



**RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC
(avec requête d'effet suspensif)**

pour

Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur

Rte H.-C. Forestier 38

Case postale 60

1217 Meyrin 2

Faisant élection de domicile en l'Etude de MMes MING, HALPERIN, BURGER et INAUDI,
avocats, 5 avenue Léon-Gaud, 1206 Genève, et comparant par Me François BELLANGER

Recourant

contre

**l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-
3534/2012**

l'opposant à

Aéroport international de Genève (AIG)

Case postale 100

1215 Genève 15

**Skyguide, Société Anonyme Suisse pour les Services de la Navigation Aérienne
civils et militaires**

Case postale 796

1215 Genève 15 Aéroport

Office fédéral de l'aviation civile OFAC

Division sécurité des infrastructures,

3003 Berne

Intimés

I. CONCLUSIONS

L'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur conclut à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL FEDERAL

A la forme

1. **Déclarer** recevable le présent recours en matière de droit public.

Au fond

Préalablement

2. **Ordonner** au Tribunal administratif fédéral de produire l'entier du dossier de la procédure A-3534/2010.
3. **Octroyer l'effet** suspensif au recours.

Principalement

4. **Annuler** l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012.
5. **Annuler** la décision de l'Office fédéral de l'aviation civile du 5 juin 2012 concernant les minimums de séparation en fonction de la turbulence de sillage (*Wake Turbulence Separation*) pour les usagers de la piste en herbe et de la piste en béton de l'aéroport de Genève.

Subsidiairement

6. **Annuler** l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012.
7. **Annuler** la décision de l'Office fédéral de l'aviation civile du 5 juin 2012 concernant les minimums de séparation en fonction de la turbulence de sillage (*Wake Turbulence Separation*) pour les usagers de la piste en herbe et de la piste en béton de l'aéroport de Genève.
8. **Renvoyer** la cause à l'Office fédérale de l'aviation civile pour qu'elle complète l'instruction du dossier et, notamment, fasse effectuer une étude visant à vérifier si l'exploitation actuelle de l'Aéroport international de Genève avec les pistes A et B présente un niveau de sécurité au moins équivalent à celui découlant de l'application du DOC 4444.

9. **Ordonner** à l'Office fédéral de l'aviation civile de ne prendre aucune nouvelle décision avant d'avoir pris connaissance de l'étude de l'impact effectif des turbulences de sillages selon le mode actuel d'exploitation des deux pistes de l'aéroport de Genève.

Plus subsidiairement

10. **Annuler** l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012.
11. **Modifier** la décision de l'Office fédéral de l'aviation civile du 5 juin 2012 concernant les minimums de séparation en fonction de la turbulence de sillage (Wake Turbulence Separation) pour les usagers de la piste en herbe et de la piste en béton de l'aéroport international de Genève en tant que la date du 30 octobre 2013 figurant aux points 1 et 3 de son dispositif est supprimée et remplacée par la date du 30 octobre 2018.

En tout état de cause

12. **Débouter** les Intimés ou tout intervenant de toute autre, plus ample ou contraire conclusion.
13. **Condamner** les Intimés aux dépens pour la procédure devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, lesquels comprendront une équitable indemnité constituant une participation aux honoraires d'avocat de l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur.

II. LA DECISION DONT EST RECOURS

1. Le Tribunal administratif fédéral a, le 7 octobre 2013, rendu un jugement dont le dispositif est libellé comme suit :

« 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.

[...] »

(Pièce N° A : arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012).

2. Ce jugement a été expédié le 9 octobre 2013. Le conseil du Recourant l'a reçu le 10 octobre 2013.
3. C'est contre cet arrêt que l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur (recourant N° 4 contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral) entend recourir.

III. EN FAIT

4. L'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur se réfère à l'état de fait établi par le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012 (**Pièce N° A** : arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 octobre 2013 dans la cause A-3534/2012).

IV. EN DROIT

A. RECEVABILITE

1. La voie du recours en matière de droit public est ouverte

5. Selon l'article 82 let. a de la Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (« LTF »), le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions rendues dans des causes de droit public. La décision doit émaner de l'une des autorités visées à l'article 86 al. 1 LTF. Enfin, aucune exception au sens de l'article 83 LTF ne doit être réalisée.
6. L'arrêt attaqué revêt les caractéristiques d'une décision administrative en tant qu'il rejette le recours formé par l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur en date du 5 juillet 2012 contre la décision de l'OFAC du 5 juin 2012. L'arrêt attaqué met un terme à la procédure, de sorte qu'il s'agit d'une décision finale (art. 90 LTF). La décision entreprise se fonde sur la loi fédérale sur l'aviation¹, de sorte que la présente cause relève du droit public.
7. Selon l'article 86 al. 1 let. a LTF, le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions du Tribunal administratif fédéral. La décision attaquée émanant précisément de cette autorité, le présent recours est donc recevable.
8. Enfin, aucune des exceptions prévues à l'article 83 LTF n'est réalisée en l'espèce.
9. La voie du recours en matière de droit public est donc ouverte.

2. Qualité pour recourir

10. Aux termes de l'article 89 al. 1 LTF, la qualité pour recourir est reconnue à la personne qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privée de la possibilité de le faire, est particulièrement atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.
11. Le Recourant a participé à la procédure devant l'autorité précédente et est l'un des destinataires du jugement entrepris. Ce jugement rejette son recours et confirme ainsi la décision de l'Office fédéral de l'aviation civile, laquelle a un impact direct sur l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur en tant qu'elle limite de manière

¹ RS 748.0 ; « LA ».

considérable les activités de celui-ci. Le Recourant a donc un intérêt direct, spécial et actuel à l'annulation du jugement du Tribunal administratif fédéral.

12. La qualité pour recourir de l'Aéroclub Genève, Groupe Vol à Moteur, est donc donnée conformément à l'article 89 al. 1 LTF.

3. Délai de recours

13. Selon l'article 100 al. 1 LTF, le délai pour interjeter recours au Tribunal fédéral est de 30 jours.
14. La décision querellée, datée du 7 octobre 2013, a été notifiée au conseil du Recourant le 10 octobre 2013. Conformément à l'article 44 al. 1 LTF, le délai de recours a commencé à courir le 11 octobre 2013. Il arrive à échéance le 9 novembre 2013. Le 9 novembre étant un samedi, l'échéance est reportée au lundi 11 novembre 2013, conformément à l'article 45 al. 1 LTF.
15. Déposé à un office de poste suisse ce jour, le 30 octobre 2013, le présent recours est donc formé en temps utile.

4. Pouvoirs du mandataire du Recourant

16. Le conseil soussigné, avocat inscrit au barreau de Genève, a été dûment mandaté par l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur pour le représenter dans le cadre du présent recours au Tribunal fédéral. Une procuration est jointe au présent recours conformément à l'article 40 al. 2 LTF (**Pièce N° B : Procuration**).
17. En conclusion, le présent recours répond à toutes les conditions de recevabilité prévues par la LTF.

B. REQUETE D'EFFET SUSPENSIF

18. A teneur de l'article 103 al. 1 LTF, le recours n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, selon l'article 103 al. 3 LTF, le juge instructeur peut, d'office ou sur requête d'une partie, statuer différemment sur l'effet suspensif.
19. L'octroi de l'effet suspensif se fonde sur une pesée sommaire et provisoire des intérêts en présence². Il s'agit à cet égard de tenir compte du préjudice que l'absence d'effet suspensif est susceptible de causer au recourant qui sollicite l'effet suspensif³. Les prévisions sur le sort du procès au fond n'entrent en considération que si elles ne font pas de doute⁴.

² ATF 106 Ib 115, c. 2a.

³ B. CORBOZ, Commentaire LTF, Berne 2009, N 28 ad art. 103 LTF.

⁴ ATF 106 Ib 115, c. 2a.

20. Il conviendra dès lors de procéder à une pesée des intérêts en présence en tenant compte du principe de la proportionnalité.
21. En l'espèce, le seul intérêt public relevé par le Tribunal administratif fédéral est le prétendu impératif de sécurité qui obligerait l'Office fédéral de l'aviation civile (« OFAC ») à se conformer aux prescriptions posées par le paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI (c. 8.3.3.2 de l'arrêt entrepris).
22. Or, ce prétendu impératif de sécurité n'existe pas.
23. D'une part, aucune mesure n'a été prise par l'OFAC depuis juin 2005 alors qu'il avait connaissance du rapport NLR-CR-2005-102, qui est censé justifier son action, dès ce moment. S'il y avait un danger réel, il existait déjà en juin 2005 et l'OFAC l'aurait toléré pendant près de huit ans. Ce d'autant plus que l'article 3 al. 1bis OASI est entré en vigueur depuis 2009 et aurait permis à l'Autorité dès ce moment, de son point de vue qui est contesté par le Recourant, d'imposer la mesure prévue par la décision de l'OFAC du 5 juin 2012.
24. De plus, l'OFAC a lui-même admis dans sa décision du 5 juin 2012 un délai de mise en œuvre au 30 octobre 2013, reconnaissant ainsi que le mode actuel d'exploitation des deux pistes peut perdurer jusqu'à cette date, soit pendant 15 mois après la prise de décision. S'il y avait effectivement un danger, l'OFAC n'aurait pas agi de la sorte et aurait interdit immédiatement le mode actuel d'exploitation des deux pistes.
25. Force est donc de conclure qu'il n'existe aucun danger réel.
26. D'autre part, le rapport NLR qui est à l'origine de la décision prise par l'OFAC n'établit aucun danger justifiant une application anticipée de la décision de l'OFAC. Ce rapport conclut dans son « Executive summary » en français que :

« L'étude aboutit aux conclusions suivantes en réponse aux principaux axes de recherche : Les opérations mixtes actuelles VFR/IFR à l'aéroport de Genève ne satisfont pas complètement tous les critères de sécurité. Ceci n'implique pas que les opérations actuelles soient dangereuses mais que des inquiétudes subsistent sur le niveau de sécurité. Les mesures pour atténuer les risques qui sont présentées comme résultat de l'enquête devraient être prises en considération comme faisant partie intégrante des processus de gestion de la sécurité à l'aéroport, afin de s'assurer d'une sécurité prolongée des opérations mixtes VFR/IFR ».
27. Autrement dit, le rapport fait uniquement état d'inquiétudes tout en admettant l'absence de danger des opérations. Il déclare au sujet des mesures à prendre qu'elles ont uniquement pour but d'assurer une « sécurité prolongée des opérations mixtes VFR/IFR », reconnaissant ainsi que cette sécurité existe déjà.
28. Cette situation, constatée par des experts en 2005 et confirmée en 2008 par l'Aéroport international de Genève (« AIG ») et SKYGUIDE, est inchangée. Les éléments de fait qui ont justifié une absence d'action de l'OFAC pendant plus de sept ans ne sont pas modifiés. Il n'y a donc aucun danger réel pour le trafic aérien.

29. L'AIG a écrit dans ce sens le 23 mars 2010 à l'OFAC pour l'informer que de « nombreuses mesures ont été déjà prises au niveau de l'exploitation de la piste gazon. L'AIG estime que les procédures actuelles en vigueur sont suffisantes et que les restrictions appliquées permettent d'atteindre un niveau acceptable des risques ».
30. Cette déclaration est confirmée par le fait qu'il n'y a à ce jour eu aucun incident concernant l'exploitation de la piste gazon en relation avec la question des distances minimales. Cette absence d'incident est à mettre en relation avec 42'000 mouvements d'avions légers et 8'000 mouvements d'hélicoptères entre l'émission du rapport NLR et juillet 2011, soit tant avant la prise des mesures complémentaires de sécurité par l'AIG, qu'après. Il n'y a pas eu davantage d'incidents entre juillet 2011 et aujourd'hui.
31. Il n'existe donc aucune urgence à l'exécution immédiate de la décision de l'OFAC, l'autorité ayant attendu pendant plus de sept ans pour prendre une décision sans même exiger son application immédiate.
32. En conséquence, il n'y a aucun intérêt public prépondérant qui s'opposerait à l'octroi de l'effet suspensif au présent recours.
33. Face à cette absence d'intérêt public, l'atteinte aux intérêts privés du Recourant est considérable.
34. Conformément à son plan d'action du 31 août 2012, l'AIG entend implémenter les dispositions sur les minimaux de séparation selon le PANS-ATM Doc 4444 OACI avec une forte réduction des mouvements VFR « hors béton » et l'instauration d'une procédure de demande préalable permanente intitulée « PPR aviation légère ». Pour l'hiver 2013, ce plan met en évidence une quasi absence de créneaux VFR la semaine et le dimanche ainsi que des créneaux limités de 7 à 8 mouvements sur des périodes restreintes de deux heures le jeudi et le vendredi ou deux blocs de deux heures le lundi et le mercredi. Les vols VFR seront exclus pendant toutes les périodes chargées, notamment les week-ends charter. La capacité pour les mouvements sur la piste gazon sera donc réduite de 50% pour tous les utilisateurs de la piste en herbe. De plus, s'agissant de l'activité d'écologie, le plan admet que les tours de piste ne seront plus possibles avec pour conséquence la fin de l'activité d'écologie sur le site.
35. L'application de la décision de l'OFAC dès le 31 octobre 2013 aurait donc pour conséquence la disparition de l'activité d'écologie à Genève et la faillite du Recourant qui s'est engagé à long terme dans le financement de ses nouveaux avions.
36. La faillite mettrait fin à l'existence juridique du Recourant et lui causerait donc à l'évidence un préjudice juridique irréparable qu'un jugement sur le fond, même favorable au Recourant, ne saurait effacer.

37. L'atteinte à l'intérêt privé du Recourant est donc majeure puisque son existence même est en jeu en raison d'une mesure qui ne repose sur aucun intérêt public réel.
38. Il résulte donc clairement d'une pesée des intérêts en présence que l'intérêt privé du Recourant à l'octroi de l'effet suspensif est prépondérant par rapport à l'intérêt public à l'application immédiate des prescriptions posées au paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI.
39. Un délai supplémentaire de quelques mois ne modifiera en rien la situation de fait actuelle. En revanche, ce délai empêchera la faillite du Recourant qui serait irrémédiable.
40. Un examen *prima facie* du dossier et de la situation juridique ne permet pas de se prononcer avec certitude sur le sort du recours au fond. Il n'est donc pas possible de rejeter la demande d'effet suspensif sur cette base. Bien au contraire, pour le Recourant, il ne fait aucun doute que le jugement de l'autorité précédente est contraire au droit et doit être annulé.
41. Pour le surplus, le Recourant prie le Tribunal fédéral de bien vouloir prendre l'entier des explications contenues dans ce recours comme appui à sa demande d'effet suspensif et comme preuve du préjudice irréparable dont il allègue.
42. Au vu de ce qui précède, le Recourant prie respectueusement le Président du Tribunal fédéral d'octroyer l'effet suspensif au présent recours.

C. AU FOND

43. Selon l'article 95 let. a LTF, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral.
44. Il sera démontré ci-après que l'arrêt entrepris est contraire au droit fédéral en tant qu'il contrevient au principe de la légalité (1.) et au principe de la proportionnalité (2.).

1. Violation du principe de la légalité (violation des articles 6a et 108a LA)

a) Le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 OACI n'a aucune force obligatoire

45. Le Tribunal administratif fédéral considère, en substance, que la décision de l'OFAC du 5 juin 2012 repose sur une base légale suffisante. Les dispositions sur les minimums de séparation lors des décollages contenues au paragraphe 5.8.3 du chapitre 5 du manuel intitulé *Procedure for Air Navigation Services – Air Traffic Management* (PANS-ATM) Doc 4444 seraient des prescriptions techniques se rapportant à une norme contenue dans l'Annexe 11 de la Convention relative à

l'aviation civile internationale⁵. Dès lors, elles seraient directement applicables en vertu de l'article 6a LA en relation avec l'article 3 al. 1 de Ordonnance sur le service de la navigation aérienne⁶ et l'article 3 al. 1bis de l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique⁷ et auraient un caractère contraignant (c. 6 de l'arrêt entrepris).

46. Il sera démontré ci-après que ce raisonnement ne résiste pas à l'examen et est en contradiction flagrante avec la jurisprudence existante.
47. Le paragraphe 5.8.3 figure dans le PANS-ATM Doc 4444, qui est un manuel associé à une annexe de la Convention de Chicago.
48. De l'aveu même du Tribunal administratif fédéral, les PANS ont « un statut inférieur à celui des annexes de la convention de Chicago » et « leur application est en principe seulement recommandée aux Etats contractants » (c. 6.3.1 de l'arrêt entrepris). Cela ressort d'ailleurs clairement du Doc 4444, lequel dispose que application des PANS est simplement « *recommended to Contracting states* »⁸.
49. L'avant-propos de ce manuel précise, sous point 3, la nature des dispositions qui y sont contenues :

« 3. Status

*3.1 The Procedures for Air Navigation Services (PANS) do not have the same **statuts as the Standards and Recommended Practices**. While the latter are adopted by Council in pursuance of Article 37 of the Convention on International Civil Aviation, subject to the full procedure of Article 90, the PANS are approved by the Council and **recommended** to Contracting States for worldwide application.*

*3.2 While the PANS may contain material which may eventually become **Standards or Recommended Practices (SARPs)** when it has reached the **maturity and stability** necessary for adoption as such, they may also comprise material prepared as an amplification of the basic principles in the corresponding SARPs, and designed particularly to assist the user in the application of those SARPs »⁹.*

50. Il découle de ce qui précède que les PANS n'ont ni le statut de normes ni même celui de pratiques éprouvées. Il s'agit au contraire de simples lignes directrices qu'il est recommandé d'appliquer mais qui n'ont aucune valeur contraignante.

⁵ RS 0.748.0 ; « Convention de Chicago ».

⁶ RS 748.132.1 ; « OSNA ».

⁷ RS 748.131.1 ; « OSIA ».

⁸ PANS-ATF Doc 4444, Foreword, point 3.

⁹ PANS-ATM Doc 4444, p. viii, c'est nous qui soulignons.

51. La doctrine confirme cette interprétation. Ainsi, selon Roland MÜLLER, les « *attachments* » aux annexes OACI ne font pas partie des annexes et n'ont donc pas un caractère contraignant, leur but étant de fournir une ligne directrice pour la mise en œuvre des normes et des recommandations contenues dans les annexes¹⁰. Ce raisonnement est applicable par analogie aux manuels de procédures associés aux annexes OACI, tels que les PANS.
52. Dans ce contexte, il convient de rappeler la différence entre une « norme » et une « pratique recommandée » au sens des Annexes OACI.
53. Les normes (« standards ») sont généralement formulées en utilisant le futur (« shall »), alors que les pratiques recommandées (« recommended practices ») utilisent le conditionnel (« should »)¹¹.
54. Selon l'arrêt entrepris, 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 [de Chicago]* ». 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* » (c. 6.2 de l'arrêt entrepris).
55. Autrement dit, les normes définissent les minima en matière de sécurité, tandis que les recommandations établissent un niveau de sécurité supérieur aux minima ; elles correspondent à un niveau souhaitable, mais non forcément obligatoire de sécurité, comme l'a d'ailleurs expressément retenu le Tribunal administratif fédéral dans une jurisprudence rendue en 2009 :

« *Die Einhaltung der Empfehlungen wird aus Gründen der Sicherheit sowie der Regulierung und Effizienz der internationalen Flugsicherung lediglich als wünschbar erachtet* »¹².
56. Dans ce même arrêt, le Tribunal administratif fédéral a jugé qu'à la différence des normes OACI qui sont d'application directe et créent directement des droits et obligations pour leurs destinataires, les recommandations OACI confèrent un large

¹⁰ R. MÜLLER, Rechtsprobleme bei Motorfahrzeugen auf Flugplätzen, in : AJP/PJA 2010, p. 477 ss, p. 480.

¹¹ Cf. Annexe 14 OACI, p. xiv.

¹² ATAF 2009/62 c. 4.2.2.

pouvoir d'appréciation aux Etats contractants et ne sont pas suffisamment déterminées pour déployer un effet contraignant :

« Überdies lassen die ICAO-Empfehlungen den Vertragsstaaten definitionsgemäss einen grossen Ermessens- und Entscheidungsspielraum, weshalb sie für eine unmittelbare Anwendbarkeit nicht ausreichend bestimmt sind. Daraus ist zu folgern, dass Empfehlungen im Landesrecht zuerst umgesetzt werden müssen. Zudem muss der Gesetzgeber definieren, in welchem Ausmass vom gebotenen Spielraum Gebrauch gemacht werden soll. Erst dann entfalten die ICAO-Empfehlungen eine bindende Wirkung bei der Rechtsanwendung »¹³.

57. De plus, la jurisprudence fédérale a déjà eu l'occasion de confirmer que les recommandations émises par des organismes internationaux s'adressent aux Etats et n'ont pas de caractère contraignant. Il en a notamment été jugé ainsi pour les Recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)¹⁴. Il en va donc de même pour les recommandations figurant dans les annexes OACI.
58. Au demeurant, il y a lieu de relever que le fait de déclarer d'applicabilité directe des normes et recommandations sur la base de l'article 6a LA ne change rien à la nature respective de ces textes. Quand bien mêmes elles seraient déclarées directement applicables, les recommandations se bornent à exprimer un niveau de sécurité souhaitable, mais leur applicabilité directe n'en fait pas des normes impératives.
59. Les recommandations doivent donc d'abord être concrétisées en droit national par le législateur, qui doit définir dans quelle mesure il sera fait usage de la marge de manœuvre accordée. Ce n'est qu'une fois cette concrétisation effectuée qu'une pratique recommandée peut déployer un effet contraignant.
60. En l'espèce, la recommandation figurant au paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 n'a pas été concrétisée par le législateur. Par conséquent, elle ne saurait déployer un effet contraignant. Elle a le caractère d'une simple directive qui se limite à poser des principes dont l'application va dépendre des circonstances particulières de chaque cas. Son application doit se faire dans la mesure du possible dans le respect des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.
61. En conséquence, la décision viole le droit fédéral en tant qu'elle se fonde sur la recommandation figurant au paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 au motif qu'elle aurait un caractère obligatoire, alors qu'elle n'a pas été concrétisée par le législateur. L'arrêt querellé viole donc le droit fédéral et doit être annulé aussi pour ce motif.

¹³ ATAF 2009/62, c. 4.3.3 et les références citées.

¹⁴ ATF 133 III 323, c. 5.2.4.

62. Nous verrons ci-après, sous point 2, que la mesure litigieuse ne respecte de plus pas le principe de la proportionnalité et est donc aussi contraire au droit pour ce motif.

b) Le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 OACI n'est pas une prescription technique au sens de l'article 6a LA

63. Selon l'arrêt entrepris, le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 serait applicable par renvoi de la norme 3.4.1 de l'Annexe 11 OACI, prévoyant que les minimums de séparation applicables dans une portion déterminée de l'espace aérien devront être choisis parmi les minimums prescrits par les dispositions des PANS-ATM et des procédures complémentaires régionales qui sont applicables aux cas considérés. Le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 aurait donc un effet obligatoire car il s'agit d'une « prescription technique jointe à une norme contenue dans l'Annexe 11 OACI » (c. 6.3.2 et 6.3.3 de l'arrêt entrepris).

64. Ce raisonnement ne convainc pas.

65. Contrairement à ce qu'affirme le Tribunal administratif fédéral, le paragraphe 5.8.3 du Doc 4444 ne saurait être considéré comme une prescription technique au sens de l'article 6a LA.

66. Le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1991 concernant la modification de la loi sur la navigation aérienne énonce ce qui suit à propos de l'article 6a¹⁵ :

A l'heure actuelle, on envisage, sur la base du nouvel article 6a, de déclarer directement applicables les prescriptions de l'OACI sur le transport aérien de marchandises dangereuses telles qu'elles figurent à l'annexe 18, notamment dans les prescriptions techniques.

Ces prescriptions techniques se présentent sous forme de gros manuels qui réglementent de manière détaillée l'emballage des marchandises dangereuses susceptibles d'être transportées par avion. Elles sont publiées dans les quatre langues de l'OACI (l'anglais, le français, l'espagnol et le russe), et mises à jour environ tous les deux ans. Elles n'intéressent directement que le groupe relativement petit et connu des entreprises de transport aérien et des transitaires de fret aérien.

Grâce au nouvel article 6a, le Conseil fédéral sera en mesure de réglementer le transport aérien de marchandises dangereuses au prix d'un travail administratif raisonnable. La nouvelle ordonnance contiendra dans chaque cas la date de publication des prescriptions les plus récentes déclarées directement applicables. Cette nouvelle réglementation remplacera l'actuelle réglementation contenue dans une ordonnance de l'office (RS 748.411.11), qui s'appuie sur un arrêté fédéral de 1962 (RS 748.411.1).

¹⁵ FF 1992 I 587, p. 597.

67. Aux termes du message, la notion de prescription technique visait en premier lieu les manuels réglementant le transport aérien des marchandises. Le message est en revanche muet sur les manuels techniques concernant d'autres domaines auxquels feraient éventuellement référence les annexes de la Convention de Chicago.
68. En adoptant cette disposition, le législateur n'a donc pas entendu habiliter l'OFAC à fonder une décision aussi lourde de conséquences sur une simple recommandation figurant dans un manuel de procédures techniques auquel il est fait indirectement référence dans une annexe OACI, déclarée d'applicabilité directe par une ordonnance du Conseil fédéral sur la base d'une vague clause de délégation, qui, de surcroît, enjoint expressément au Conseil fédéral d'user de ce pouvoir avec parcimonie¹⁶. D'ailleurs, le Tribunal administratif fédéral lui-même semble mettre en doute la légalité de la décision de l'OFAC dans la mesure où il admet que la délégation législative opérée par l'article 6a LA est « relativement imprécise » (c. 5.3 de l'arrêt entrepris).
69. Même à considérer que le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 serait une prescription technique au sens de l'article 6a LA, l'argumentation du Tribunal administratif fédéral ne convainc pas.
70. En effet, contrairement à ce qu'affirme l'autorité précédente, le PANS-ATM Doc 4444 n'est pas un manuel associé à l'Annexe 11 OACI, mais à l'annexe 14 OACI.
71. Sur le site Internet de l'OFAC, le PANS-ATM Doc 4444 est en effet décrit comme un « manuel associé à l'Annexe 14 OACI »¹⁷. L'Annexe 14 précise clairement que le PANS-ATM Doc 4444 est une publication liée aux spécifications de cette même annexe (« Publications related to the specifications of this annex », p. xi et xii de l'Annexe 14).
72. Le paragraphe 3.1.12 de l'Annexe 14, concernant la distance recommandée entre pistes parallèles qui sont exploitées simultanément, renvoie expressément au PANS-ATM Doc 4444 :

« Recommendation.— Where parallel instrument runways are intended for simultaneous use subject to conditions specified in the PANS-ATM (Doc 4444) and the PANS-OPS (Doc 8168), Volume I, the minimum distance between their centre lines should be:

- 1 035 m for independent parallel approaches;*
- 915 m for dependent parallel approaches;*
- 760 m for independent parallel departures;*
- 760 m for segregated parallel operations;*
- [...] » (c'est nous qui soulignons).*

¹⁶ Cf. art. 6a LA : « Le Conseil fédéral peut exceptionnellement déclarer directement applicables certaines annexes [...] ».

¹⁷ www.bazl.admin.ch/dokumentation/grundlagen/02643/index.html?lang=fr.

73. Il existe donc clairement un lien entre les distances mentionnées au paragraphe 3.1.12 de l'Annexe 14 OACI et la règle relative aux minimums de séparation préconisée par le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444.
74. Dans la mesure où le paragraphe 3.1.12 de l'Annexe 14 revêt le caractère d'une pratique recommandée, le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 pourrait lui aussi être considérée comme une simple recommandation, dépourvue de caractère contraignant.
75. Quoi qu'il en soit, le PANS-ATM Doc 4444 n'est pas visé par l'article 6a LA, ni par l'article 3 al. 1bis OSIA, ni par l'article 3 al. 1 OSNA. En effet, il ne s'agit ni d'une annexe ni d'une prescription technique au sens de la LA, mais d'une simple directive contenant des recommandations techniques.
76. Or, de jurisprudence constante, les directives ont la nature d'ordonnances administratives. Celles-ci ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser, et, en particulier, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence¹⁸. L'administré ne saurait se voir imposer des obligations sur la seule base d'une simple directive.
77. En conférant au paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 un caractère contraignant en le qualifiant de prescription technique jointe à une norme, alors qu'il s'agit en réalité d'une recommandation juridiquement dépourvue de force obligatoire, l'autorité précédente a fait une mauvaise application de l'article 6a LA et des dispositions de l'OSIA et de l'OSNA y relatives.
78. L'arrêt querellé viole donc le droit fédéral et doit être annulé aussi pour ce motif.

c) Le rapport NLR ne peut valablement justifier la mesure litigieuse

79. La même réflexion s'applique aux recommandations émanant du rapport du National Aerospace Laboratory NLR de 2005 auquel le jugement entrepris fait référence pour justifier la décision litigieuse (c. 7.1.2 de l'arrêt entrepris).
80. Relevons tout d'abord que ni l'OFAC ni le Tribunal administratif fédéral ne tirent les conclusions qui s'imposent de ce rapport. Ce dernier insiste sur l'information à donner aux utilisateurs de l'aéroport, ce qui n'a pas d'incidence directe sur les conditions d'utilisation des pistes. Il exige également une meilleure formation des contrôleurs aériens de manière à refléter l'expérience acquise avec des années d'exploitation combinée des deux pistes et une formalisation des procédures.
81. En revanche, il n'affirme à aucun moment que le respect de la durée minimale de 3 minutes devrait être imposée dans un délai déterminé pour l'exploitation des deux pistes en question. Le rapport se limite à indiquer que cette durée est un objectif

¹⁸ Arrêt du TF 2C_176/2012 du 18 octobre 2012, c. 5.4.3.

vers lequel l'aéroport devrait tendre mais sans fixer de délai. De plus, le rapport mentionne la compatibilité prévisible entre le trafic VFR et IFR jusqu'en 2020.

82. C'est d'ailleurs pour ce motif que ni l'OFAC, ni l'AIG, ni SKYGUIDE n'ont remis en cause la cohabitation des trafics VFR et IFR ou la sécurité de l'exploitation de l'aéroport à la suite de ce rapport. L'OFAC a continué à tolérer l'usage combiné des deux pistes dans les conditions actuelles d'exploitation. Ce faisant, il a accepté le mode actuel d'exploitation et admis que les prescriptions du Doc 4444 ne devaient pas s'appliquer dans ce cas particulier. Le rapport NLR ne peut constituer un motif suffisant pour remettre en cause cette appréciation, étant précisé qu'il n'y a eu aucun changement de circonstances ou événement particulier justifiant une modification du mode actuel d'exploitation.
83. Partant, contrairement à ce que prétend l'autorité précédente (c. 8.2.2 de l'arrêt entrepris), ce rapport n'imposait pas la mesure prise par l'OFAC dans sa décision du 5 juin 2012.
84. Par ailleurs, à l'instar de ce qui vaut pour le PANS-ATM, le rapport NLR ne constitue pas une base légale suffisante pour fonder la décision de l'OFAC, mais a tout au plus valeur d'une directive administrative. Juridiquement, ce texte ne permet donc pas davantage de légitimer la mesure litigieuse.
85. En conséquence, et contrairement à ce qu'affirme l'autorité précédente, la décision de l'OFAC du 5 juin 2012 ne repose pas sur une base légale suffisante.
86. L'arrêt querellé viole donc le droit fédéral et doit être annulé aussi pour ce motif.
- d) Ni le paragraphe 5.8.3 du PANS-ATM Doc 4444 ni le rapport NLR ne constituent une base légale suffisante pour restreindre les droits économiques du Recourant**
87. La liberté économique garantie à l'article 27 de la Constitution fédérale¹⁹ vise à protéger l'activité lucrative de chaque agent économique, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale²⁰. Toute restriction à cette liberté doit notamment reposer sur une base légale suffisante (art. 36 al. 1 Cst.).
88. Plus une restriction est importante, plus l'exigence quant à la base légale sera élevée. Lorsqu'une mesure entraîne une restriction grave, une base légale formelle est généralement exigée²¹.

¹⁹ RS 101 ; « Cst. ».

²⁰ A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Berne 2013, p. 423.

²¹ T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève 2011, p. 159.

89. Les ordonnances administratives ne peuvent, en principe, constituer une base légale, même matérielle²². Le Tribunal fédéral a notamment estimé qu'un cadastre de bruit sans base légale ni enquête publique avec procédure d'opposition ou de recours ne saurait comporter des restrictions à la propriété liant les propriétaires, partant ne peut constituer au plus qu'un inventaire destiné aux autorités²³.
90. En l'espèce, il n'est pas contesté que le jugement entrepris qui confirme la décision de l'OFAC du 5 juin 2012 entraînerait inéluctablement « la fin de l'écolage et [...] une cessation de l'activité du Groupe Vol à Moteur », conformément à l'étude d'impact du 23 juin 2011 réalisé par le groupe de travail mis sur pied entre l'OFAC, l'Aéroport et SKYGUIDE.
91. L'application de la décision de l'OFAC restreindrait donc de façon considérable l'activité économique du Recourant, voire contraindrait celui-ci à y mettre un terme.
92. Le Recourant subit donc une restriction grave à un droit fondamental. Comme exposé, une telle restriction nécessite une base légale formelle et ne saurait être fondée sur une directive ou un rapport énonçant de simples recommandations.
93. Pour ce motif également, le jugement du Tribunal administratif fédéral contrevient au principe de la légalité et doit être annulé.

e) La mesure litigieuse ne saurait être fondée sur l'article 108a LA

94. Enfin, en se référant à l'article 108a LA, l'autorité précédente affirme que l'OFAC disposerait d'une grande marge de manœuvre quant à la manière dont elle intervient afin d'assurer un meilleur niveau de sécurité du trafic aérien, en tenant compte de l'état de la technique reconnue sur le plan international et de l'impact économique de ses prescriptions et décisions (cf. 8.2.2 de l'arrêt entrepris).
95. Selon 108a LA, le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse et tient compte de l'état de la technique et de l'impact économique. Il peut désigner les normes techniques qui sont présumées satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et peut déléguer à l'OFAC la compétence d'édicter des prescriptions administratives ou techniques, en particulier la désignation des normes techniques visées à l'al. 2.
96. Le message du Conseil fédéral du 20 mai 2009 relatif à la révision partielle 1 de la loi sur l'aviation explicite la portée de cette norme :

« L'al. 1 dispose que le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur le droit international

²² ATF 122 II 72, c. 2b.

²³ ATF 130 II 394, c. 7.4.

et tient compte de l'état de la technique reconnue sur le plan international. A titre d'exemple, on citera les pratiques recommandées de l'OACI. En édictant ces prescriptions, le Conseil fédéral tient également compte de leur impact économique.

Selon l'al. 2, il peut désigner les normes techniques présumées satisfaire aux exigences essentielles de sécurité.

L'al. 3 permet au Conseil fédéral de déléguer à l'OFAC des compétences réglementaires. Il s'agit ici de prescriptions techniques et administratives que l'OFAC peut alors édicter par voie d'ordonnance. Cette compétence recouvre également la désignation des normes techniques applicables conformément à l'al. 2. Les prescriptions doivent être objectivement fondées, répondre à une nécessité en termes de sécurité et être économiquement supportables »²⁴.

97. Les travaux préparatoires confirment le texte de la norme légale. Le seul pouvoir qui est donné à l'OFAC par cette disposition est d'édicter, sous la forme d'une ordonnance, des prescriptions administratives et techniques.
98. Cette disposition confère ainsi à l'OFAC un pouvoir réglementaire limité mais en aucun cas un pouvoir de décision.
99. Partant, contrairement à ce que soutient le Tribunal administratif fédéral, l'article 108a LA ne peut servir de base légale à la mesure prise par l'OFAC.
100. Pour l'ensemble des motifs évoqués ci-dessus, le jugement du Tribunal administratif fédéral est contraire au droit et doit être annulé.

2. Violation du principe de la proportionnalité

a) Atteinte excessive aux intérêts privés du Recourant

101. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts)²⁵.
102. Le Tribunal administratif fédéral fait sienne la position de l'OFAC et soutient que la décision de l'OFAC serait justifiée dans la mesure où les minimums de séparation des PANS-ATM sont aptes à atténuer les dangers liés aux turbulences de sillage et répondent à une nécessité en termes de sécurité. Enfin, l'intérêt public à se conformer aux prescriptions posées par le paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI l'emporterait sur l'intérêt privé du Recourant, ce d'autant que ce dernier disposait

²⁴ FF 2009 4405, p. 4457-4458.

²⁵ ATF 133 I 110, c. 7.1.

de suffisamment de temps pour s'adapter à la nouvelle situation et ne pouvait pas considérer la situation actuelle comme acquise (c. 8.3.3.2 de l'arrêt entrepris).

103. Ce raisonnement ne convainc à nouveau pas.
104. Une mesure viole le principe de la proportionnalité notamment si elle excède le but visé et ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts compromis²⁶. Lorsque, comme en l'espèce, l'administration dispose d'un important pouvoir d'appréciation, elle doit tenir compte des circonstances concrètes du cas, en particulier lorsque la mesure envisagée emporte une restriction aux droits de l'administré²⁷.
105. En l'espèce, contrairement à ce que prétend le Tribunal administratif fédéral, la décision projetée heurte gravement le principe de la proportionnalité car elle ne peut être justifiée par un intérêt public suffisant.
106. D'une part, la prétendue nécessité d'appliquer les minimums de séparation des PANS-ATM est totalement contredite par le comportement de l'OFAC. Ce dernier n'a pris aucune mesure depuis juin 2005 alors qu'il avait connaissance des recommandations émises par les auteurs du rapport NLR-CR-2005-102 depuis cette date. Or, s'il y avait effectivement un danger, il existait déjà à ce moment et l'OFAC n'aurait pas attendu sept ans pour réagir. Ce d'autant plus que l'article 3, alinéa 1bis OASI est entré en vigueur depuis 2009 et aurait permis à l'OFAC dès ce moment, de son point de vue qui est contesté par le Recourant, d'imposer la mesure prévue par la décision querellée. De plus, même dans la décision querellée, l'OFAC admet un délai de mise en œuvre au 30 octobre 2013. Elle reconnaît ainsi que le mode actuel d'exploitation des deux pistes peut perdurer jusqu'à cette date. S'il y avait un réel danger, l'OFAC n'aurait pas agi de la sorte, mais il aurait interdit immédiatement le mode actuel d'exploitation des deux pistes et imposé les prescriptions contenues au paragraphe 5.8.3.2 du Doc 4444 OACI. Il ne l'a pas fait faute de réel danger.
107. D'autre part, il y a lieu de souligner qu'il n'existe aucun danger réel. Le rapport NLR concluait dans son « Executive summary » en français, que :

*« L'étude aboutit aux conclusions suivantes en réponse aux principaux axes de recherche : Les opérations mixtes actuelles VFR/IFR à l'aéroport de Genève ne satisfont pas complètement tous les critères de sécurité. **Ceci n'implique pas que les opérations actuelles soient dangereuses mais que des inquiétudes subsistent sur le niveau de sécurité.** Les mesures pour atténuer les risques qui sont présentées comme résultat de l'enquête devraient être prises en considération comme faisant partie intégrante des processus de gestion de la sécurité à l'aéroport, afin de s'assurer d'une sécurité prolongée des opérations mixtes VFR/IFR »* (c'est nous qui soulignons).

²⁶ ATF 130 I 65 c. 3.5.1 et les arrêts cités.

²⁷ T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève 2011, p. 191.

108. Le rapport évoque ainsi uniquement des « inquiétudes » en admettant l'absence de danger des opérations. Il déclare au sujet des mesures à prendre qu'elles ont uniquement pour but d'assurer une « *sécurité prolongée des opérations mixtes VFR/IFR* » admettant implicitement que cette sécurité existe déjà.
109. Cette situation, constatée par des experts en 2005 et confirmée en 2008 par l'Aéroport international de Genève et SKYGUIDE, n'a pas changé. Les éléments de fait qui ont justifié une absence d'action de l'OFAC pendant sept ans ne se sont pas modifiés.
110. L'AIG a écrit dans ce sens le 23 mars 2010 à l'OFAC pour l'informer que « nombreuses mesures ont été déjà prises au niveau de l'exploitation de la piste gazon. L'AIG estime que les procédures actuelles en vigueur sont suffisantes et que les restrictions appliquées permettent d'atteindre un niveau acceptable des risques ».
111. Cette déclaration est confirmée par le fait qu'il n'y a à ce jour eu aucun incident concernant l'exploitation de la piste gazon en relation avec cette question des distances minimales. Cette absence d'incident est à mettre en relation avec 8'000 mouvements d'hélicoptères et 42'000 mouvements d'avions légers entre l'émission du rapport NLR en 2005 et juillet 2011, soit tant avant la prise des mesures complémentaires de sécurité par l'AIG, qu'après.
112. Le Recourant ne prétend pas qu'il n'y a aucun risque lié aux turbulences de sillage. Cependant, l'affirmation de l'existence de ce risque ne signifie pas qu'il ne soit pas contrôlé avec le mode actuel d'exploitation de l'aéroport de Genève, ce qu'a d'ailleurs reconnu le rapport NLR-CR-2005-102. Dans ces conditions, on ne saurait parler d'un « déficit de sécurité » comme le soutient le Tribunal administratif fédéral (c. 8.2.2 de l'arrêt entrepris).
113. Le Recourant ne conteste pas que s'il y avait urgence à mettre en place la mesure litigieuse compte tenu des risques encourus, l'intérêt public à la sécurité du trafic aérien l'emporterait sans discussion sur les intérêts privés du Recourant. Cependant, le mode actuel d'exploitation existe depuis des décennies sans que le moindre incident n'ait été détecté. Il n'y a donc ni impératif de sécurité ni urgence qui pourrait justifier la mesure litigieuse.
114. En conséquence, la décision querellée ne se fonde sur aucun intérêt public prépondérant. L'argument de la sécurité avancé par l'OFAC et le Tribunal administratif fédéral est dépourvu de tout fondement.
115. Face à cet absence d'intérêt public, l'atteinte aux intérêts privés du Recourant est considérable.
116. En l'espèce, la décision de l'OFAC n'a pas une influence minime sur l'activité du Recourant, comme par exemple à l'ATF 99 Ia 370, concernant l'interdiction faite à une société de la grande distribution de vendre des comprimés de vitamines C, mesure qui n'avait finalement qu'un impact limité sur le bénéfice de cette société,

de sorte qu'il se justifiait de considérer que l'intérêt public à la lutte contre l'abus de médicaments l'emportait sur l'intérêt purement commercial de la recourante.

117. En l'espèce, l'intérêt privé du Recourant n'est pas purement commercial ou financier. La décision de l'OFAC, si elle devait être confirmée, mettrait fin à l'activité d'écolage toute entière du Recourant et réduirait à néant le reste de son activité, alors qu'il s'est engagé à long terme dans le financement de nouveaux avions. S'en suivrait inéluctablement la faillite du Recourant et donc la fin de son existence.
118. En effet, la disparition de l'école est inéluctable si la décision projetée est adoptée car il n'existe aucune solution de substitution. La réalisation d'un nouvel aéroport à Genève est aujourd'hui complètement irréaliste. Les autres aéroports, en France, à Lausanne ou Yverdon, sont soit déjà surchargés soit trop lointains pour permettre de donner des cours. La décision projetée aura donc pour conséquence de condamner une filière importante de formation de jeunes pilotes – la seule en Suisse dans la région genevoise desservant un bassin de population de plus d'un million de personnes – alors qu'il y a un manque de pilotes en Suisse, comme de candidats qualifiés pour les centres de contrôle aériens ou les ateliers mécaniques.
119. Au surplus, la décision projetée rendrait très difficile l'exercice de l'aviation légère privée à Genève. Les délais à appliquer excluraient l'usage de la piste gazon pendant un temps important, empêchant soit les décollages, soit les atterrissages avec pour ces derniers des temps d'attente accrus en vol avec des conséquences non négligeables en terme de coût et de pollution aérienne ou sonore.
120. Dès lors, en confirmant la décision de l'OFAC, le Tribunal administratif fédéral n'a pas dûment pris en considération les circonstances concrètes du cas présent et notamment les conséquences désastreuses qui résulteraient de la décision pour le Recourant, contrairement à ce qu'exige le droit fédéral.
121. L'atteinte aux droits du Recourant est donc disproportionnée par rapport à l'objectif de sécurité recherché. Ce caractère excessif doit conclure à l'annulation de la décision querellée compte tenu de l'absence de risque réel justifiant cette mesure.
122. Si par impossible le Tribunal fédéral devait considérer que la décision de l'OFAC était justifiée, son échéance devrait être reportée au 30 octobre 2018. A cette date, le Recourant aura fini de rembourser ses avions et subirait donc des conséquences financières moins importantes de la fermeture de l'école d'aviation causée par la décision projetée. Aucun intérêt public ne s'oppose à une telle prolongation de délai. D'une part, la prescription à laquelle se réfère la décision de l'OFAC n'impose pas une date précise pour son implémentation éventuelle. En l'état, l'OFAC a admis que la sécurité du trafic n'était pas en cause dès lors qu'il a accepté un délai de mise en œuvre au 30 octobre 2013. Dans ce sens, le Recourant relève à nouveau que s'il y avait un réel danger en l'état, SKYGUIDE ou l'OFAC aurait interdit les vols légers en dérogation à la Recommandation 4444. Ni l'un ni l'autre ne l'ont fait.

123. Le report de délai au 30 octobre 2018 ne pose aucun problème de sécurité, sachant qu'il n'y aura pas plus de risque entre 2013 et 2018 qu'entre 2011 et 2013 ou avant 2011. Cette mesure est la seule, à défaut de l'annulation de la décision querellée, qui permettrait de limiter l'atteinte aux droits des personnes concernées, sachant que si les circonstances devaient se modifier avec l'apparition d'un véritable risque de sécurité, l'OFAC pourrait toujours revoir sa position.
124. En conséquence, la décision querellée doit être annulée, subsidiairement modifiée afin que sa date d'effet soit reportée au 30 octobre 2018.

b) Non-prise en compte de l'évolution de l'état de la technique

125. Même si, par impossible, le Tribunal fédéral ne devait pas suivre l'argumentation développée sous point a) ci-dessus, il devrait néanmoins annuler la décision dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'état de la technique en matière de turbulences de sillage.
126. Il est aujourd'hui communément admis par les instances officielles de l'aviation civile que les normes actuelles sont anciennes et ne correspondent ni aux connaissances techniques actuelles sur les turbulences de sillage ni aux procédures de sécurité en vol en vigueur.
127. Ainsi, la douzième conférence sur la navigation aérienne de l'ICAO à Montréal en novembre 2012 a reconnu la nécessité de modifier le système actuel des catégories d'avion pour le calcul des espaces requis entre les mouvements d'avions pour les faire passer de quatre à six. En effet, des études récentes ont démontré que le comportement des turbulences de sillage pour des avions de catégorie autre qu'HEAVY est différent de celui pris en considération pour définir les règles actuelles.
128. Un document de travail présenté lors de cette même conférence fait le point sur les développements techniques dans ce domaine et intègre la mise en place des nouvelles règles de séparation comme un objectif pour l'année 2013. Un autre document présenté lors de la même conférence insiste sur le caractère stratégique pour l'ICAO d'adopter un nouveau système de gestion des turbulences de sillage. Dans son rapport du 4 juin 2013, l'ICAO analyse et valide les résultats de la douzième conférence qui s'est tenue à Montréal. La recommandation 2/4 est l'accélération de l'implémentation de nouvelles catégories en matière de turbulences de sillage et l'application de nouvelles règles dans cette matière.
129. De son côté, EUROCONTROL a lancé un projet « RECAT » visant à revoir les principes gouvernant la gestion des turbulences de sillages permettant de faire évoluer les exigences quant aux intervalles entre les mouvements d'avions. Les résultats sont attendus prochainement.
130. L'état de la technique est donc en pleine évolution et la réglementation y sera adaptée dans un avenir proche.

131. Le Tribunal administratif fédéral admet lui-même que l'OACI entend mettre à jour les PANS dans un avenir proche pour y intégrer des normes de séparation et des procédures amendées (c. 8.3.1 de l'arrêt entrepris).
132. Il refuse cependant d'en tenir compte dans la pesée des intérêts en présence alors que cette évolution de la technique affaiblit sensiblement l'intérêt public à l'application immédiate des prescriptions actuelles qui seront dépassées d'ici quelques mois.
133. C'est donc également sous cet angle que la décision querellée contrevient au principe de la proportionnalité et doit partant être annulée, subsidiairement modifiée afin que sa date d'effet soit reportée au 30 octobre 2018.

* * *

Au bénéfice des explications qui précèdent, l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur prie respectueusement le Tribunal fédéral de faire droit à ses conclusions telles que prises en tête du présent recours.

Pour l'Aéroclub de Genève, Groupe Vol à Moteur:

François BELLANGER

