenu de mettre en oeuvre les éventuelles modifications futures des PANS-ATM, dès leur entrée en vigueur (cf. chiffre 2, 2^{ème} phrase, du dispositif de la décision attaquée).

E. 8.3.2

Pour le reste, les parties ont eu l'occasion de mettre en oeuvre pendant plusieurs années une étude aéronautique afin de trouver une alternative qui ne se traduirait pas par un abaissement du niveau de sécurité. Skyguide et l'AIG ont indiqué, avec des motifs convaincants, qu'ils ne pouvaient mettre en oeuvre une telle étude. Le groupe de travail, incluant par ailleurs des représentants de Skyguide et des recourants, a de plus déposé des demandes d'information à deux sociétés de conseil dans le domaine de la sécurité aéroportuaire. Les deux sociétés ont répondu qu'une étude était techniquement et

financièrement possible, mais qu'elle ne servirait qu'à démontrer, « au mieux », que la situation actuelle est « acceptably safe ». Aucune de ces sociétés ne s'est déclarée prête à engager sa responsabilité sur la base d'une telle analyse en soutenant l'application d'une non-conformité au Doc 4444 OACI (cf. étude d'impact - Application des séparations de trafics pour la piste B du 23 juin 2011, pièce n° 0142 ss, p. 8). Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de considérer que l'autorité inférieure aurait dû ordonner une telle étude. Enfin, les différentes études aéronautiques proposées par les recourants, notamment par le recourant 3, ne permettraient pas non plus d'aboutir à un « résultat déterminant » (cf. sur cette question : prise de position de Skyguide du 26 mars 2010, p. 3). Elles rejoignent les deux offres précédemment analysées par le groupe de travail. Rien ne permet en particulier de retenir que la société Thales serait prête à engager sa responsabilité en soutenant l'application d'une non-conformité avec les normes déterminantes de l'OACI et les prescriptions techniques qui s'y rapportent. Il s'ensuit qu'il n'y a pas d'alternative actuelle en termes de sécurité à l'application du par. 5.8.3 Doc 4444 OACI, dont l'application s'avère nécessaire à ce titre.

E. 8.3.3

Il sied enfin de déterminer si l'autorité inférieure a correctement apprécié les différents intérêts en présence, à savoir d'une part l'intérêt public porté par la nécessité avérée de se conformer, en fait et en droit, aux prescriptions du Doc 4444 OACI en matière de turbulences de sillage, et d'autre part les intérêts privés des recourants à pouvoir continuer à exploiter la piste B sans restriction au-delà du 30 octobre 2013.

E. 8.3.3.1

A cet égard, le recourant 1 conteste qu'il soit justifié de priver les usagers actuels de la possibilité d'utiliser la piste en herbe pour des motifs de réglementation et non de réelle sécurité, alors qu'ils l'utilisent depuis plus de cinquante ans sans aucun incident lié aux turbulences de sillage. Il reproche à l'autorité inférieure de n'avoir pas procédé à une étude d'impact sur l'environnement et d'avoir reporté l'étude de sécurité prévue par le Plan d'action de Skyguide et de l'AIG du 31 août 2012. Ensuite, le recourant 3 invoque que la décision attaquée revient à faire cesser tout trafic hélicoptère sur l'aéroport de Genève. Il conteste également le manque de précision du Plan d'action de l'AIG s'agissant du trafic hélicoptère sur la piste en gazon. Enfin, le recourant 4 expose que, ayant acquis entre le 1er mai 2008 et le 1er juillet 2010 en leasing cinq nouveaux avions sous le régime actuel, il subirait un dommage financier important si son activité devait être fortement réduite ou s'arrêter dès octobre 2013. Il met aussi en avant la fin de sa fonction importante de formation de jeunes pilotes dans la région genevoise. Il conteste qu'il y ait un réel danger, d'autant que l'autorité inférieure a rendu sa décision avant d'avoir reçu un plan d'action. Pour sa part, l'intimé 1 explique que le Plan d'action qui a été établi le 31 août 2012 conformément à la décision de l'autorité inférieure présente la manière dont les dispositions relatives aux séparations de la turbulence de sillage du Doc 4444 OACI seront mises en oeuvre, en décrivant les conséquences de l'application de la nouvelle procédure qu'il est possible d'anticiper à ce stade, aussi bien pour les usagers de la piste en herbe que pour le trafic hélicoptères. Le Plan d'action prévoit la réalisation d'une étude de sécurité (contrôle de la sécurité aérienne) afin d'identifier et, le cas échéant, de réduire les risques induits par la mise en oeuvre de la nouvelle procédure. L'intimé 1 conteste que les parties aient été dans l'impossibilité de se déterminer sans disposer du Plan d'action. En effet, l'Etude d'impact de l'AIG du 23 juin 2011 décrit clairement les conséquences de l'application rigoureuse du Doc 4444 OACI. Sur

la base des informations fournies par l'Étude d'impact et des échanges intervenus ultérieurement, les parties étaient en mesure de se déterminer, du moins partiellement, quelles que soient les modalités de mise en oeuvre de la nouvelle procédure. L'autorité inférieure a de surplu tenu compte des préoccupations de l'AIG s'agissant de l'adéquation nécessaire entre le délai imparti et la remise du Plan d'action. Quant à l'autorité inférieure, elle précise que l'étude de sécurité mentionnée au ch. 2.4 du Plan d'action est une étude de suivi concernant la mise en oeuvre et l'atténuation des risques dans le domaine de la gestion du trafic aérien, et qu'il n'était dès lors pas nécessaire que cette étude interne soit disponible au moment de rédiger la décision. De même, les possibles modifications du règlement d'exploitation induites par les nouvelles règles de séparation seront examinées ultérieurement dans le cadre des procédures prévues à cet effet. Enfin, le fait que le Plan d'action n'ait été adressé que le 31 août 2012 ne joue aucun rôle. En effet, il ne porte que sur les modalités de mise en oeuvre au sens strict, modalités qui, en prévision des mesures de mise en oeuvre et de suivi proprement dites, ne doivent être connues que le 30 octobre 2013 au plus tard. Toutes les informations et données utiles à la pesée des intérêts se trouvaient ainsi dans les pièces du dossier au moment du prononcé de la décision. L'autorité inférieure précise encore que la nécessité d'établir un plan d'action ne concerne que les intimés et qu'il ne fait pas partie des éléments de fait indispensables à la décision attaquée, mais qu'il y a été intégré afin d'éviter d'avoir à rendre une décision séparée à l'intention de l'AIG et de Skyguide.

E. 8.3.3.2

Il convient de retenir que les griefs des recourants quant à la pesée des intérêts en présence consistent essentiellement à contester qu'il y ait un impératif de sécurité qui imposerait un changement du mode actuel d'exploitation de la piste B de l'aéroport de Genève. Face à cette absence d'intérêt public au soutien de la fin du régime actuel au 30 octobre 2013, ils opposent l'atteinte à leurs intérêts privés liée à la réduction voire à la cessation de leurs activités sur l'aéroport de Genève. Il s'avère ainsi, à tout le moins, que les recourants sont dûment informés par la décision attaquée et la procédure qui l'a précédée des conséquences, en effet importantes, induites par l'application des prescriptions du chapitre 5 du Doc 4444 OACI. Le Plan d'action du 31 août 2012 porte, quant à lui, sur la mise en oeuvre de ces conséquences par Skyguide et l'AIG, sous la surveillance de l'autorité inférieure. Comme le retient cette dernière, la décision attaquée ne devait pas nécessairement être précédée de l'établissement du Plan d'action. En revanche, la date du 30 octobre 2013 dépend elle-même du respect des délais de mise en oeuvre imposés aux intimés par le Plan d'action, ce dont l'autorité inférieure est responsable. Il ne s'avère d'ailleurs pas que l'AIG ou Skyguide, qui ont remis leur Plan d'action au 31 août 2012, ne soient pas en mesure de prendre les mesures nécessitées par la date d'entrée en vigueur du nouveau régime. Ensuite, s'agissant de la fixation de la date du 30 octobre 2013, l'autorité inférieure explique avoir considéré que les nouvelles mesures d'exploitation imposées aux recourants seront économiquement supportables dès octobre 2013. Elle explique avoir tenu compte que les intérêts privés en cause ne sont pas négligeables, en prévoyant un délai transitoire courant jusqu'au 30 octobre 2013 pour permettre aux usagers actuels de trouver, si nécessaire, un nouveau site pour y exercer leurs activités aéronautiques. Mais, vu l'important problème de sécurité en jeu, elle considère qu'il n'est en revanche pas justifié d'accorder un délai plus long, et en tout cas pas au 30 octobre 2018 comme le demande le recourant 4 aux fins de pouvoir amortir son parc d'avions. Le Tribunal ne voit pas que le résultat de la pesée des intérêts ainsi effectuée au cas d'espèce soit contraire au droit ou résulte d'une appréciation erronée des faits. L'intérêt

public en l'espèce découle de la nécessité, pour l'autorité inférieure, de se conformer aux prescriptions posées par le paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI, vu les risques que comporte le régime actuel. Les recourants voient leurs intérêts privés touchés certes de manière non négligeable par cette exigence de sécurité, mais, outre que ces conséquences résultent de l'Etude d'impact du 23 juin 2011 établie par le groupe de travail auquel ils ont participé, il convient de retenir qu'ils ont bénéficié d'un délai pour s'y adapter qu'aucun élément du dossier ne permet de considérer comme étant trop court. La circonstance que le recourant 4 s'est engagé dans l'achat de nouveaux avions en 2008 n'y change rien. Il a en effet pris le risque de changements dans l'exploitation alors autorisée de la piste B, exploitation que, de par sa nature même, il ne pouvait pas considérer comme acquise jusqu'à leur amortissement en 2018.

E. 8.3.4

Compte tenu de la retenue dont il fait preuve dans l'examen de ces questions, le Tribunal ne saurait ainsi nier que la mesure litigieuse est conforme aux règles d'aptitude et de nécessité, ni qu'elle respecte l'exigence de proportionnalité au sens étroit, ce d'autant plus que les recourants sont informés depuis le 25 janvier 2011 à tout le moins de la prochaine mise en application des minimums de séparation et qu'ils ont bénéficié d'une prolongation jusqu'au 30 octobre 2013.

E. 9

Les recourants mettent enfin en avant que la décision attaquée serait inopportune (cf. art. 49 let. c PA). A cet égard, le Tribunal rejoindra la considération émise par l'autorité inférieure, selon laquelle « La question de la séparation de fonction de la turbulence de sillage fait l'objet d'un débat au niveau mondial et admettre une pratique nationale en dérogation aux exigences en vigueur serait ici inopportun » (cf. courrier de l'OFAC à l'AIG du 7 juin 2011, acte n° 52/0140).

E. 10

Il résulte des considérants qui précèdent que la décision attaquée est conforme au droit. Les recours 1, 3 et 4 seront dès lors rejetés. Le recours 2 est irrecevable. La requête en restitution d'effet suspensif formée le 16 septembre 2013 par le recourant 4 est ainsi sans objet. Il est en outre apparu d'emblée au Tribunal qu'une inspection locale de la piste B n'était pas nécessaire, dès lors que les phénomènes de la turbulence de sillage ne sont pas visibles (cf. réplique du 21 novembre 2012 du recourant 1, p. 3 ch. 12 "ennemi invisible").

E. 11.1

En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (art. 63 al. 1 PA). Aucuns frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes ou déboutées (art. 63 al. 2 1ère phrase PA). Si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes (art. 63 al. 2 2ème phrase PA). En l'espèce, les recourants 1, 2, 3 et 4 succombent entièrement. Il se justifie que les recourants 1 et 2 (solidairement entre eux), 3 et 4 supportent la totalité des frais de procédure, qui s'élèvent à 9'000 francs. Les recourants 1 et 2 supporteront un tiers de ce montant (3'000 francs), de même que le recourant 3 (3'000 francs) et le recourant 4 (3'000 francs). Ces différents montants correspondent à l'avance de frais déjà versée par chacun d'eux.

E. 11.2

Selon l'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 al. 1 et 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais nécessaires occasionnés par le litige. Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion. L'autorité inférieure n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF). En l'occurrence, l'AIG et Skyguide ne sont pas représentés par un avocat. Ils n'auront dès lors pas droit à des dépens (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5781/2011 du 7 juin 2013 consid. 8.2). Succombant, les recourants n'ont également pas droit à des dépens. (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.