



Arrêt du 13 février 2020

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christine Ackermann, Jürg Steiger, juges,
Maxime Siegrist, greffier.

Parties

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
5. **E.** _____,
6. **F.** _____,
7. **G.** _____,
8. **H.** _____,

tous représentés par Me Pierre Moreillon, avocat,
1002 Lausanne,
recourants,

contre

Office fédéral de l'aviation civile OFAC,
3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Publication d'information aéronautique suisse – AIP Suisse
du 20 juin 2019 (langues de communication dans l'espace
aérien).

Faits :**A.**

A.a D. _____ (né le [...] 1957), E. _____ (né le [...] 1980), F. _____ (né le [...] 1970), H. _____ (né le [...] 1968) et G. _____ (né le [...] 1972) sont des pilotes titulaires chacun d'une licence officielle. Le premier cité est au bénéfice d'une licence restreinte RPPL(A) lui conférant notamment le droit d'effectuer plusieurs types de vols à bord d'avions monomoteurs à pistons certifiés monopilote dans certains espaces aériens du territoire suisse (cf. art. 57e let. a de l'ordonnance du 25 mars 1975 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique qui ne sont pas réglementées, ni harmonisées à l'échelon européen [RS 748.222.1]). Les trois autres nommés sont titulaires d'une licence PPL(A) leur permettant d'effectuer des vols non commerciaux, y compris en dehors du territoire helvétique (cf. art. 50 ss de l'ordonnance DETEC susmentionnée). Grâce à leurs licences, les pilotes précités sont autorisés à voler et à s'exprimer par radiotéléphonie en français uniquement. Tous sont par ailleurs membres de I. _____ et utilisent des avions de ce club, stationnés à l'aéroport de J. _____.

A.b A. _____, formée le (...) 2019, issue du collectif de pilotes et groupements opposés au monopole de la langue anglaise dans l'espace aérien suisse est constituée d'un ensemble de personnes physiques et morales actives dans l'aviation et résolues à préserver le respect des langues officielles dans les radiocommunications aériennes.

A.c C. _____ et B. _____ sont des associations dont les membres exercent leurs activités aéronautiques essentiellement à l'aéroport de J. _____ ou au départ de celui-ci. La première citée a notamment pour but de défendre des intérêts régionaux de l'aviation sportive et privée, également par la voie judiciaire si nécessaire, alors que la seconde a pour but la défense des intérêts communs des usagers civils de l'aéroport de J. _____.

B.

B.a Dans son message du 31 août 2016 concernant la révision partielle 1+ de la loi fédérale sur l'aviation (ci-après : Message FF 2016 6913), le Conseil fédéral a annoncé la modification de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0), ainsi que de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de navigation aérienne (OSNA, RS 748.132.1).

Ce changement législatif a notamment apporté l'introduction d'un nouvel art. 10a LA généralisant l'usage de la seule langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques avec les services de la navigation aérienne (Message FF 2016 6913, 6928). Parallèlement, l'art. 5 OSNA a été modifié en ce sens qu'il prévoit désormais plusieurs situations dans lesquelles l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) peut octroyer, sur demande, des dérogations à l'art. 10a LA. En outre, l'art. 5a OSNA énonce d'autres exceptions pour raisons de sécurité lorsque les vols ont lieu hors des zones citées en ses lettres a à c. Selon le Conseil fédéral, le projet s'articule autour de plusieurs blocs thématiques dont celui de la « Sécurité de l'aviation » concernant la généralisation de la langue anglaise dans les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne (Message FF 2016 6913, 6914).

B.b Les projets de modification des différents textes légaux ont été transmis en mars 2018 à diverses parties prenantes dans le cadre d'une procédure de participation. Ces dernières devaient prendre position jusqu'au 27 avril 2018, faute de quoi elles étaient supposées avoir approuvé les projets en l'état. Parmi les parties concernées figuraient notamment les aéroports touchés par les modifications légales (dont l'aéroport de J. _____), les différentes organisations à caractère national relatives à l'aviation (Aerosuisse, AeCS, AOPA, etc.), Skyguide, divers départements ou services cantonaux en lien avec la construction ou le développement territorial, ainsi que d'autres participants.

B.c En date du 17 octobre 2018, le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2019 la date d'entrée en vigueur du deuxième volet de la révision partielle de la LA et des révisions qui en dépendent, ce qui comprend la nouvelle réglementation en matière de radiotéléphonie, à savoir l'art. 10a LA et les art. 5 et 5a OSNA.

C.

C.a Par lettre du 11 décembre 2018, adressée en copie à l'aéroport de J. _____ et aux autres aéroports concernés, l'OFAC, se référant à l'entrée en vigueur de l'art. 10a LA et des art. 5 et 5a OSNA, a invité Skyguide à mettre en œuvre le nouveau régime légal en ces termes :

« Mit der Revision wurden keine Übergangsbestimmungen definiert. Wir sind uns jedoch bewusst, dass die Umsetzung der neuen Bestimmungen bzw. die Beantragung von Ausnahmeregelungen eine kurze Übergangszeit beanspruchen wird, während

welcher die gegenwärtige Situation beibehalten werden kann. Wir bitten Skyguide aber, uns (i) bis Ende Januar 2019 mitzuteilen, für welche Gebiete Skyguide Anträge für Ausnahmen zu stellen gedenkt und (ii), bis Ende März 2019 die entsprechenden definitiven Anträge zusammen mit den dafür erforderlichen Safety Assessments einzureichen. »

C.b Par lettre du 31 janvier 2019, Skyguide a informé l'OFAC que cette mesure représentait un changement dans le système opérationnel et qu'il était nécessaire de suivre leur processus interne comprenant différentes évaluations de sécurité. Puis, par lettre du 27 février 2019, Skyguide a informé l'OFAC que le processus de modification vers le principe « English Only » avait été initié pour les aéroports concernés, dont l'aéroport de J._____. Dans ce courrier, Skyguide a expliqué qu'un changement immédiat n'était pas possible et que, celui-ci nécessitant une période de transition, la date de déploiement du nouveau régime (« Change request N° 4978 ») était fixée au 20 juin 2019, date de la publication dans la Publication d'information aéronautique suisse – AIP Suisse.

C.c En début d'année 2019, l'OFAC a reçu plusieurs demandes remettant en question la mise en œuvre de l'art. 10a LA venant en particulier d'aéroports et d'associations aéronautiques.

C.c.a Tel est le cas notamment de I._____ qui, par lettre du 21 janvier 2019, a estimé que les différences avec les aéroports qui bénéficiaient de dérogations de par leur situation frontalière démontraient que la décision d'imposer le principe « English Only » était purement politique et ne concernait en rien la sécurité aérienne. I._____ a demandé l'octroi d'une exception en faveur de l'aéroport de J._____ et proposé une solution imposant l'anglais à tous les avions, sauf pour ceux basés à l'aéroport de J._____ dont les pilotes pourraient continuer à utiliser le français. Parallèlement, I._____ a requis au moins un report de l'entrée en vigueur du principe « English Only » et le maintien de la situation actuelle jusqu'à la date de la décision de l'OFAC au sujet de leur requête d'exception, mais au moins jusqu'au 31 décembre 2020.

C.c.b K._____ a, par lettre du 24 janvier 2019, repris en substance les arguments de I._____ et demandé que l'aéroport de J._____ puisse bénéficier d'une exception lui permettant de continuer à utiliser le français aux côtés de l'anglais dans les radiocommunications. A l'appui de cette requête, il a été invoqué la nécessité d'éviter une nouvelle perte de pilotes

de l'aviation générale et du vol à voile, les frais des cours et les examens, l'important temps de préparation, les exigences de renouvellement régulier impactant des budgets déjà très serrés.

C.c.c C. _____ (présente recourante 3) a, par courrier du 29 janvier 2019, repris la même argumentation et demandé une exception pour l'aéroport de J. _____, en proposant une solution permettant d'utiliser le français et l'anglais. C. _____ a précisé qu'il serait souhaitable de permettre de demander ponctuellement une autorisation lors de camps de vol à voile ou d'échanges avec des groupements de pilotes des aérodromes étrangers des pays aux alentours. Il a également requis une période de transition jusqu'à fin 2020.

C.c.d B. _____ (présente recourante 2) a, par courrier du 30 janvier 2019, également repris les considérations susmentionnées. Elle a estimé ne pas avoir connaissance d'un cas où le bilinguisme aurait mené à une situation dangereuse d'accident ou de rapprochement dangereux. B. _____ a donc requis une exception et proposé la même solution que C. _____.

C.c.e L'aéroport de J. _____, par courrier du 30 janvier 2019, a demandé une prolongation de la situation actuelle (bilinguisme) jusqu'au 31 mai 2019 dans le but notamment de déterminer la nature des dérogations légales admissibles selon l'art. 5 al. 1 et 2 OSNA et de trouver une solution multilingue durable garantissant la sécurité en vol, dans le respect des nouveaux textes légaux.

C.c.f L'AOPA (Aircraft Owners and Pilots Association) Switzerland, par lettres des 25 et 31 janvier 2019, a estimé qu'il était nécessaire de prévoir une exception au principe « English Only » pour les avions basés à l'aéroport de J. _____. Les pilotes de ces derniers devraient pouvoir utiliser le français aux côtés de l'anglais. L'AOPA Switzerland a également requis l'instauration d'une période transitoire.

C.c.g L'Aéroclub Suisse, quant à lui, s'est exprimé par lettre du 31 janvier 2019. Il a tout d'abord considéré que la nouvelle réglementation ne correspondait pas à la volonté du législateur et critiqué le manque de communication de l'OFAC concernant la mise en œuvre du nouveau droit. En substance, l'Aéroclub Suisse a posé plusieurs questions à l'OFAC en affirmant que le système de dérogations mis en place n'était guère satisfaisant.

C.d En réponse à ces différents courriers, l'OFAC a, s'agissant notamment de la situation de l'aéroport de J._____, adressé une lettre uniforme datée du 4 mars 2019 à C._____, à B._____ et à l'aéroport de J._____, à laquelle était jointe une notice intitulée « Langue utilisée en radiotéléphonie – Mise en œuvre de l'art. 10a LA et des art. 5 et 5a OSNA ».

La lettre du 4 mars 2019 de l'OFAC est libellée comme suit :

« Ces dernières semaines, l'OFAC a reçu différents courriers à ce sujet (langue utilisée en radiotéléphonie), soulevant des questions en partie similaires. Nous y répondons de manière uniforme avec la notice ci-jointe, qui traite notamment de la situation juridique actuelle, des possibilités d'exceptions, du processus législatif dans son ensemble et des exigences concernant les licences de pilote.

La nouvelle réglementation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Elle est donc d'ores et déjà contraignante et aucune période de transition n'est prévue. Conformément à la notice ci-jointe, aucune exception n'est envisageable pour J._____ étant donné que les services de Skyguide y sont limités au territoire et à l'espace aérien suisse. Le principe « English Only » est donc entièrement applicable et votre demande de prolongation pour sa mise en œuvre au 31 décembre 2019 doit être rejetée. »

Quant à la notice du 4 mars 2019 qui lui est jointe, elle traite notamment de la situation juridique, des possibilités d'exceptions, du processus législatif dans son ensemble, de la communication et des exigences concernant les licences de pilote. Elle précise ainsi la mise en œuvre de l'art. 10a LA mais également des art. 5 et 5a OSNA. Il y est affirmé que l'utilisation de la langue anglaise atténue les risques de malentendus et renforce la sécurité du trafic aérien. Il est également rappelé que l'art. 10a LA a été approuvé et discuté en détail par les Chambres fédérales et la Commission des transports et des télécommunications et que, parmi les aérodromes et associations s'étant exprimés, la formulation des exceptions prévues n'a suscité aucune objection substantielle. Il est par ailleurs précisé que le projet de modification de l'OSNA avait été envoyé à environ 60 parties prenantes (dont l'aéroport de J._____) le 28 mars 2018 avec un délai pour prendre position au 27 avril 2018. Il est encore relevé qu'aucun des intéressés n'ayant fait valoir la nécessité de prévoir une période transitoire, une telle période n'avait pas été mise en place et que les dispositions de l'OSNA étaient entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et étaient d'ores et

déjà contraignantes. Pour le surplus, la notice du 4 mars 2019 précise ce qui suit :

« Skyguide (entreprise assurant les services de la navigation aérienne en Suisse et dans l'espace aérien adjacent des pays limitrophes) a informé l'OFAC que, pour l'aérodrome de J._____ notamment, la transition vers le « *English only* » se ferait probablement lors de la date de publication dans l'« *Aeronautical Information Publication* » (AIP) du 20 juin 2019. L'OFAC a précisé que la communication sur cet aérodrome (et les autres concernés) pourrait encore se faire dans les langues précédemment utilisées jusqu'à cette date. »

C.e Ces informations ont également été publiées le 23 mai 2019 par Skyguide dans les circulaires d'information aéronautique AIC 005/2019 A et B. Dites publications (A en anglais et B en allemand et français) rappellent que les art. 10a LA et 5, 5a OSNA sont entrés en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, et énumèrent le contenu de ces dispositions, notamment les dérogations au principe « English Only ». Concernant l'aéroport de J._____ notamment, la publication précise que la radiotéléphonie entre les pilotes et les services de navigation aérienne de l'aérodrome doit avoir lieu exclusivement en anglais dans les CTR (« control traffic region ») et TMA (« terminal manoeuvring area ») respectives. Jusqu'à l'adaptation des publications (prévue pour le 20 juin 2019), la communication peut encore se faire dans les langues précédemment utilisées.

C.f Les différents aérodromes concernés ont alors initié le processus de publication nécessaire, comme le dispose l'art. 29e al. 3 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique du 23 novembre 1994 (RS 748.131.1). Les demandes de modification de l'AIP des aérodromes avec effet au 20 juin 2019 devaient parvenir au service d'autorisation des informations aéronautiques (LIFS) de l'OFAC le 11 avril 2019 au plus tard (délai exceptionnellement prolongé au 23 avril 2019).

C.g

C.g.a Par lettre du 10 avril 2019, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ et H._____ (ci-après aussi : les recourants en la présente cause) se sont adressés à l'OFAC, affirmant que les exceptions prévues par les nouvelles dispositions de l'OSNA étaient trop limitées, ce qui laissait de nombreux espaces aériens suisses exposés au monopole de la langue anglaise, dont en particulier l'aéroport de J._____. Dans cet écrit, ils ont également invité l'Office : 1°

à surseoir avec effet immédiat à toute démarche de mise en œuvre du monopole de la langue anglaise et à l'interdiction de l'usage des langues nationales/officielles dans les communications de radiotéléphonie en Suisse ; 2° à retenir notamment toute publication dont l'émission ferait entrer en vigueur au 20 juin 2019 le monolinguisme anglais dans les espaces aériens qui ne seraient pas au bénéfice d'une dérogation selon les art. 5 et 5a OSNA ; et 3° à inviter dans les plus brefs délais les autorités compétentes à corriger les dispositions adoptées afin que les pilotes puissent utiliser les langues nationales dans les communications de radiotéléphonie. Ils ont expliqué à cet égard que le monolinguisme instauré par le nouveau régime était contraire au droit supérieur.

C.g.b Par lettre du 6 mai 2019, l'OFAC a pris position sur le courrier des précités du 10 avril 2019. En substance, elle a rappelé que les nouvelles dispositions étaient en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 et que, par conséquent, le principe « English Only » devait être mis en œuvre. L'Office a également affirmé avoir approuvé la demande de modification des publications concernant l'aéroport de J._____. Elle a précisé que le fait d'imposer l'anglais dans les communications radiotéléphoniques dérogeait à la liberté linguistique garantie par les art. 18 et 70 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), mais que cette restriction à un droit fondamental était fondée sur une base légale (en l'espèce le nouvel art. 10a LA). L'OFAC a également affirmé que le système de dérogation prévu aux art. 5 et 5a OSNA répondait aux aménagements demandés dans le cadre des débats parlementaires et lors de la procédure de consultation, à savoir des dérogations pour les zones transfrontalières et le maintien du bilinguisme dans les espaces aériens de prédilection de l'aviation générale.

C.h

C.h.a En date du 18 avril 2019, l'aéroport de J._____ a validé la demande d'adaptation de l'AIP par courrier électronique adressé à l'OFAC. Cette demande a été acceptée par l'Office et Skyguide a initié la procédure de modification le jour même, étant compétent pour procéder à la publication.

C.h.b En date du 6 mai 2019, l'aéroport et la ville de J._____ ont annoncé vouloir retirer leur accord pour l'adaptation des publications.

C.h.c L'OFAC leur a répondu respectivement par courriel du 16 mai 2019 et par courrier du 11 juin 2019, affirmant que l'art. 10a LA constituait le droit en vigueur et que le processus de publication ne pouvait en aucun cas être arrêté une fois validé par le demandeur et Skyguide. L'aéroport et la ville de J._____ n'ont pas donné suite à ces écrits.

C.i Le 20 juin 2019, Skyguide a modifié l'AIP Suisse et communiqué, par le biais d'une inscription y afférente, l'interdiction de pratiquer la radiotéléphonie dans une autre langue que l'anglais à l'intérieur de certains espaces aériens du pays, dont notamment celui de l'aéroport de J._____.

D.

D.a Par acte du 2 juillet 2019, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ et H._____ (ci-après : les recourants) ont saisi le Tribunal de céans d'un recours formé contre :

« l'interdiction de pratiquer la radiotéléphonie dans une langue officielle suisse à l'intérieur de certains espaces aériens de Suisse, communiquée par modifications de la publication d'information aéronautique portant la date du 20 juin 2019 émises par Skyguide, sur mandat et pour le compte de l'OFAC, vraisemblablement. »

Ils y ont joint une requête en mesures préprovisionnelles et provisionnelles.

Leurs conclusions sont les suivantes :

« A titre pré-provisionnel et provisionnel :

- I. Confirmer l'effet suspensif.
- II. Dire que la langue locale est admise dans les radiocommunications aéronautiques en Suisse.
- III. Ordonner l'annulation et le retrait des passages de la publication querellée interdisant l'usage de la langue locale, respectivement ordonner la correction de telles publications afin qu'elles reflètent l'admission de la langue locale dans les radiocommunications aéronautiques en Suisse.
- IV. Ordonner que l'application de l'art. 10a LA soit provisoirement suspendue, respectivement annulée.
- V. Dire que l'OFAC est invité à conduire sans délai des négociations avec les recourants et les milieux concernés, aéronautiques et politiques, afin que de meilleures solutions, appropriées aux besoins des usagers de l'espace aérien suisse, soient trouvées de concert avec toutes les parties prenantes. »

« **Au fond** :

- VI. Admettre le présent recours.
- VII. Annuler la publication entreprise en ce qu'elle interdit l'usage de la langue locale, la déclarer nulle et de nul effet.
- VIII. Dire que l'art. 10a LA est contraire au droit supérieur et viole de manière illicite la Constitution fédérale ainsi que le droit international.
- IX. Ordonner l'annulation et le retrait de toute mesure d'application de l'art. 10a LA et, partant, de l'application d'un monopole total ou sectoriel de la langue anglaise dans l'espace aérien suisse.
- X. Ordonner à l'OFAC, Skyguide ainsi qu'à toutes autorités et entités concernées de reconnaître et de préserver dans l'espace aérien suisse l'usage des langues locales aux côtés de l'anglais.
- XI. Rétablir, respectivement maintenir la réglementation qui était en vigueur au 31 décembre 2018, subsidiairement jusqu'à ce que de meilleures solutions appropriées aux besoins des usagers de l'espace aérien suisse soient trouvées de concert avec toutes les parties prenantes. »

D.b A l'appui de leurs conclusions (pré-)provisionnelles, les recourants invoquent que les nouvelles dispositions sont contraires au droit supérieur et qu'il importe que la mise en vigueur du monopole de la langue anglaise, annoncée par l'OFAC, soit retirée, annulée. A défaut, de très nombreux pilotes devraient rester cloués au sol ou seraient empêchés de voler dans certains espaces aériens, faute de légitimation. Ils considèrent que les arguments de sécurité invoqués ne résistent pas à l'examen, en particulier pour l'aéroport de J. _____. Les recourants en déduisent qu'il est urgent d'éviter un dommage aussi inutile qu'évident par le prononcé des mesures pré-provisionnelles et provisionnelles requises.

D.c Sur le fond, les recourants considèrent en particulier que l'adoption forcée de l'anglais comme langue unique viole la Constitution fédérale (RS 101) – notamment en son art. 5 al. 2 –, mais également la Convention relative à l'aviation civile internationale conclue à Chicago le 7 décembre 1944 (RS, 0.748.0), ainsi que la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC, RS 441.1).

E.

D'autres procédures de recours ont été initiées devant le Tribunal de céans dans ce contexte de faits.

E.a En la cause A-2801/2019, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ et H._____ ont formé recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre la lettre de l'OFAC du 6 mai 2019 relative à la modification de l'art. 10a LA, en réponse à leur lettre du 10 avril 2019 (cf. consid. C.g a et b ci-dessus). Suite au retrait du recours, la cause a été radiée du rôle en date du 31 juillet 2019.

E.b La cause A-2983/2019, ouverte par les recourants précités contre la circulaire d'information aéronautique AIC B 005/2019 du 23 mai 2019 émise par Skyguide, a vu son instruction suspendue à leur demande par ordonnance du Tribunal du 7 août 2019.

E.c Enfin, dans l'affaire A-4247/2019, la Municipalité de J._____ a elle-même recouru contre la publication d'information aéronautique suisse en cause du 20 juin 2019. Il est à relever que les recourants en la présente cause ont affirmé avoir été informés des différentes écritures déjà adressées à l'OFAC et au Tribunal en cette procédure.

F.

Par décision incidente du 4 juillet 2019 en la présente cause, le Tribunal a, avant toutes mesures de sa part, invité les recourants à préciser les conditions de recevabilité de leur recours.

F.a Par écriture du 12 juillet 2019, les recourants ont développé les arguments relativement à la nature de l'acte attaqué, ainsi que les mesures (pré)provisionnelles requises.

F.b Vu l'incertitude quant à l'existence d'une décision, l'autorité inférieure a été invitée au préalable, par ordonnance du Tribunal du 15 juillet 2019, à se déterminer sur la recevabilité du recours et les mesures provisionnelles requises.

F.c Par écriture du 23 juillet 2019, l'autorité inférieure a conclu au refus d'entrer en matière sur la requête de mesures (pré)provisionnelles des recourants et à l'irrecevabilité du recours.

F.d Par écriture du 31 juillet 2019, les recourants ont précisé les raisons pour lesquelles la publication dans l'AIP revêtirait le caractère d'une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

F.e Par complément du 20 août 2019, les recourants ont ajouté une conclusion IIbis à leur recours, ainsi formulée :

« Annuler l'interdiction de pratiquer la radiotéléphonie dans une langue officielle suisse à l'intérieur de certains espaces aériens de Suisse, communiquée par modifications de la publication d'information aéronautique portant la date du 20 juin 2019, respectivement sa mise en œuvre par l'OFAC. »

F.f Par ordonnance du 27 août 2019, le Tribunal a invité l'autorité inférieure à se déterminer sur les trois questions suivantes afin de pouvoir établir si une décision a été rendue et si, le cas échéant, elle bénéficie de l'effet suspensif :

« 1° sur quelle base légale a-t-elle dérogé à la date d'entrée en vigueur de la novelle de l'OSNA du 17 octobre 2018 fixée au 1^{er} janvier 2019 ?

2° pour quel motif a-t-elle fixé l'entrée en vigueur de la novelle de l'OSNA du 17 octobre 2018 à la date du 20 juin 2019 ?

3° pourquoi n'a-t-elle pas statué par une décision formelle de portée générale, et préalablement à la publication contestée, afin de fixer la date du 20 juin 2019 ? »

F.g Par écriture du 6 septembre 2019, l'autorité inférieure a pris position et répondu aux questions susmentionnées.

F.h Par écriture du 25 septembre 2019, les recourants se sont prononcés sur les déterminations de l'autorité inférieure du 6 septembre 2019.

G.

G.a Par ordonnance du 30 septembre 2019 le Tribunal a signalé aux parties que la question de la nature décisionnelle de l'acte attaqué pourrait, selon sa solution, conduire à une décision finale. Il a également invité l'autorité inférieure à déposer sa réponse sur le fond de la cause.

G.b Par écriture responsive du 30 octobre 2019, l'autorité inférieure a repris en substance ses arguments concernant l'objet et la recevabilité du recours et s'est prononcée sur le fond de la cause. Elle a également transmis au Tribunal l'intégralité de son dossier.

G.c Par réplique du 3 décembre 2019, les recourants ont en substance repris leurs arguments en commentant les différentes pièces du dossier de l'autorité inférieure.

G.d Par ordonnance du 16 décembre 2019, le Tribunal a signalé aux parties qu'il allait se déterminer sur la recevabilité du recours et des mesures provisionnelles requises avant de poursuivre l'instruction sur le fond.

G.e Par courrier du 17 décembre 2019, les recourants se sont adressés au Tribunal en demandant en substance que la décision soit rendue dans les plus brefs délais.

G.f Par ordonnance du 19 décembre 2019, le Tribunal a averti les parties qu'un changement de collège était nécessaire et qu'un arrêt serait rendu début 2020.

G.g Par courrier du 29 janvier 2020, les recourants ont réitéré leur requête à ce qu'il soit statué au plus vite sur la demande de confirmation de l'effet suspensif et sur les mesures pré-provisoires et provisoires requises dans le contexte du recours

G.h Par ordonnance du 30 janvier 2020, le Tribunal a rappelé qu'il avait veillé à traiter les recours parallèles A-3384/2019 et A-4247/2019 et les requêtes y afférentes, au vu des questions posées, en priorité. Il a également ajouté qu'une décision serait rendue dans le courant du mois de février 2020.

H.

Les autres faits et arguments des parties seront repris, en tant que besoin, dans les considérants qui suivent.

Droit :**1.**

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office sa compétence (cf. art. 7 PA) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

Sous réserve des exceptions – non pertinentes en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

2.

2.1 L'Office fédéral de l'aviation civile OFAC, autorité inférieure en la présente cause, est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF, conformément à l'annexe I/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]. La publication du 20 juin 2019 modifiant l'AIP, qui constitue l'acte attaqué, a été effectuée par Skyguide. Aux termes de l'art. 6 al. 1 OSNA, Skyguide fournit des services figurant dans l'annexe 1 de cette ordonnance, pour autant qu'ils n'aient pas été délégués en vertu des art. 40b et 40b^{bis} LA. Ses tâches comprennent notamment l'établissement, la mise à jour et la publication de la publication d'information aéronautique, de l'AIP pour le trafic selon les règles de vol aux instruments ou selon les règles de vol à vue (Manuel VFR), les mises à jour et suppléments compris (annexe 1 ch. 6.2 OSNA). En l'espèce, Skyguide a publié les modifications dans les circulaires d'information aéronautique AIC 005/2019 (cf. consid. C.e ci-avant) sur mandat de l'OFAC. Dans le cadre de la procédure A-2983/2019, Skyguide précise d'ailleurs que les questions portant sur la langue utilisée en radiophonie découlant de la publication précitée sont de la compétence exclusive de l'OFAC. C'est également le cas pour l'acte attaqué dans le cadre de la présente procédure, soit la publication dans l'AIP en date du 20 juin 2019 (cf. consid. C.i ci-avant). L'autorité inférieure *in casu* est bel et bien l'OFAC. En conséquence, le Tribunal est en principe compétent *ratione materiae* pour connaître du recours.

2.2 La nature décisionnelle de l'acte attaqué au titre de l'art. 5 PA, dont dépend la recevabilité du recours et, partant, de la requête de mesures

(pré-)provisionnelles, est contestée. Il y a donc lieu de déterminer en préalable, dans les considérants qui suivent, si la publication du 20 juin 2019 modifiant l'AIP attaquée constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA sujette à recours et relevant de la compétence de l'OFAC – et si, à ce titre, elle bénéficie de l'effet suspensif (art. 55 al. 1 PA). Si tel est le cas, il s'agira encore de déterminer si les recourants ont la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA.

2.3 Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. 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 (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

3.

3.1 Il sied d'emblée de préciser que l'objet du recours – tel que défini par l'acte attaqué et les conclusions du recours (cf. arrêt de céans A-4089/2015 du 18 novembre 2016 consid. 3.1) – porte uniquement sur la publication dans l'AIP-Suisse du 20 juin 2019, soit sur la date de la mise en œuvre technique du nouveau régime légal. Par ailleurs, il résulte des conclusions du recours et de sa motivation que les recourants, comme cela découle également de leur courrier du 10 avril 2019 à l'autorité inférieure, contestent bien plus le nouveau régime légal dans les exceptions qu'il prévoit et dont l'aéroport de J._____ est exclu, que le fait que l'aéroport de J._____ n'a pas bénéficié d'une exception au titre du régime légal actuellement en vigueur.

3.2 Pour appréhender cette question, il convient au préalable de définir ce que la procédure administrative fédérale entend par la notion de « décision » au sens de l'art. 5 al. 1 PA (cf. consid. 3.3 ci-après). Ensuite, les décisions étant prises en application du droit matériel par une autorité compétente à ce titre, il conviendra de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'acte attaqué en l'espèce (cf. consid. 3.4 ci-après).

3.3

3.3.1 En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1). A teneur de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet: de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Aux termes de l'art. 6 PA, ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. L'art. 6 PA définit ainsi la qualité de partie à la procédure de première instance en relation avec la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_518/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4.2). Enfin, l'art. 35 al. 1 PA précise que, même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées, et indiquent les voies de droit. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. art. 38 PA).

De jurisprudence constante, lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision le respect des exigences formelles prévues par l'art. 35 PA n'est pas déterminant. Est déterminant le fait que l'acte visé respecte – quelle que soit la volonté des parties en présence – les conditions matérielles de l'art. 5 PA (interprétation objective). En d'autres termes, il n'importe pas, en soi, que l'acte administratif en cause soit désigné comme une décision par l'autorité ou qu'il remplisse les conditions formelles d'une décision, dans la mesure où les conditions matérielles posées par l'art. 5 al. 1 PA à la définition d'une décision sont remplies et reconnaissables. Le respect des exigences de forme prévues par l'art. 35 al. 1 PA est ainsi une conséquence et non pas une condition de la qualification d'un acte comme décision. Par suite, et conformément au principe de la confiance, qui découle du principe de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 Cst.), un acte doit être qualifié de décision lorsqu'il émane d'une autorité, est unilatéral et fondé sur du droit public, vise une situation individuelle et concrète, a pour objet de produire un effet juridique

et est contraignant et exécutoire pour l'administré (cf. ATF 139 V 143 consid. 1.2, 139 V 72 consid. 2.2.1, 135 II 38 consid. 4.3 et 4.4 ; ATAF 2016/28 consid. 1.4.1, 2016/17 consid. 4.3.1, 2015/15 consid. 2.1.2.1, 2010/53 consid. 1.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-527/2017 du 15 février 2018 consid. 1.2.3 ; FELIX UHLMANN in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2e éd., Zurich Bâle Genève 2016, art. 5 n^{os} 128, 129 et 132).

3.3.2 Les décisions générales concernent une situation déterminée mais s'adressent à un cercle indéterminé de destinataires. Il s'agit d'actes généraux (cf. ATF 139 V 143, 145, SJ 2017 I 138). Le critère de l'indétermination du cercle des personnes visées est parfois exprimé de façon un peu floue : le Tribunal fédéral parle ainsi de cercle « relativement » indéterminé (cf. ATF 139 V 143, 145) ou indique que la décision générale s'adresse « à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées » (SJ 2017 I 138). A juste titre, selon TANQUEREL, il serait préférable de s'en tenir à une règle simple : soit les destinataires, quel que soit leur nombre sont déterminables (on peut en établir la liste) et la mesure est individuelle, soit ils ne le sont pas et la mesure est générale (cf. Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} édition, 2018, Zurich, 2018, N 809, p. 290 et les références citées). Les décisions générales ne peuvent logiquement être notifiées individuellement à tous les destinataires puisque le cercle de ceux-ci est indéterminé. Elles feront donc l'objet d'une publication selon l'art. 36 let. c et d PA (*ibid.*, N 812 p. 291).

3.4 Le cadre juridique matériel dans lequel s'inscrit l'acte attaqué est le suivant.

3.4.1 Aux termes du nouvel art. 10a LA entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne s'effectuent en principe en anglais dans l'espace aérien suisse (al. 1). Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions si la sécurité de l'aviation l'exige (al. 2). Dites exceptions ont été prévues aux art. 5 et 5a OSNA.

Conformément à l'art. 5 al. 1 OSNA, l'OFAC peut autoriser des dérogations au principe consacré par l'art. 10a LA dans les régions où Skyguide fournit des services transfrontaliers, à la demande de Skyguide, d'un exploitant d'aérodrome ou des organisations aéronautiques concernées (let. a). Dites dérogations peuvent également être accordées dans les régions où des

services de navigation aérienne dans l'espace aérien suisse sont soustraits ou délégués à une autorité ou à des organismes étrangers, à la demande d'un exploitant d'aérodrome et après avoir entendu le prestataire de services étranger concerné (let. b). L'art. 5 al. 2 OSNA prévoit que l'OFAC accepte une demande de dérogation lorsque l'application du principe visé à l'al. 1 entraînerait au sein d'un secteur de contrôle aérien un changement de langue dans la communication entre l'équipage de conduite et le service de la navigation aérienne et compromettrait de ce fait la sécurité aérienne. Enfin, selon l'al. 3, l'OFAC statue par voie de décision de portée générale, décision qu'il fait publier dans la Feuille fédérale et dans l'AIP.

La seconde dérogation au principe de l'art. 10a LA est prévue à l'art. 5a OSNA, lorsque le vol a lieu hors des espaces aériens de classe C et D (let. a), des zones à utilisation obligatoire de radio, des zones réglementées à utilisation obligatoire de radio (let. b) et hors des zones d'information de vol visées à l'art. 15 de l'ordonnance DETEC du 20 mai 2015 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (let. c).

3.4.2 Il résulte de ces dispositions que l'aéroport de J. _____, qui ne fournit pas de services transfrontaliers, ne rentre pas dans le cadre des exceptions possibles au titre du droit en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019. Les recourants n'en disconviennent d'ailleurs pas *de lege lata* et ils entendent que le régime des exceptions soit revu *de lege ferenda*.

4.

Sur le vu de ces dispositions procédurales et matérielles, la question est donc de savoir si, sachant l'art. 10a LA et les art. 5 et 5a OSNA entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019, leur mise en œuvre temporelle et, partant, nécessairement matérielle, au 20 juin 2019, par l'effet de la publication AIP cause, à laquelle Skyguide a procédé sur mandat de l'autorité inférieure (cf. consid. 2.1 ci-avant), constitue un acte juridique propre et indépendant car il viendrait modifier les droits et obligations des recourants à compter de cette date.

Aux fins d'analyser la validité juridique des griefs opposés à l'autorité inférieure (cf. consid. 5.2 à 5.4 ci-après), il conviendra de rappeler les arguments des parties (cf. consid. 4.1 et 4.2 ci-après) et de définir le rôle de l'AIP (cf. consid. 5.1 ci-après).

4.1 En substance, les recourants argumentent comme suit pour justifier que la publication du 20 juin 2019 modifiant l'AIP puisse *stricto sensu* faire l'objet de leur recours.

4.1.1 En premier lieu, ils retiennent que l'autorité inférieure, par l'intermédiaire de Skyguide, a décidé de modifier l'AIP à une date précise (le 20 juin 2019) et, par ce biais, la situation juridique ainsi que les droits et obligations des pilotes et des aéroports concernés. Ils relèvent que l'autorité inférieure, dans sa note informative du 4 mars 2019, leur a permis de continuer à s'exprimer dans la langue locale entre le 1^{er} janvier 2019 et le 20 juin 2019, preuve que la modification de l'AIP constituait une décision modifiant leur situation juridique. A ce propos, ils contestent l'affirmation de l'autorité inférieure selon laquelle elle aurait permis d'utiliser le français aux côtés de l'anglais jusqu'au 20 juin 2019 pour des raisons de sécurité, en relevant que ces raisons n'ont pas été mentionnées dans le cadre de la note informative du 4 mars 2019. Ils en concluent qu'il existe bien une décision prenant effet au 20 juin 2019, que ce soit par report de l'introduction d'un nouveau régime légal ou par la cessation d'un régime transitoire acceptant l'usage ancien.

4.1.2 Ensuite, les recourants considèrent que l'autorité inférieure était compétente pour rendre une telle décision. Ils rattachent cette compétence à l'art. 5 OSNA, lui attribuant la compétence de statuer sur l'emprise géographique du régime « English Only ». Selon eux, l'interdiction de pratiquer la radiotéléphonie dans les langues locales à partir du 20 juin 2019 constitue une décision de portée générale, même si sa forme revêt l'aspect d'une publication dans l'AIP. En outre, les recourants retiennent que Skyguide a reconnu la compétence exclusive de l'autorité inférieure concernant les questions relatives à la langue utilisée en radiotéléphonie. De plus, l'art. 3 OSNA permettrait à celle-ci d'édicter des instructions opérationnelles complémentaires.

4.2 Pour sa part, l'autorité inférieure conteste que la modification de l'AIP du 20 juin 2019 constitue un acte attaquant. Elle considère donc que le recours devrait être déclaré irrecevable sans entrer en matière sur la requête de mesures provisoires.

4.2.1 En premier lieu, elle estime que la perte du droit des pilotes de s'exprimer en une autre langue que l'anglais avec le service de navigation aérienne dans certains espaces aériens n'est pas une conséquence de la

modification de l'AIP du 20 juin 2019, mais de l'entrée en vigueur de l'art. 10a LA au 1^{er} janvier 2019. Elle considère qu'elle n'avait pas à rendre de décision quant à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime car il découle de la loi et qu'elle n'a pas la compétence pour y déroger. Ainsi, elle en conclut que ce n'est pas l'inscription dans l'AIP qui fonde des droits et des obligations, mais la base juridique sous-jacente elle-même, soit l'art. 10a LA. De ce fait, les modifications de l'AIP ne seraient pas des décisions au sens de l'art. 5 PA, étant donné qu'elles ne règlent pas des droits ou des obligations.

4.2.2 Pour le surplus, l'autorité inférieure confirme avoir autorisé les recourants à utiliser les langues précédemment employées en radiotéléphonie aux côtés de l'anglais, mais uniquement lorsque cela s'avérait nécessaire pour des raisons de sécurité. Elle relève que la lettre accompagnant la note informative du 4 mars 2019 précisait que les dispositions précitées étaient bel et bien entrées en vigueur dès le début de l'année 2019 et étaient contraignantes dès cette date, sans période de transition. Dans cet écrit, elle a par ailleurs confirmé qu'aucune exception n'était envisageable pour l'aéroport de J._____.

4.2.3 Ensuite, l'autorité inférieure relève qu'il se passe toujours un certain laps de temps avant que les nouvelles bases légales puissent apparaître dans l'AIP. Elle expose que, dès qu'elle a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral du 17 octobre 2018 quant à la date de l'entrée en vigueur du nouveau droit au 1^{er} janvier 2019, elle a entrepris les démarches nécessaires à la mise en œuvre de la réglementation en collaboration avec Skyguide. A titre d'exemple, l'autorité inférieure souligne qu'une demande de modification avec effet au 3 janvier 2019 (soit la première date d'adaptation possible pour 2019) aurait dû parvenir au service LIFS le 25 octobre 2018 au plus tard, soit une semaine après la décision du Conseil fédéral relative à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, ce qui était parfaitement irréalisable.

L'autorité inférieure explique encore que Skyguide l'a informée que cette mesure représentait un changement dans le système opérationnel et qu'il était nécessaire de suivre leur processus interne comprenant différentes évaluations de sécurité. Cela a conduit Skyguide à informer les différents aéroports (ndlr dont celui de J._____) que le principe « English Only » devait pouvoir être implémenté le 20 juin 2019, afin de s'aligner avec la date de publication de l'AIP.

5.

5.1 Conformément à l'art. 2 al. 1 OSNA, l'OFAC, après avoir entendu les Forces aériennes, Skyguide et d'autres prestataires de services de navigation aérienne concernés (prestataires), établit la structure de l'espace aérien et les classes d'espace aérien et veille à leur publication dans l'AIP. La Publication d'information aéronautique contient des informations de caractère durable qui sont essentielles à la sécurité de la navigation aérienne (cf. art. 138 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation [OSAv, RS 748.01]). Les demandes de modification des informations aéronautiques dans l'AIP sont effectuées par les aérodromes eux-mêmes (cf. art. 29 al. 3 OSIA). Elles doivent être adressées au service LIFS de l'OFAC dans le respect d'un calendrier strict formulé sous forme de cycles AIRAC (« Aeronautical Information Regulation And Control »). Après validation par l'OFAC, les demandes sont traitées par Skyguide.

Comme l'expose l'autorité inférieure, le droit en vigueur est porté dans la Feuille fédérale et non dans l'AIP. En d'autres termes, l'AIP peut certes contenir des indications et renvoyer au droit en vigueur, mais ne peut ni le consacrer ni le modifier. Il s'ensuit que chaque inscription dans l'AIP nécessite une base légale existante. Lorsque celle-ci est modifiée, l'indication correspondante dans l'AIP doit être effectuée dès que cela est techniquement possible, mais elle n'a pas à être fixée par une décision, car ce n'est pas l'inscription dans l'AIP qui fonde des droits et des obligations, mais la base juridique sous-jacente elle-même, soit en l'espèce l'art. 10a LA. Or, il appert qu'il se passe toujours un certain laps de temps avant que les bases légales venant d'entrer en vigueur puissent être indiquées dans l'AIP (en tant qu'information).

5.2 Sur ce vu, le Tribunal considère d'abord que l'autorité inférieure a toujours fait la différence entre les modifications légales et la publication dans l'AIP.

5.2.1 Ainsi, la lettre accompagnant la note informative du 4 mars 2019 établit de manière indiscutable que les changements législatifs déploient leurs effets depuis leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019, indépendamment de la période de battement susmentionnée. Cela signifie que, dès les premiers contacts entre les parties concernant la mise en application des nouvelles bases légales, l'autorité inférieure a toujours considéré que celles-ci étaient entrées en vigueur, indépendamment de toute décision ultérieure.

L'argument des recourants visant à affirmer que tout lecteur de la note explicative pouvait raisonnablement penser que les modifications ne s'appliquaient pas encore tombe donc à faux.

5.2.2 Deuxièmement, dans un courriel rédigé en anglais et daté du 15 avril 2019, Skyguide s'est adressé à l'aéroport de J._____ en ces termes :

« As you might be aware, the new regulation for Use of English only at some Swiss ATS units entails that as part of the change, the AIP manual is updated. The attached documents are the final version of what I have already sent to FOCA for publication of the 20th June 2019. »

Le Tribunal constate qu'à ce stade déjà Skyguide a affirmé que la modification de l'AIP faisait suite à la modification légale, en tant que partie du processus (*as part of the change*). Cela confirme donc que la modification de l'AIP en date du 20 juin 2019 n'est pas indépendante et ne fait que reprendre les modifications de la LA et de l'OSNA.

5.2.3 Suite à cela, l'autorité inférieure, par courriel du 18 avril 2019, s'est à son tour adressée à l'aéroport de J._____ :

« Please note that the publication process must get started on 23 April 2019 at the latest for the publication becoming effective on 20 June 2019. Unless we hear otherwise by 23 April 2019 we assume that the Airport J._____ agrees with the publication order prepared by skyguide as the change is in line with existing and binding law. »

Dans ce deuxième écrit, le Tribunal considère que l'autorité inférieure a estimé que, sans réponse de sa part jusqu'au 23 avril 2019, l'aéroport de J._____ était d'accord avec la modification AIP de Skyguide car celle-ci était conforme au droit en vigueur et contraignant. Ici aussi, dite modification est comprise comme la suite logique du changement législatif sur lequel elle se calque.

5.2.4 Enfin, par réponse écrite en anglais du même jour (18 avril 2019), l'aéroport de J._____ a donné son accord à l'ordre de publication. Il est sans effet que, par la suite, dans un courriel du 14 mai 2019, celui-ci soit revenu sur son accord en vue de publier dans l'AIP la modification qui, selon lui, imposerait l'anglais comme langue de radiotéléphonie unique sur l'aéroport, d'autant plus que le processus de modification avait déjà été entamé depuis plusieurs semaines.

5.2.5 Le Tribunal retient en conséquence que l'autorité inférieure a toujours conçu (et a informé les parties en ce sens) la publication AIP comme une suite logique de la modification législative entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Cet ordre de publication a d'ailleurs été approuvé dans un premier temps par l'aéroport de J._____. Ce dernier a ensuite fait volte-face, considérant à tort que la publication engendrerait le passage au principe « *English only* » déjà en vigueur depuis le début de l'année 2019. Le changement d'avis de l'aéroport de J._____ constitue, comme toutes ses demandes précédentes adressées à l'autorité inférieure, une critique de la modification légale que celle-ci n'est pas compétente pour traiter.

5.3 Le Tribunal retient ensuite que la publication AIP du 20 juin 2019 n'a pas fait grief aux recourants.

5.3.1 Il appert que la formulation utilisée par l'autorité inférieure dans sa note informative du 4 mars 2019 est quelque peu maladroite. En effet, celle-ci a informé les aérodromes concernés que les communications pouvaient, *si nécessaire*, encore se faire dans les langues précédemment utilisés jusqu'au 20 juin 2019. Cela étant, cette note était accompagnée d'une lettre datée également du 4 mars 2019 et adressée aux recourantes 2 et 3 ainsi qu'à l'aéroport de J._____, dans laquelle l'autorité inférieure a précisé que la nouvelle réglementation était entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et qu'elle était d'ores et déjà contraignante, sans qu'aucune période transitoire ne soit prévue.

L'autorité inférieure a justifié cette période de battement pour des raisons de sécurité. Il est en effet correct que le processus de publication dans l'AIP prend un certain temps et que les règlements des différents aérodromes ne peuvent pas être modifiés du jour au lendemain. Il semble donc logique que, dans l'intervalle, l'autorité inférieure permette aux différents aérodromes, dans des cas restrictifs, de s'exprimer dans une langue locale aux côtés de l'anglais. Un changement brutal n'étant techniquement pas possible, ne serait-ce que pour permettre aux aérodromes concernés de s'organiser, cette possibilité a été offerte aux recourants par l'autorité inférieure, qui a cependant rappelé que les dispositions modifiées étaient entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

Il en découle que la date de publication dans l'AIP de la nouvelle réglementation a été fixée en fonction de considérations techniques et qu'elle n'avait

pas – et ne pouvait avoir – pour objet de modifier la date d'entrée en vigueur légale fixée au 1^{er} janvier 2019, mais tout au contraire de permettre que cette date puisse être effective le plus rapidement possible moyennant les évaluations de sécurité nécessaires à entreprendre à cette fin. En d'autres termes, la situation juridique des requérants a été modifiée au 1^{er} janvier 2019 et la publication dans l'AIP ne leur a, par conséquent, pas fait grief en droit.

5.3.2 Le Tribunal observe par ailleurs que cette période de latence, qu'elle soit justifiée ou non, n'a causé aucun inconvénient ou dommage aux requérants, les pilotes de l'aéroport de J._____ ayant eu la possibilité de voler en utilisant la langue française jusqu'au 20 juin 2019 alors que le principe « English Only » était entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019. La fixation de cette date relève de l'opportunité et le Tribunal n'a pas à substituer son appréciation à celle des autorités politiques qui ont décidé de fixer l'entrée en vigueur du nouveau régime légal au 1^{er} janvier 2019.

5.4 Enfin, le Tribunal retient que la publication dans l'AIP du 20 juin 2019 ne devait pas être précédée du prononcé d'une décision.

5.4.1 A cet égard, l'autorité inférieure n'a pas rendu de décision de portée générale au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA afin de statuer sur les requêtes d'exception dont elle avait été saisie par les requérants 2 et 3 en leurs courriers des 29 et 30 janvier 2019. Le Tribunal relève toutefois que les requérants 2 et 3 n'ont pas formulé de demande de dérogation au sens des conditions prévues par la loi (cf. art. 5 et 5a OSNA) – demande qui aboutirait à une décision au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA –, mais ont requis une exception qui irait au-delà du texte légal. Ainsi, l'autorité inférieure leur a répondu au moyen d'une notice informative, sans publier de décision dans la Feuille fédérale et l'AIP. Elle a notamment considéré que ces écrits étaient de simples critiques des nouvelles dispositions de la LA et notamment de l'OSNA. Elle a d'ailleurs été confortée dans cette position par la lettre de l'ensemble des requérants du 10 avril 2019 qui, en prémisses à leur présent recours, se limite à critiquer le texte légal comme ne permettant pas d'exception pour la situation non-transfrontalière de l'aéroport de J._____.

En toute hypothèse toutefois et comme on le verra ci-après, la question de savoir si la publication dans l'AIP du 20 juin 2019 doit être considérée elle-

même comme une décision, en conséquence de la carence d'une décision séparée et préalable, n'est pas déterminante en l'espèce.

5.4.2 Sur ce point, le Tribunal observe qu'il a déjà eu à se pencher sur la question de la nature décisionnelle d'une publication dans l'AIP.

Tel a été le cas dans l'arrêt A-3614/2008 du 13 octobre 2008. Lors de l'Euro 2008, l'OFAC avait modifié temporairement l'espace aérien afin de notamment créer des « corridors » de passage pour des drones destinés à surveiller le sol et aider la police au cours d'éventuelles interventions. Cette modification avait fait l'objet d'une publication dans l'AIP. Le Tribunal a considéré que les injonctions concernant la structure de l'espace aérien qui se présentent sous la forme de décisions de portée générale font partie des décisions au sens de l'art. 5 PA. Cependant, sont contestables les décisions en tant que telles, et non les publications AIP qui ne reproduisent que les injonctions. Dites publications ne peuvent être contestées dans une procédure de recours que si elles contiennent les caractéristiques structurelles de l'art. 5 PA, soit si de nouveaux droits et obligations sont réglementés par ce biais (cf. ATAF 2008/17 consid. 1.7 ; arrêt de céans A-3614/2008 précité consid. 1). En dite occurrence, il a été considéré qu'il fallait déterminer si recourants contestaient la publication AIP ou la décision de l'OFAC. Ceux-ci ne savaient pas qu'une décision avait été rendue par l'Office, la publication dans la Feuille fédérale avait été effectué ultérieurement, sans raison apparente. Le Tribunal a estimé que les recourants avaient été contraints de déposer leur recours tardivement, juste avant la compétition et la mise en place des mesures, de sorte qu'ils ne devaient pas être désavantagés par le fait qu'ils ne s'étaient pas formellement opposés à la décision de l'OFAC. Le recours a donc été considéré comme dirigé contre la décision et non pas contre la publication dans l'AIP (cf. arrêt de céans A-3614/2008 précité consid. 1.1).

5.4.3 Il appert toutefois que le cas d'espèce diffère de la jurisprudence susmentionnée. En dite cause A-3614/2008, l'OFAC était compétent pour rendre des décisions en matière de structure de l'espace aérien selon les art. 8a et 40 LA en relation avec l'art. 2 al. 1 OSNA. Dites décisions sont ensuite publiées dans la Feuille fédérale et la modification apparaît dans l'AIP. Ces décisions sont susceptibles de recours auprès du Tribunal, sans effet suspensif (pour un exemple : FF 2017 7344, *décision portant modification temporaire de la structure de l'espace aérien suisse en raison de l'entraînement et des démonstrations de la Patrouille Suisse et du PC-7*

Team des Forces aériennes). Or, en la cause A-3614/2008, les recourants n'avaient pas eu l'occasion de recourir contre la décision de portée générale car celle-ci avait été publiée tardivement dans la Feuille fédérale. Ils avaient en revanche été contraints de diriger leur recours contre la publication AIP y afférente, ce qui avait été autorisé par le Tribunal, en raison du défaut de publication initial.

In casu, la situation est différente. En effet, contrairement à ce qui précède, la publication AIP du 20 juin 2019 n'est en aucun cas liée à une éventuelle décision de portée générale qui aurait été dû être prise ou aurait été mal publiée. Certes, s'il fallait admettre que les courriers des 29 et 30 janvier 2019 des recourantes 2 et 3 consistent bien en des demandes de dérogations au sens des art. 5 et 5a OSNA, l'autorité inférieure aurait dû statuer par une décision de portée générale – pour refuser ou accepter la dérogation – conformément à l'art. 5 al. 3 OSNA. Cette décision aurait alors été publiée dans la Feuille fédérale puis dans l'AIP en tant que telle. Cela étant, dite décision sur demande de dérogation ne se rapporterait en aucun cas à la publication AIP du 20 juin 2019 qui fait l'objet du présent recours. En effet, dite publication fixe seulement *la date de mise en œuvre technique du régime légal*. Ainsi, faute de parallélisme des actes concernés, la jurisprudence A-3614/2008 du 13 octobre 2008 ne saurait trouver application en l'espèce, dans la mesure où elle requiert que la publication AIP attaquée se rapporte à la décision de portée générale *y relative* qui fait défaut ou qui a été mal publiée dans la Feuille fédérale. Or, dans la présente cause, il ne pouvait y avoir une telle décision quant à la date d'entrée en vigueur puisqu'elle découle du régime légal lui-même. En d'autres termes, l'acte attaqué en l'espèce (publication AIP du 20 juin 2019) a un *objet différent* de celui qui aurait dû faire l'objet d'une décision de portée générale au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA.

5.4.4 Il convient en effet de relever qu'aucun texte légal n'octroie de compétence à l'autorité inférieure pour surseoir à l'entrée en vigueur de l'art. 10a LA et des art. 5 et 5a OSNA (ou de toute autre disposition). Le Message du Conseil fédéral ne prévoit pas non plus cette possibilité. Le Tribunal retient en outre qu'il serait erroné d'affirmer que la publication AIP du 20 juin 2019 a réglementé de nouveaux droits et obligations alors que ceux-ci étaient contenus dans un texte légal entré en vigueur au début de l'année 2019. Par ailleurs, la publication AIP du 20 juin 2019 ne fait pas suite à une décision de portée générale de la part de l'autorité inférieure, faute de compétence de cette dernière. Il faut donc considérer que le principe « *English*

Only » s'applique de plein droit depuis le 1^{er} janvier 2019, sans qu'il ait été nécessaire de rendre une décision.

Enfin, et dans tous les cas, le Tribunal retient que les recourants n'ont à aucun moment dirigé leur recours contre un éventuel refus de dérogation ou demandé qu'une décision soit rendue en ce sens. En effet, il ressort des différentes écritures que les recourants sont conscients que l'aéroport de J. _____ ne réunit pas les différentes conditions des art. 5 et 5a OSNA. Tout au plus, ceux-ci critiquent le système mis en place, prétendant que les dérogations prévues ne correspondent pas aux débats parlementaires relatifs à l'élaboration de la nouvelle législation. La modification AIP du 20 juin 2019 *constatant les modifications législatives* n'est, quant à elle, rattachée à aucune décision de l'autorité inférieure et ne devait pas l'être.

6.

De l'ensemble des considérants qui précèdent, il ressort que l'acte attaqué n'est pas une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA.

Par suite, le recours doit être déclaré irrecevable. Il s'ensuit que les requêtes d'effet suspensif et de mesures (pré-)provisaires sont sans objet.

7.

Il demeure à examiner la question des frais et des dépens.

7.1 Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (cf. art. 63 al. 1 PA), arrêtés à 1000 francs et prélevés sur l'avance de frais déjà versée du même montant effectuée.

7.2 Vu l'issue du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les requêtes d'effet suspensif et de mesures provisoires jointes au recours sont sans objet.

3.

Les frais de procédure de 1000 francs sont mis à la charge des recourants et prélevés sur l'avance de frais déjà versée d'un même montant.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Recommandé)
- au DETEC (Acte judiciaire)
- à Skyguide

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

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Maxime Siegrist

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :