



Arrêt du 7 octobre 2013

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christoph Bandli, Kathrin Dietrich, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

1. **Association des propriétaires d'avions privés (APAP),**
2. **B.**_____,
tous deux représentés par Me Antoine E. Böhler, avocat,
Etude d'avocats Kaiser Böhler,

3. **Swift Copters SA,**
représentée par Me Cécile Bersot, Selas Billet-Bersot,

4. **Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur,**
représenté par Me François Bellanger, avocat,
Etude d'avocats Ming Halpérin Burger Inaudi,
recourants,

contre

1. **Aéroport international de Genève (AIG),**
Case postale 100, 1215 Genève 15,

2. **Skyguide, Société Anonyme Suisse pour les Services
de la Navigation Aérienne civils et militaires,**
Case postale 796, 1215 Genève 15 Aéroport,
intimés,

et

Office fédéral de l'aviation civile OFAC,
Division sécurité des infrastructures,
3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Intervalle de sécurité entre un appareil décollant de la piste en béton et un autre décollant de la piste en herbe de l'aéroport de Genève.

Faits :

A.

L'Aéroport international de Genève (ci-après : l'AIG ou l'aéroport de Genève) est un établissement public autonome qui exploite à titre commercial, en vertu d'une concession délivrée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, un aérodrome ouvert à l'aviation publique (aéroport), à Genève. Il est en particulier ouvert au trafic charter, aux vols taxi de transport, au trafic non commercial, à l'instruction générale et aux vols d'hélicoptères. Le trafic de ligne y revêt la première priorité.

Ouvert à l'exploitation en 1920, l'aéroport de Genève a été le premier aéroport suisse à se doter d'une piste dure (piste A), laquelle contribua à un accroissement considérable du trafic dès 1946. La longueur de la piste fut portée à 3'900 mètres au terme de la quatrième étape des travaux de construction (cf. Message du Conseil fédéral du 28 juin 1957 concernant l'agrandissement de l'aéroport de Genève-Cointrin, in : FF 1957 II 61). La piste ne fut plus prolongée par la suite, et le projet de construire une seconde piste en dur ne vit pas le jour. La piste en herbe (piste B), dont l'axe parallèle a été déplacé à la fin des années 1980 à 250 mètres environ de la piste principale, existe depuis 1945 ; elle est utilisée essentiellement pour l'aviation légère volant selon les règles du vol à vue (VFR) (aviation de loisir et sportive, écolage). Les décollages de la piste en herbe sont décalés latéralement par rapport à la piste en béton. Les pistes A et B forment ainsi un doublet de pistes parallèles de catégories différentes, la piste A étant utilisée pour le vol aux instruments (IFR), en l'occurrence les vols de ligne, les vols charters, ainsi que l'aviation générale commerciale (vols taxis) ou privée. Les hélicoptères disposent quant à eux d'une plate-forme dédiée à proximité immédiate de la piste B.

B.

Selon les prescriptions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), portées dans les *Procédures pour les services de navigation aérienne – Gestion du trafic aérien*, 15^{ème} éd., entrées en vigueur le 22 novembre 2007 (ci-après : Doc 4444 OACI ou PANS-ATM), en son chapitre 5 ("Méthodes et minimums de séparation"), section 5.8 ("Minimums de séparation longitudinale en fonction de la turbulence de sillage fondés sur le temps"), paragraphe 5.8.3 ("Aéronefs au départ"), des minimums de séparation longitudinale (intervalle de 2 et 3 minutes) sont prévus pour les mouvements au départ derrière un aéronef, en fonction de leur taille, notamment en cas de pistes parallèles distantes de

moins de 760 m (paragraphe 5.8.3.1 et 5.8.3.2). Il est prescrit que, dans une telle situation, 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 des pistes parallèles distantes de moins de 760 m (2 500 ft), mais qu'il est de 3 minutes lorsque cet aéronef décolle derrière un aéronef gros-porteur ou de moyen tonnage d'une partie intermédiaire d'une piste parallèle distante de moins de 760 m (2 500 ft).

Depuis 1998, l'Office fédéral de l'aviation civile OFAC consent à l'aéroport de Genève une dérogation à ces prescriptions d'espacement, qui est signalée dans la Publication d'Information Aéronautique suisse (AIP-Suisse ; cf. AIP ENR paragraphe 1.5.4.2, et VFR Manual, Feuillet RAC 1 2-5, paragraphe 2.2.1) en ces termes : "Deux pistes parallèles, distantes de moins de 760 m, sont considérées comme une piste unique quant à l'espacement de turbulence de sillage, pour des mouvement derrière un HEAVY (gros porteur) seulement". Il en résulte que, de par cette exception, les minimums de séparation temporels prescrits par le Doc 4444 OACI ne s'appliquent actuellement pas entre le décollage d'un aéronef de faible tonnage sur la piste en herbe derrière un aéronef de moyen tonnage sur la piste en béton.

C.

En 2004, l'AIG a confié à un institut spécialisé néerlandais, le Nationaal Lucht-en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), le mandat de procéder à une analyse de sécurité de la cohabitation sur l'aéroport de Genève entre l'aviation légère VFR et l'aviation évoluant sous le mode IFR, du fait notamment de l'augmentation régulière du trafic, en particulier des mouvements IFR. Le rapport, délivré le 20 juin 2005 (ci-après : le rapport NLR), comporte un certain nombre de recommandations, en particulier celle d'adapter les critères de séparation de trafic en raison des turbulences de sillage aux prescriptions du Doc 4444 OACI ("The wake turbulence separation criteria in use at Geneva airport shall be adapted in order to be carefully compliant with the current regulations as laid down in ICAO DOC 4444"), avec comme conséquence le strict respect d'une séparation de 3 minutes au décollage entre les aéronefs de la catégorie faible tonnage et ceux de la catégorie moyen tonnage. Alternativement, le rapport NLR évoque la possibilité de formaliser et confirmer par des études de risque ("Safety Analyses") les procédures de contrôle aérien en vigueur, eu égard à la mixité du trafic à Genève.

D.

Le 17 novembre 2008, l'OFAC a, en sa qualité d'autorité de surveillance, mis en place la procédure interne en vue d'ordonner la mise en conformité de l'AIG – et d'autres aéroports présentant les mêmes caractéristiques (Berne, Sion et Saint-Gall-Altenrhein) – avec les spécifications de l'OACI en matière de turbulences de sillage, telles que mises en évidence par le rapport NLR. L'OFAC a estimé qu'il n'y avait toutefois pas lieu de mettre en place une procédure urgente, compte tenu de l'expérience accumulée ces dernières années et de l'absence d'incidents.

D.a Dans le cadre de cette procédure interne, l'OFAC a, le 13 janvier 2010, invité Skyguide, Société Anonyme Suisse pour les Services de la Navigation Aérienne civils et militaires (ci-après : Skyguide) et l'AIG à lui exposer les conséquences pour l'aéroport de Genève d'une éventuelle suppression de la dérogation par rapport aux normes de l'OACI en matière de minimums de séparation et à se prononcer sur l'opportunité que l'AIG mandate une étude aéronautique au sujet de cette dérogation. Le 23 mars 2010, l'AIG a estimé que les procédures actuellement en vigueur étaient suffisantes et permettaient d'atteindre un niveau "acceptable des risques" ; s'agissant de la mise en œuvre d'une étude aéronautique, il a relevé qu'elle devrait faire appel à des modélisations de trajectoires et de turbulences de sillage très difficiles à effectuer de manière précise et ne garantissant pas un résultat déterminant, ce pourquoi il n'entendait pas donner un mandat pour une telle étude. Le 26 mars 2010, Skyguide a assuré n'être pas en mesure de mettre en œuvre une analyse détaillée ou une modélisation des turbulences de sillage présentant un degré suffisant d'assurance ("provide the robust safety assurance"), malgré sa grande expérience dans ce domaine, et n'être donc pas en mesure de contester la réglementation de l'OACI. Le 16 novembre 2010, Skyguide a prié l'OFAC d'inclure les hélicoptères dans sa réflexion.

Lors d'une séance de consultation organisée le 25 janvier 2011 par l'OFAC, en présence de représentants de l'AIG, de Skyguide, de l'Association des propriétaires d'avions privés (APAP), de l'Aéro-Club de Genève Groupe Vol à Moteur (Aéro-Club de Genève) et de Swift Copters SA, il a été convenu que l'AIG mettrait en place un groupe de travail, incluant les représentants des pilotes, afin de déterminer l'impact sur les usagers de l'application stricte des séparations de trafic prévues dans le chapitre 5 du Doc 4444 OACI, eu égard aux turbulences de sillage, pour la piste B. L'OFAC s'est en outre engagé à discuter avec l'Aéro-club de

Genève de la possibilité de déplacer l'école d'aviation en un autre lieu. L'OFAC a précisé que l'application stricte des prescriptions du Doc 4444 OACI entrerait en vigueur le 30 novembre 2012. Le 9 mai 2011, l'OFAC a tenu une séance avec l'Aéro-club de Genève en vue de faire le point sur son avenir. L'association a assuré que la mise en œuvre des prescriptions de l'OACI signifierait la fin d'une filière de formation à Genève, et a proposé une reconduction "de six mois en six mois", afin qu'une "phase out" soit mise en place pour réduire son activité et amortir les investissements consacrés.

D.b Le 23 juin 2011, le groupe de travail mis en place par l'OFAC a remis son Etude d'impact sur "l'application des séparations de trafics pour la piste B". Il y est indiqué que, s'il est possible techniquement, financièrement et temporellement de faire une analyse de sécurité, son résultat ne garantirait pas de démontrer que l'opération atteint un niveau "équivalent" de sécurité mais au mieux un niveau "acceptable" de sécurité, ce qui reste insuffisant pour justifier une dérogation. Il y est également constaté qu'aucune société ne serait prête à engager sa responsabilité en soutenant l'application d'une non-conformité sur la base d'une telle analyse. En conclusion, le groupe de travail a considéré que l'application stricte de la séparation de 3 minutes aurait un impact majeur sur les opérations actuelles de la piste B, provoquerait une restriction majeure du nombre d'opérations "aviation légère" possibles sur la plateforme aéroportuaire de Genève et aurait un impact significatif sur les opérations des hélicoptères. Le 7 juillet 2011, sur cette base, l'Aéro-club de Genève a mis en avant sa prochaine faillite si la norme devait être mise en œuvre dans un délai trop court et a prié l'OFAC d'autoriser l'AIG et Skyguide à continuer la pratique actuelle. L'OFAC lui a répondu, le 27 juillet 2011, qu'il était tenu de mettre en œuvre toutes les mesures que lui dicteraient les impératifs de sécurité. Il a dès lors conseillé à l'Aéro-club de Genève de se préparer d'ores et déjà à cesser ses activités à fin 2012 et à prendre les dispositions qui s'imposent.

Le 19 août 2011, l'OFAC a demandé à l'AIG d'indiquer quelle action corrective serait effectivement entreprise eu égard à l'application des séparations de trafic prescrites par le Doc 4444 OACI. Dans sa réponse du 24 août 2011, l'AIG a pris note que l'application des prescriptions de l'OACI s'imposait, tout en relevant que la stricte application des critères de séparation prescrits aurait un impact majeur sur les opérations à Genève et que, compte tenu de la priorité accordée au trafic IFR, des solutions alternatives devraient être trouvées, notamment pour les activités de l'Aéro-club de Genève et des sociétés de transport par

hélicoptère, le délai imparti devant permettre aux intéressés d'envisager de telles solutions. En conclusion, l'AIG a demandé à l'OFAC de se prononcer par une décision, après consultation des milieux intéressés.

D.c Le 15 novembre 2011, l'Aéro-club de Genève a pris position par écrit et relevé que la norme en cause de l'OACI n'était pas respectée depuis de nombreuses années et qu'elle conduirait à la fermeture immédiate de l'école d'aviation. Il a en outre ajouté qu'il était prévu que la piste B soit fermée d'ici "quelques années" et qu'il serait donc logique de permettre l'exploitation de l'école d'aviation aussi longtemps que la piste B était en service. Le 29 novembre 2011, Swift Copters a relevé que l'application de la norme OACI aboutirait à une perte opérationnelle de son chiffre d'affaires de près de 80 %, ce qui signifierait à terme la fermeture pure et simple de la société. Il a en outre mis en avant que les délais d'attente lors des décollages et atterrissages seraient fortement augmentés et auraient un impact significatif sur la pollution, les nuisances sonores, les coûts ou encore la sécurité.

L'OFAC a tenu une seconde réunion sur le futur de la piste B, le 30 novembre 2011. L'Aéro-club de Genève et Swift Copters y ont défendu leur position, selon laquelle il s'agirait uniquement d'un problème juridique, sans amélioration aucune du niveau de sécurité sur le site. Dans le cas contraire, ils ont estimé que les raisons de sécurité l'auraient emporté depuis longtemps. L'OFAC a expliqué que la norme ne pouvait être dissociée de la sécurité. La voie d'un "Safety Assessment" (étude de risque), pour maintenir la situation actuelle, ne pouvait en outre être exploitée, tant au niveau de la récolte des données – trop complexe – que de la technique – inexistante au niveau international. L'OFAC a indiqué qu'il étudierait toutefois la possibilité de reporter le moment de la mise en œuvre de la mesure.

D.d Le 16 décembre 2011, l'OFAC a notifié aux participants de la séance du 30 novembre 2011 le projet de dispositif de la décision à rendre, et les a invités à prendre position par écrit.

Le 9 janvier 2012, l'APAP a, tout en reconnaissant que le Doc 4444 OACI était directement applicable en droit suisse, invoqué qu'il ne contiendrait que des recommandations non contraignantes et laisserait une importante marge d'appréciation à la Suisse dans sa mise en œuvre. Il a ensuite souligné que l'exploitation de la piste en gazon n'avait jamais causé le moindre incident à Genève. Enfin, il a relevé que l'application de cette norme procéderait d'une atteinte écologique majeure et

augmenterait les risques, car les avions devraient attendre plus longtemps en l'air ou en procédure de décollage, et a demandé à l'OFAC d'ordonner une étude d'impact. Le 26 janvier 2012, l'Aéro-club de Genève a relevé que le projet de décision violait son droit d'être entendu, car il ne contenait aucun des éléments de fait sur lesquels l'OFAC se fondait et ne faisait référence à aucune des normes légales sur lesquelles l'OFAC entendait se fonder pour imposer le respect des temps minimaux de séparation.

Le 27 janvier 2012, l'AIG a demandé des précisions sur le Plan d'action et la modification du règlement d'exploitation prévu dans le dispositif du projet de décision et a indiqué que les dispositions relatives aux minimums de séparation applicables aux opérations hélicoptères devaient être connues avec certitude. Le 5 mars 2012, la section des Opérations aériennes hélicoptères (SBHE) au sein de l'OFAC a précisé, dans une note interne produite au dossier, que les turbulences de sillage concernaient un peu moins les hélicoptères, mais que ce "moins" ne pouvait être quantifié et, pour le moment, justifié. Pour l'heure, il n'était dès lors pas justifié de traiter différemment les hélicoptères des autres aéronefs quant à la question des turbulences de sillage.

D.e Le 20 mars 2012, l'OFAC a proposé aux personnes intéressées de consulter son dossier, à son siège. Il a en outre notifié à cette occasion une nouvelle version du dispositif de la décision à rendre, en précisant qu'il était étendu aux hélicoptères.

Le 12 avril 2012, l'Aéro-club de Genève a souligné qu'il n'y avait eu à ce jour aucun incident concernant l'exploitation de la piste B en relation avec les turbulences de sillage. Il a dès lors demandé à l'OFAC de lui permettre de présenter un rapport de sécurité, en proposant la technologie mise en œuvre par la société française Thales. Ce même 12 avril 2012, Swift Copter a souligné qu'il était impossible pour une ville comme Genève de ne pas disposer d'une plateforme de décollage pour les hélicoptères proches du centre-ville et permettant d'assurer le transport de la clientèle d'affaires. Or la décision projetée aboutirait à une perte opérationnelle de près de 80 % du chiffre d'affaires de la société, ce qui signifierait sa fermeture pure et simple. Les délais d'attente auraient de plus un impact significatif sur la pollution, sur les nuisances sonores, sur les coûts et encore sur la sécurité eu égard à la gestion du carburant qui serait plus aléatoire. La société a dès lors prié l'OFAC de considérer la situation particulière des hélicoptères. Il a enfin requis l'accord de l'OFAC quant à la mise en œuvre d'une étude aéronautique basée sur

des mesures in situ proposées par la société française Thales. Le 20 avril 2012, l'APAP a souligné l'illégalité de la décision envisagée. Il a en outre relevé que l'OFAC avait élevé le niveau de l'étude aéronautique, passant d'un « acceptably safe » à un « equal level of safety ». Il a indiqué y voir une manière détournée d'empêcher la mise en œuvre d'une dérogation en raison de la volonté de l'AIG de remplacer la piste B en parking et en taxiway pour l'aviation commerciale.

E.

Par décision du 5 juin 2012, l'OFAC a ordonné à Skyguide – et, en tant que de besoin, à l'AIG – d'appliquer strictement, dès le 30 octobre 2013 (changement d'horaire), aux aéronefs de différentes catégories de poids qui décollent depuis la piste en herbe et la piste en béton de l'aéroport de Genève les minimums de séparation en fonction de la turbulence de sillage prévus par les paragraphes 5.8.3.1 et 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI (chiffre 1 du dispositif). La décision prescrit ensuite que les dispositions relatives aux minimums de séparation s'appliquent expressément aux mouvements d'hélicoptères sur l'aéroport de Genève, l'OFAC se réservant le droit de décider ultérieurement d'adaptations en fonction des évolutions internationales (chiffre 2) ; et que les dispositions dérogatoires figurant au paragraphe 1.5.4.2 partie ENR de l'AIP et au paragraphe 2.2.1, feuillet RAC 1-2-5 du VFR Manual cessent d'être valides à partir du 30 octobre 2013 (chiffre 3). Elle impose enfin à l'AIG, en collaboration avec Skyguide, d'une part, de remettre d'ici au 31 août 2012 un Plan d'action qui présente la manière dont ils comptent mettre en œuvre les dispositions relatives aux minimums de séparation et leurs conséquences possibles pour les usagers de la piste en herbe de l'aéroport de Genève, en particulier pour l'Aéro-Club de Genève (chiffre 4) ; et, d'autre part, de communiquer d'ici à la même date les modifications du règlement d'exploitation de l'AIG induites par les nouveaux minimums de séparation (chiffre 5).

Cette décision est assortie de la menace que toute infraction sera punie de l'amende jusqu'à Fr. 20'000.- (chiffre 6 du dispositif) et de l'indication que tout recours sera privé de l'effet suspensif, étant entendu qu'en ce qui concerne la mise en œuvre du chiffre 1 du dispositif, le retrait de l'effet suspensif ne prendrait effet qu'à partir du 30 octobre 2013 (chiffre 8 du dispositif).

F.

F.a Le 3 juillet 2012, l'APAP et B._____, secrétaire de ladite association, ont chacun recouru (les recourants 1 et 2) contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Le recours est assorti d'une requête en restitution de l'effet suspensif.

Les recourants 1 et 2 concluent, sous suite de frais et dépens, principalement à la nullité de la décision entreprise, en invoquant en particulier, outre des griefs d'ordre formel, son illégalité, la violation du principe de proportionnalité et des droits acquis qu'elle emporte, ainsi que son inopportunité ; subsidiairement, ils concluent à son annulation ; et, plus subsidiairement encore, à ce que l'OFAC (l'autorité inférieure) soit tenu de lancer un appel d'offres auprès de cinq sociétés spécialisées et de mandater celle qui présente les méthodes les plus adéquates aux fins d'une étude sur la sécurité de l'exploitation simultanée des pistes en béton et en herbe sans observer les minimums de séparation du Doc 4444 OACI, voire de notifier une dérogation au sens de l'art. 38 de la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (convention de Chicago, RS 0.748.0).

Ils demandent en outre que le Tribunal effectue une vision locale, qu'il se voie transmettre l'intégralité du dossier de la procédure, et que les pièces rédigées en allemand soient traduites.

F.b Le 5 juillet 2012, la société Swift Copters (le recourant 3) a de même recouru contre la décision du 5 juin 2012 devant le Tribunal administratif fédéral, en demandant la restitution de l'effet suspensif. Il estime principalement, sur le fond, que les prescriptions 5.8.3.1 et 5.8.3.2 du chapitre 5 du Doc 4444 OACI n'ont aucune valeur contraignante sur le territoire suisse, que l'application d'une simple recommandation est disproportionnée, car ne reposant que sur un postulat d'insécurité alors qu'aucun incident concernant l'exploitation de la piste en gazon en relation avec les turbulences de sillage n'est à noter, et que l'extension de la décision aux mouvements d'hélicoptères est contraire au principe de l'égalité de traitement et de plus inopportune.

F.c Le 5 juillet 2012 également, l'Aéro-club de Genève, Groupe Vol à Moteur (le recourant 4) a formé recours contre la décision entreprise de l'autorité inférieure. Il invoque, outre des griefs d'ordre formel, son illégalité, son inadéquation au vu des dérogations admises en 1998 par l'autorité inférieure, ainsi que sa disproportion.

G.

Le 31 juillet 2012, l'AIG (l'intimé 1) a déposé sa détermination sur les requêtes en restitution de l'effet suspensif, en s'en remettant à justice. Le 14 août 2012, l'autorité inférieure a conclu à l'irrecevabilité des différentes requêtes en restitution de l'effet suspensif, respectivement à leur rejet. Skyguide (l'intimé 2) n'a pas pris position dans le délai qui lui a été imparti.

Le 23 août 2012, le Tribunal a rejeté les requêtes en restitution de l'effet suspensif et ordonné la jonction des causes.

H.

Le 31 août 2012, l'intimé 1 a, conjointement avec l'intimé 2, soumis un Plan d'action à l'OFAC, conformément aux chiffres 4 et 5 du dispositif de la décision du 5 juin 2012.

I.

I.a Le 24 septembre 2012, l'intimé 1 a déposé sa réponse aux recours. Il estime que le respect rigoureux du Doc 4444 OACI s'impose afin de maintenir un niveau de sécurité élevé conformément à l'ambition affichée par la Confédération. Il relève en outre avoir remis à l'autorité inférieure un Plan d'action afin de décrire les conséquences de l'application de la nouvelle procédure, aussi bien pour les usagers de la piste en herbe que pour le trafic d'hélicoptères.

I.b Le 9 octobre 2012, l'autorité inférieure a déposé sa réponse aux recours, en concluant à leur rejet intégral. En substance, elle vient confirmer son argumentation décisionnelle. Elle relève au surplus que B._____ n'a pas participé à la procédure de première instance. Elle propose en outre le rejet des mesures d'instruction sollicitées, tant des traductions que de l'inspection locale.

J.

Le 20 novembre 2012, le recourant 3 a déposé sa réplique munie de conclusions complémentaires. Le 21 novembre 2012, le recourant 1 a déposé sa réplique. Il relève que B._____ (le recourant 2) a participé physiquement à la procédure de première instance, notamment à la réunion du 25 janvier 2011, ce dont il déduit sa qualité pour recourir. Pour le reste, il persiste dans ses conclusions. Le 5 décembre 2012, le recourant 4 a déposé à son tour sa réplique. Il persiste également dans les conclusions énoncées en son recours.

K.

K.a Le 15 janvier 2013, l'intimé 1 a renoncé à déposer une duplique et s'est référé à ses observations du 24 septembre 2012.

Le 24 janvier 2013, le recourant 3 a spontanément produit des remarques sur la procédure de décollage des hélicoptères.

Le 29 janvier 2013, l'autorité inférieure a déposé sa duplique. Elle soutient que la réalisation d'une évaluation de la sécurité ne se pose en principe pas dès l'instant où des mesures sont ordonnées pour faire respecter (ou rétablir) les bases réglementaires en vigueur.

K.b Le 22 avril 2013, le recourant 3 a communiqué au Tribunal la note d'information présentant les conséquences de la mise en œuvre des minima de séparation, qui avait été remise lors d'une réunion d'information destinée aux usagers et organisée par Skyguide et l'AIG le 28 mars 2013, ainsi qu'un document de travail établi par un collaborateur de Skyguide relatif au Doc 4444 OACI et à l'Annexe 14 à la convention de Chicago (« Aérodromes », vol. I, 5^{ème} éd., juillet 2009, entrée en vigueur le 19 novembre 2009).

Par écriture du 17 mai 2013, l'intimé 2 a expliqué que son collaborateur n'avait pas remis en question le respect du paragraphe 5.8.3 du chapitre 5 du Doc 4444 OACI lors de la séance du 28 mars 2013, mais précisé que l'Annexe 14 à la convention de Chicago n'était pas pertinente pour déterminer les procédures applicables aux services de la navigation aérienne.

K.c Le 12 juin 2013, le recourant 4 a déposé ses observations finales en la cause.

L.

Le 16 septembre 2013, le recourant 4 a déposé une requête en restitution d'effet suspensif, qui a été portée à la connaissance des autres parties. Il fait valoir que le Plan d'action, tel que mis en œuvre conjointement par les intimés, conduit à une réduction de 50 % du trafic pour tous les utilisateurs de la piste en herbe, que les tours de piste ne seront plus possibles, avec pour conséquence la fin de l'activité d'écolage sur le site, et que les vols VFR seront exclus pendant toutes les périodes chargées, notamment les week-ends charter.

M.

Les autres arguments et faits de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :**1.**

Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), celui-ci connaît 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, sous réserve des exceptions matérielles prévues à l'art. 32 LTAF. La procédure de recours est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 L'OFAC est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1), dont les décisions fondées sur la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0) et sur ses dispositions d'exécution sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 6 LA). La décision entreprise satisfait aux conditions de l'art. 5 PA. Cela étant, le Tribunal est compétent pour connaître des recours.

1.2

1.2.1 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Cette disposition implique, d'une part, que la personne qui n'est pas destinataire de la décision attaquée soit touchée de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés ; et, d'autre part, que l'admission du recours lui éviterait de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre (ATAF 2008/31 consid. 3.2 et 3.3). Cet intérêt n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait (ATAF 2012/13 consid. 3.2.2, ATAF 2009/16 consid. 2.1). Il n'a pas besoin de correspondre à l'intérêt protégé par les normes dont le recourant invoque la violation (ATF 127 I 44 consid. 2c ; ATAF 2012/13

consid. 3.2.2). Il doit cependant se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATAF 2009/16 consid. 2.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2708/2011 du 11 juillet 2012 consid. 3.1).

S'agissant en particulier des associations, elles ne peuvent se prévaloir de motifs d'intérêt public quand bien même elles auraient un but statuaire idéal (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 361). Sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut toutefois être habilitée à recourir pour autant qu'elle ait la personnalité juridique, que la défense des intérêts de ses membres figure dans ses buts statutaires et que la majorité de ceux-ci, ou un grand nombre d'entre eux soient directement ou virtuellement touchés par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4, 130 I 26 consid. 1.2.1).

1.2.2 En l'occurrence, le recourant 1 est une association au sens des art. 60 ss du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) dont le but statuaire est de faciliter l'utilisation des aéronefs basés à Genève pour ses membres qui sont propriétaires, copropriétaires ou exploitants d'un avion, et d'assurer la représentation et la défense de leurs intérêts devant les tribunaux ou toute autorité administrative compétente.

La qualité pour recourir du recourant 1 est incontestée.

1.2.3 La qualité pour recourir du secrétaire de cette association, B. _____ (le recourant 2), est en revanche contestée. A cet égard, et comme le relève l'autorité inférieure dans sa réponse, il convient de retenir que le recourant 2 a participé à la procédure de première instance en sa seule qualité de représentant de l'APAP. Il n'y a donc pas défendu ses propres intérêts et il ne prétend pas avoir été privé de la possibilité de le faire. Il en résulte qu'il ne peut plus, en se prévalant de sa qualité de propriétaire d'un avion privé, invoquer qu'il est touché personnellement et directement par la décision attaquée pour recourir à titre personnel au sens de l'art 48 al. 1 let. b PA. En effet, la condition de nature procédurale posée par l'art. 48 al. 1 let. a PA tire sa justification du principe de la bonne foi : la partie intéressée doit faire valoir ses moyens le plus tôt possible (devant l'autorité administrative donc), au lieu d'attendre d'agir devant l'instance de recours pour lui soumettre pour la première fois des moyens qui n'avaient pas été examinés. La règle sert ainsi à assurer l'immutabilité du litige (cf. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd.,

Berne 2011, p. 752; ISABELLE HÄNER, in : Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum VwVG, Zurich 2008, n. 7 ad art. 48 PA).

Le recourant 2 est dès lors irrecevable en son recours.

1.2.4 Le recourant 3 est une société anonyme qui a pour but le transport de matériaux et de personnes, notamment par aéronefs. Il exploite plusieurs hélicoptères sur le site de l'aéroport de Genève. Sa qualité pour agir est manifeste.

1.2.5 Enfin, le recourant 4 est une association au sens des art. 60 ss CC dont le but statutaire est de « défendre les intérêts de ses membres et soutenir, par toutes actions politiques ou juridiques, les actions nécessaires à défendre les intérêts des pilotes de vol à moteur et de l'aviation générale ». Il possède des aéronefs en exploitation sur le site de l'aéroport de Genève, soutient que la décision incriminée entraînerait la cessation de ses activités et a pris effectivement part à la procédure de première instance. Il a dès lors qualité pour recourir.

1.3 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA) étant pour le surplus respectées, il convient ainsi d'entrer en matière sur les recours 1, 3 et 4. Ils ont été joints par décision incidente du 23 août 2012.

2.

2.1 Le Tribunal administratif fédéral examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Son analyse porte non seulement sur l'application du droit – y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation – et sur les faits – constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents –, mais également sur l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Il fait cependant preuve d'une certaine retenue lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige. C'est en particulier le cas lorsque celles-ci sont techniques, nécessitent des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions liées à la sécurité (ATAF 2012/18 consid. 5.3, 2010/19 consid. 4.2, 2008/18 consid. 4 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2726/2010 du 6 août 2013 consid. 2 et les réf. cit. ; cf. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, n. 189 ss spéc. n. 191 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 2.154).

2.2 Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. CANDRIAN, op. cit., n. 186 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, op. cit., n. 2.2.6.5 ; THOMAS HÄBERLI, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (éd.), VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich 2009, n. 40 ad art. 62 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.165). Il 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 (ATAF 2007/27 consid. 3.3).

2.3 L'objet du litige est défini conjointement par l'objet du recours, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a examinés ou aurait dû examiner (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5884/2012 du 27 mai 2013 consid. 1.2, A-6969/2011 du 12 avril 2012 consid. 1.4).

3.

3.1 La loi-cadre en matière d'aviation civile est la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 (LA, RS 748.0), qui est complétée par les accords internationaux sur l'aviation, ainsi que par diverses ordonnances et autres prescriptions d'exécution générales ou spéciales. L'OFAC est l'autorité de surveillance immédiate de l'aviation (art. 3 al. 2 LA), le Conseil fédéral en assurant la haute surveillance (art. 3 al. 1 LA). Conformément à l'art. 3b al. 1 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1), l'OFAC est appelé à surveiller l'application des exigences spécifiques à l'aviation, des exigences opérationnelles, des exigences de la police de l'urbanisme et de celles de la protection de l'environnement. Il effectue les contrôles requis et prend les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement d'une situation conforme au droit (art. 3b al. 2 OSIA). L'examen porte notamment sur les distances de sécurité par rapport aux pistes, aux voies de circulation et aux aires de stationnement, sur le dégagement d'obstacles et les effets des mesures de sûreté dans l'aviation ainsi que sur la nécessité d'insérer des données dans la publication d'information aéronautique (AIP) (art. 9 al. 2 OSIA).

3.2 L'OFAC est compétent pour l'approbation du règlement d'exploitation de l'aéroport et de sa modification (art. 36c al. 3 LA, art. 24 et art. 25 al. 2 OSIA). Le règlement d'exploitation, établi par l'exploitant de l'aéroport, fixe les modalités concrètes de l'exploitation telles qu'elles résultent du

plan sectoriel "Infrastructure aéronautique" (PSIA), de la concession ou de l'autorisation d'exploitation et, le cas échéant, de la décision d'approbation des plans (art. 36c al. 1 LA). Il contient, notamment, des prescriptions sur l'organisation de l'aérodrome, les heures d'ouverture, les procédures d'approche et de décollage, l'utilisation des installations de l'aérodrome par les passagers, les aéronefs et les véhicules terrestres ainsi que par les autres usagers et les services d'assistance en escale (art. 23 OSIA). Les principales prescriptions d'utilisation de l'aérodrome sont publiées dans l'AIP, notamment les procédures d'approche et de décollage lorsqu'elles concernent les aéronefs (art. 23 let. c et art. 25a OSIA).

L'OFAC ordonne la modification du règlement d'exploitation afin de l'adapter à la situation légale, lorsque la modification de la situation de droit ou de fait l'exige (art. 26 OSIA). Les modifications du règlement d'exploitation sont approuvées lorsque sont respectées, notamment, les exigences spécifiques à l'aviation ainsi que les exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (art. 25 al. 1 let. c OSIA) et les conditions permettant de garantir la sécurité (art. 25 al. 1 let. f OSIA). A cet égard, l'OFAC assume ainsi une tâche de coordination (cf. également ATAF 2008/17 consid. 11). Pour ce faire, il doit, conformément à l'art. 24 OSIA, disposer des documents suivants : un projet de modification du règlement (art. 24 let. a OSIA) ; la description des effets que la modification du règlement a sur l'exploitation ainsi que sur l'aménagement du territoire et l'environnement (art. 24 let. b OSIA) ; en cas d'effets sur l'exploitation de l'aérodrome, la preuve attestant que les exigences en matière de sécurité de l'aviation sont remplies (art. 24 let. c OSIA) ; en cas d'effets sur les nuisances sonores, toutes les données permettant de déterminer les immissions de bruit admissibles (art. 24 let. d OSIA) ; et, le cas échéant, les projets visant à modifier les zones de sécurité des aéroports (art. 24 let. 2 OSIA). Les documents relatifs à la sécurité aérienne sont mentionnés expressément à l'art. 24 let. c OSIA précité, suite à une nouvelle entrée en vigueur le 15 mars 2008 (RO 2008 5959), alors qu'ils l'étaient implicitement auparavant (cf. ATAF 2008/17 consid. 17.4.1). Selon cette nouvelle disposition, une demande d'approbation d'une modification du règlement d'exploitation doit comprendre les documents relatifs au respect des exigences spécifiques à l'aviation et à ses conséquences (ATAF 2008/17 consid. 17.4.2).

3.3 Dans la décision attaquée en l'espèce, l'autorité inférieure a demandé à l'AIG et à Skyguide de lui soumettre jusqu'au 31 août 2012 un Plan d'action et les modifications du règlement d'exploitation induites par

l'application des minimums de séparation portés par le Doc 4444 OACI à compter du 30 octobre 2013. La mise en œuvre concrète de ces prescriptions relatives aux minimums de séparation en raison des turbulences de sillage dépend du Plan d'action qui a été remis à l'autorité inférieure le 31 août 2012 et aura effet sur la modification du règlement d'exploitation qui devra le cas échéant encore intervenir. Elle est, en revanche, en soi distincte de la procédure relative à l'obligation de se conformer auxdites prescriptions, seules ici en cause. Il s'ensuit que les griefs du recourant 1 portant sur des questions relevant de l'équilibre écologique – qui seront le cas échéant examinées séparément par l'autorité inférieure – n'ont pas à l'être par le Tribunal. Il en va de même, comme il sera exposé plus avant, des questions touchant le Plan d'action lui-même et sa mise en œuvre (cf. consid. 4.4.2 et consid. 8.3.3.2).

4.

Le recourant 1 se plaint tout d'abord de la violation, à différents titres, de son droit d'être entendu. Les recourants 3 et 4 soulèvent également un grief d'ordre formel.

4.1

4.1.1 Ainsi, le recourant 1 reproche à l'autorité inférieure de ne pas lui avoir reconnu un droit à la traduction, en langue française, d'un certain nombre de pièces rédigées en allemand. Il estime qu'en refusant d'ordonner la traduction de ces pièces, l'autorité inférieure a violé son droit d'être entendu. Par la suite, il a réduit, dans sa réplique du 21 novembre 2012, la requête en traduction aux actes n° 1/0001 (écriture de l'OFAC du 4 août 1998 à Swisscontrol), 4/0013 (courriel de Skyguide à l'OFAC du 12 août 2008), 5/0017 (OFAC, Umsetzung der NLR-Empfehlung für den Flughafen Genf du 17 novembre 2008), 6/0026 (OFAC, NLR-Empfehlung für den Flughafen Genf du 25 février 2009), 7/0034 (OFAC, NLR-Empfehlung für den Flughafen Genf du 4 mai 2009), 9/0038 (courrier de l'OFAC à Skyguide du 13 janvier 2010), 11/0042 (courrier de Skyguide à l'OFAC du 20 janvier 2010), 13/0045 (courrier rédigé en langue anglaise de Skyguide à l'OFAC du 26 mars 2010), 14/0053 (OFAC, Aktennotiz du 21 avril 2010), 15/0055 (OFAC, NLR-Empfehlung für den Flughafen Genf du 26 juillet 2010), 47/0131 (courrier de l'OFAC à l'AIG du 21 avril 2011), 56/0216 (courriel interne à l'OFAC des 12 et 13 juillet 2012), 78/0275 (détermination de l'Aircraft Owners and Pilots Association Switzerland AOPA du 10 janvier 2012) et 84/0301 (courriels internes de l'OFAC des 12 et 26 mars 2012) du bordereau des pièces de l'autorité inférieure.

Pour sa part, l'autorité inférieure relève que les principales pièces du dossier, notamment sa correspondance, sont rédigées en français. Le recourant 1 n'indiquerait de plus pas avec suffisamment de précision les points qui posent des problèmes de compréhension et ceux-ci ne sont pas manifestes. Il ne saurait dès lors être question de procéder à la traduction automatique et sans discernement de toutes les pièces du dossier qui ne sont pas rédigées en langue française. Elle considère pour le surplus que les particuliers sont tenus de faciliter le déroulement de la procédure en sollicitant, le cas échéant, des explications auprès de leur avocat.

4.1.2 A cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) ne confère pas au justiciable le droit d'obtenir la traduction dans sa propre langue des pièces du dossier dans une langue qu'il ne maîtrise pas ou de manière seulement imparfaite (ATF 131 V 35 consid. 3.3, 115 la 65 consid. 6b ; sur le droit d'être entendu, voir aussi consid. 4.3.2 ci-après). Cela étant, selon l'art. 33a al. 1 PA, la procédure est conduite dans l'une des quatre langues officielles ; en règle générale, il s'agit de la langue dans laquelle les parties ont déposé ou déposeraient leurs conclusions. Cette disposition laisse une marge d'appréciation importante à l'autorité inférieure (BERNARD MAÎTRE/VANESSA THALMANN/SAÏD HUBER, in : Waldmann/Weissenberger (éd.), *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/Bâle/Genève 2009, n° 11 ad art. 33a PA et les réf. cit. ; THOMAS PFISTERER, in : Auer/Müller/Schindler (éd.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/Saint-Gall 2008, n° 10 et 16 ad art. 33a PA).

En l'occurrence, la procédure a bien été conduite en français conformément à la loi (art. 33a al. 1 PA) et comme le démontrent toutes les communications et ordonnances adressées aux recourants. Le recourant 1 n'en disconvient d'ailleurs pas. Il sied ensuite de relever qu'il est fréquent qu'un membre de l'administration fédérale rédige des communications internes dans une des langues nationales (sa propre langue), voire en anglais dans le domaine de l'aviation civile, comme l'ont fait certains collaborateurs de l'autorité inférieure. Cette manière de procéder est sans aucun doute admissible (ATF 131 V 35 consid. 4.1 ; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Les droits fondamentaux, 3^{ème} éd., Berne 2013, p. 315 n° 648). Dans la mesure où il s'agit principalement de

communications internes, dont le recourant 1 pouvait, à certaines conditions, prendre connaissance en tout temps en demandant à consulter le dossier, il lui appartenait de les faire traduire (cf. ATF 131 V 35 consid. 4.1 et réf. cit. ; parmi d'autres, cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-152/2013 du 5 juin 2013 consid. 3, A-7729/2010 du 25 octobre 2011 consid. 3.2.7 et les réf. cit.). Le recourant 1 pouvait d'ailleurs compter sur l'aide de son avocat, qui affirme posséder des connaissances au moins passives en langue allemande (cf. mémoire de recours, p. 17 ch. 78), pour faire procéder à la traduction des seuls éléments essentiels à sa défense, et par là en diminuer les coûts. Tout mandataire professionnel exerçant la profession d'avocat est d'ailleurs censé comprendre les langues nationales de la Confédération lorsqu'il accepte un mandat devant une autorité fédérale (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1A.225/2006 du 6 mars 2007 consid. 1.3, 1A.25/2005 du 8 mars 2005 consid. 2, 1S.12/2004 du 1^{er} décembre 2004 consid. 3.2, 1A.88/2004 du 11 juin 2004 consid. 1). Enfin, les autres écritures indiquées par le recourant sont, essentiellement, des écritures rédigées en anglais (acte n° 84/0301), langue que les recourants indiquent maîtriser, un courrier (acte n° 9/0038) dont la traduction du contenu essentiel se trouve à la page suivante (acte n° 10/0040), un accusé de réception de Skyguide (acte n° 11/0042), un autre courrier (acte n° 47/0131) dont la traduction du contenu essentiel a été réalisée le 7 juin 2011 (acte n° 49/0134 [en allemand] et 52/0140 [en français]), une courte prise de position d'une partie (acte n° 78/0275), ainsi que deux brefs courriers de l'OFAC à Swisscontrol (acte n° 1), aujourd'hui Skyguide, et à l'AIG (acte n° 47/0131).

L'autorité inférieure pouvait par conséquent considérer, sans violer l'art. 33a PA, que l'avocat du recourant 1 était censé être en mesure de clarifier aisément la compréhension de ces brefs courriers à l'attention de son mandant, et le cas échéant de faire procéder à la traduction des seuls passages essentiels. L'on ne se trouve dès lors manifestement pas dans le cas où l'administration exigerait de l'avocat une traduction littérale d'un rapport spécialisé ou de documents volumineux (cf. ATF 128 V 34 consid. 2c et les réf. cit.).

4.1.3 A défaut de motivation plus précise sur ces différents points, le Tribunal ne voit par conséquent pas en quoi le recourant 1 aurait été empêché de défendre valablement ses droits. Il a d'ailleurs disposé de plusieurs mois pour procéder à ces traductions, alors qu'un délai de 30 jours est en principe suffisant pour clarifier la compréhension de tel ou tel point du dossier de la procédure rédigé dans une langue nationale

(cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A.71/2005 du 11 mai 2005 consid. 4.1), et a déposé un recours conséquent. Son grief s'avère ainsi mal fondé.

4.2 Les considérants qui précèdent s'appliquent aussi à la requête du recourant 3 tendant à ce que les recommandations du rapport NLR, ainsi que le Doc 4444 OACI soient traduits de l'anglais en français (cf. mémoire de recours, p. 5 ch. III). La pratique tend en effet à l'admission de documents non libellés dans une langue officielle sans en exiger la traduction lorsque les membres du Tribunal (ou de l'autorité administrative), ainsi que les parties connaissent cette langue (ATAF 2012/19 consid. 2.2 et la réf. cit.). Dans un tel cas, le renvoi de la cause à l'autorité inférieure, ou la suspension de la procédure pour permettre la traduction de ces documents, n'a en effet pas de sens et conduit uniquement à prolonger la procédure, en faisant fi de l'intérêt des parties à un règlement rapide du litige. Or, en l'occurrence, toutes les parties ont une maîtrise suffisante de la langue anglaise, en tant qu'utilisateurs de l'aéroport de Genève, pour saisir leur portée. Il ne sera dès lors pas donné suite à cette requête en traduction.

Au demeurant, le Doc 4444 OACI peut être consulté auprès de l'autorité inférieure, en français et en anglais (cf. art. 3 al. 4 OSIA). Il s'agit par ailleurs là d'une dérogation au système de publication ordinaire de la Confédération expressément prévue par la loi (art. 6a al. 1 LA). Cette documentation n'avait dès lors pas à être publiée dans le Recueil officiel (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_950/2012 du 8 août 2013 consid. 5.2, 2A.557/2000 du 4 mai 2001 consid. 4c), quoi qu'en dise également le recourant 4.

4.3

4.3.1 Dans un deuxième grief d'ordre formel, les recourants 1 et 4 estiment que la procédure de consultation menée par l'autorité inférieure ne leur a pas permis de connaître la base sur laquelle les éléments de fait de la décision à rendre se fonderaient. De même, les questions de droit n'auraient pas été abordées, ni les possibilités de déroger aux normes internationales. De surcroît, ils soulignent que seul un dispositif leur a été soumis pour consultation, les obligeant à se déterminer « à l'aveugle ». Or, compte tenu du large pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure, ils estiment qu'elle était tenue de se déterminer précisément sur la base factuelle et juridique de la décision à prendre, lors de la procédure en consultation déjà.

L'autorité inférieure rétorque que les recourants ont été associés de longue date aux travaux préparatoires qui ont abouti au prononcé de la décision attaquée, qu'ils étaient représentés aux réunions organisées et qu'ils ont été informés ainsi que consultés. Elle ne saurait par ailleurs accueillir favorablement des prétentions qui la contraindraient à citer en bloc toutes les dispositions pertinentes du droit de l'aviation civile lors de la procédure en consultation afin de couvrir toutes les éventualités.

4.3.2 Conformément à l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (cf. JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, ad art. 29 Cst., n. 2). Ce principe requiert que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage (cf. ATF 137 IV 172 consid. 2.6 et le renvoi à la jurisprudence administrative). Pour sa part, le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. garantit à toute personne le droit d'être informée et entendue avant qu'une décision soit prise à son détriment (voir aussi consid. 4.1.2). Ce droit d'être entendu est confirmé par l'art. 29 PA. Ainsi l'administré a-t-il, en particulier, le droit d'être informé de l'ouverture d'une procédure, de son déroulement, de son contenu et de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment (ATF 132 V 368 consid. 3.1, 129 II 497 consid. 2.2, 127 III 576 consid. 2c et les réf. cit. ; ATAF 2010/53 consid. 13.1).

En l'espèce, les faits et la motivation juridique retenus par l'autorité inférieure ne revêtent manifestement pas un caractère inattendu, imprévisible ou insolite pour les recourants, sur lesquels ils n'auraient jamais eu l'occasion de s'exprimer. Lorsque l'AIG a demandé le 29 août 2011 (cf. pièce 0225 ; acte n° 60) à l'OFAC de rendre une décision, il a d'ailleurs énuméré les motifs et les règles juridiques essentiels qui s'appliquent au cas concret. Les recourants ont en outre pu participer à de nombreuses réunions au cours desquelles ils pouvaient poser des questions et participer à l'administration des preuves. Ils ne contestent en outre pas avoir été en mesure de prendre connaissance de l'intégralité du dossier, y compris le rapport NLR qui a été rendu public. Dans ces circonstances, les recourants n'avaient pas à être entendus de façon plus spécifique sur la portée à reconnaître aux règles de droit, déjà longuement discutées les deux années précédentes. Enfin, on ne saurait raisonnablement admettre que les nombreuses séances de travail, réunions et échanges d'écritures n'ont pas permis aux recourants de

comprendre que l'autorité inférieure entendait mettre en œuvre les recommandations du rapport NLR, à moins qu'il soit établi au moyen d'une étude aéronautique qu'une dérogation ne se traduise pas par un abaissement du niveau de sécurité. C'était d'ailleurs l'objet des séances de travail, ainsi que des nombreux échanges d'écritures avec Skyguide et l'aéroport de Genève. La directive AD I-010 F sur « L'application aux aérodromes des normes et pratiques recommandées de l'OACI (SARPs) en particulier de celles de l'Annexe 14 Vol. I et II de l'OACI » de l'OFAC du 20 juillet 2011, entrée en vigueur le 1^{er} août 2011, le prévoit du reste expressément. Ce grief tombe dès lors à faux.

4.4

4.4.1 Dans un troisième et dernier grief d'ordre formel, le recourant 1 affirme que la partie « faits » de la décision attaquée n'est en réalité qu'un simple résumé de la procédure menée par l'autorité inférieure, et que celle-ci a par conséquent omis de constater les faits d'office. L'autorité inférieure n'aurait de plus pas traité deux de ses arguments, à savoir qu'aucune étude détaillée des conséquences sur la sécurité des vols IFR/VFR n'a été menée et qu'aucune étude d'impact sur le plan de l'environnement n'a été effectuée. Il estime qu'il doit dès lors argumenter sans connaître l'opinion de l'autorité inférieure sur ces deux points. Le droit d'être entendu, dans sa composante du droit à la motivation, serait par conséquent violé. Le recourant 4 partage en substance ces griefs et qualifie l'état de fait de "quasi inexistant". Il souligne qu'il lui est impossible, dans ces circonstances, de comprendre sur quels éléments de fait l'autorité inférieure s'est fondée, et pour quelle raison elle a refusé de procéder à une étude scientifique du niveau de sécurité du mode actuel d'exploitation de l'aéroport.

L'autorité inférieure conteste cette argumentation et souligne qu'elle ne saurait être tenue de prendre position sur chaque point secondaire abordé par les recourants. Elle affirme avoir en outre dûment pris position sur les différentes études requises et avoir expliqué, dans sa décision, les motifs pour lesquels elle n'y donnait pas suite. Il était ainsi d'emblée clair qu'aucune investigation supplémentaire sur les nuisances sonores ou sur d'autres effets sur l'environnement n'était nécessaire. Enfin, précise-t-elle, le Plan d'action du 31 août 2012 ne porte que sur les modalités de mise en œuvre au sens strict, modalités qui ne doivent être connues qu'au 30 octobre 2013 au plus tard.

4.4.2 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 PA impose à l'autorité de motiver clairement sa décision, c'est-à-dire de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 134 I 83 consid. 4.1, 133 III 439 consid. 3.3, arrêt du Tribunal fédéral 4A_408/2010 du 7 octobre 2010 consid. 2.1, non publié à l'ATF 136 III 513). La motivation doit permettre de suivre le raisonnement adopté, même si l'autorité n'est pas tenue d'exprimer l'importance qu'elle accorde à chacun des éléments qu'elle cite. L'autorité ne doit ainsi pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 137 II 266 consid. 3.2, 136 I 229 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_950/2012 consid. 3.5 ; ATAF 2009/35 consid. 6.4.1).

En l'occurrence, les griefs des recourants qui se rapportent à la mise en œuvre d'une étude d'impact environnementale reposent sur une prémisse erronée. Ce n'est en effet pas l'objet de la procédure devant l'autorité inférieure, qui intervient ici à un stade préalable, soit celui de la meilleure pratique en termes de sécurité. L'autorité inférieure n'était dès lors pas tenue de traiter les questions environnementales dans la décision attaquée (cf. consid. 3.3 ci-avant). Ainsi, cette décision, qui s'adresse essentiellement dans les différents chiffres de son dispositif aux intimés, contient tous les éléments indispensables à son prononcé. L'analyse de sécurité prévue dans le Plan d'action du 31 août 2012 concerne en particulier les seuls intimés.

Pour le reste, l'autorité inférieure a exposé sur quelle pièce du dossier elle se fondait, en détaillant dans la partie « considérant en fait » (recte : discussion juridique) les raisons pour lesquelles elle s'écartait, en faveur ou en défaveur des recourants, de leurs arguments. Une telle motivation satisfait au devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes pertinents pour une autorité non judiciaire, tel qu'il découle de la garantie constitutionnelle et de l'art. 29 PA. Les motifs de la décision attaquée - pris dans leur ensemble - permettent en effet de comprendre les éléments sur lesquels l'autorité inférieure s'est fondée, soit pour l'essentiel le rapport NLR, et le raisonnement qu'elle a tenu en tant qu'autorité chargée de la surveillance de l'aviation civile. Ainsi n'a-t-elle pas méconnu son obligation de motiver et, par conséquent, le droit d'être entendu des recourants. Le grief y afférent sera dès lors écarté.

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.

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, 3^{ème} 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, 3^{ème} éd., Berne 2013, n° 1618 p. 547 ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht 6^{ème} éd., Zurich 2010, n° 408a p. 93).

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 1^{er} 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 1^{er} 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 œuvre des services de la navigation aérienne confiés à Skyguide. Ensuite, selon l'art. 3 al. 1^{bis} 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 aérodromes, 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. 1^{bis} et 2 OSIA ; si celles-ci sont mises en œuvre, 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 1^{er} 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).

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, 2^{ème} 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. 1^{bis} 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. 1^{bis} OSIA s'avèrent dès lors mal fondés.

6.

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 1^{er} août 2011, qui dispose que « [l]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]. »

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).

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

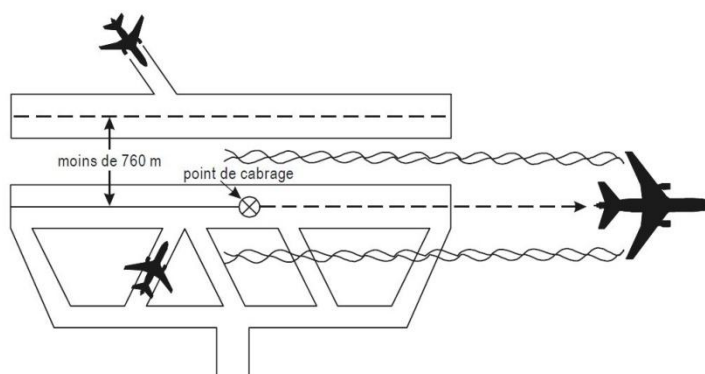
GROS-PORTEUR, ou pour un aéronef de FAIBLE TONNAGE décollant derrière un aéronef de MOYEN TONNAGE lorsque les aéronefs utilisent :

- 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)."

3 minutes



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 œuvre 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, 13^{ème} 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 œuvre (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.

6.3.2 Les PANS-ATM sont applicables à l'échelle mondiale depuis le 1^{er} 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 BALTENSBERGER, *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 manœuvre, 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).

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).

7.

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.

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 1^{er} avril 2011.

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).

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.

7.2

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, dérogoire 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).

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.).

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.

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.

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.

8.2

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 mœurs. 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.).

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 1^{er} 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 manœuvre 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 œuvre la recommandation du rapport NLR à l'ensemble des aéroports suisses présentant les mêmes caractéristiques que l'aéroport de Genève.

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 1^{er} mai 2008 et le 1^{er} juillet 2010 en leasing cinq nouveaux avions sous le régime actuel – que la situation en termes de sécurité pouvait demeurer inchangée.

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

8.3

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 œuvre. 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 œuvre les éventuelles modifications futures des PANS-ATM, dès leur entrée en vigueur (cf. chiffre 2, 2^{ème} phrase, du dispositif de la décision attaquée).

8.3.2 Pour le reste, les parties ont eu l'occasion de mettre en œuvre 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 œuvre 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.

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.

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 1^{er} mai 2008 et le 1^{er} 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 œuvre, 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 œuvre 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'Etude 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 œuvre de la nouvelle procédure. L'autorité inférieure a de surplus 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 œuvre 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 œuvre au sens strict, modalités qui, en prévision des mesures de mise en œuvre 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.

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 œuvre 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 œuvre 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.

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.

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).

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").

11.

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 1^{ère} 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 2^{ème} 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.

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)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Les recours 1, 3 et 4 sont rejetés.

2.

Le recours 2 est irrecevable.

3.

La requête en restitution d'effet suspensif du recourant 4 du 16 septembre 2013 est sans objet.

4.

Les frais de la présente procédure fixés à 9'000 francs sont mis à la charge des recourants, selon la clef de répartition suivante :

- un tiers des frais de procédure, par 3'000 francs, à la charge des recourants 1 et 2, solidairement entre eux ;
- un tiers des frais de procédure, par 3'000 francs, à la charge du recourant 3 ;
- un tiers des frais de procédure, par 3'000 francs, à la charge du recourant 4.

Les frais de procédure seront entièrement prélevés sur leurs avances de frais du même montant déjà effectuées.

5.

Il n'est pas alloué de dépens.

6.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Acte judiciaire)
- aux intimés (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

- à l'Aéro-club de Suisse (Recommandé)
- à l'Aéro-club de Genève (Recommandé)
- à l'Association suisse des propriétaires et pilotes d'avions (AOPA) (Recommandé)
- à la base hélicoptère HUG/REGA (Recommandé)

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Olivier Bleicker

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, 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 :