



## **Arrêt du 13 février 2020**

---

Composition

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

---

Parties

**Municipalité de J. \_\_\_\_\_**,  
représentée par Maître Yves Cottagnoud, avocat,  
1870 Monthey 2,  
recourante,

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.**

La municipalité de J. \_\_\_\_\_ est une commune politique dont l'un des services est en charge de l'administration de l'aéroport de J. \_\_\_\_\_. La municipalité de J. \_\_\_\_\_ est au bénéfice d'une concession d'exploitation, renouvelée le (...) pour une durée de trente ans, portant sur l'aéroport de J. \_\_\_\_\_. Dite concession impose au titulaire notamment le droit et le devoir d'exploiter l'aéroport à titre commercial et de mettre l'infrastructure nécessaire à la disposition des usagers.

**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 prévoit 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<sup>er</sup> 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 avisé l'OFAC que cette mesure représentait un changement dans son 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 aérodromes 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'aérodromes 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 et les exigences de renouvellement régulier impactant des budgets déjà très serrés.

**C.c.c** C.\_\_\_\_\_ 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.\_\_\_\_\_ 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 conduit 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'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.f** L'Aeroclub Suisse s'est exprimé par lettre du 21 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'Aeroclub

Suisse a posé plusieurs questions à l'OFAC en affirmant que le système de dérogations mis en place n'était guère satisfaisant.

**C.c.g** Pour sa part, 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 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.d** En réponse à ces différents courriers, l'OFAC a, s'agissant 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 1er 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 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'a pas été mise en place, et que les dispositions de l'OSNA étaient entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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 ensuite exceptionnellement prolongé au 23 avril 2019).

**C.g**

**C.g.a** Par courriel du 15 avril 2019, l'OFAC s'est adressé à l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ en lui demandant de confirmer les changements prévus dans l'AIP, en relation avec la modification légale prévoyant l'implémentation du principe « English Only ».

**C.g.b** Par second courriel du 18 avril 2019, l'OFAC a averti l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ que le processus de publication devait être initié le 23 avril 2019 au plus tard pour que l'AIP puisse être modifiée au 18 juin 2019. L'OFAC a affirmé que, sans réponse contraire de la part de l'aéroport à cette date, il estimerait que ce dernier serait d'accord avec l'ordre de publication préparé par Skyguide, vu que ce changement était conforme au droit existant et contraignant.

**C.g.c** Le jour même, l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ a validé la demande d'adaptation de l'AIP par courrier électronique adressé à l'OFAC en ces termes : « *Regarding your request, the direction of J. \_\_\_\_\_ airport confirm the new regulation for "Use of English Only" at LSGS. Everything is OK with the publication order prepared by Skyguide* ». Cette demande a alors été acceptée par l'Office, et Skyguide a initié la procédure de modification le jour même, étant compétent pour procéder à la publication.

**C.g.d** En date du 6 mai 2019, la municipalité de J. \_\_\_\_\_ s'est adressée à l'OFAC en tant qu'exploitante de l'aéroport et a critiqué les nouvelles dispositions légales en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Elle a par ailleurs requis le maintien du bilinguisme sur l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ au sens de l'art. 5 al. 1 OSNA.

**C.g.e** Le 14 mai 2019, l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ a également fait volteface et est revenu sur l'accord donné à l'OFAC en vue de publier la modification dans l'AIP.

**C.g.f** Par courriel du 16 mai 2019, l'OFAC a précisé à l'aéroport que, suite à sa confirmation du 18 avril 2019, la demande de publication préparée par Skyguide avait été déclenchée le jour même et que l'AIP, ainsi que le VFRM seraient adaptés comme prévu au 20 juin 2019. L'Office a par ailleurs averti l'aéroport qu'il répondrait au courrier de la municipalité de J. \_\_\_\_\_ du 6 mai 2019 et que celui-ci en recevrait une copie. L'OFAC a également précisé que ledit courrier était intervenu après la validation par l'aéroport de la demande de modification de l'AIP.

**C.g.g** Par lettre du 11 juin 2019, l'OFAC s'est adressé à la municipalité de J.\_\_\_\_\_, rappelant que la modification de l'AIP était prévue pour le 20 juin 2019. Il considère que l'instauration du principe « English Only » déroge à la liberté linguistique mais que cette restriction est fondée sur une base légale, *in casu* la LA. L'OFAC estime également que l'aéroport de J.\_\_\_\_\_ ne remplit pas les conditions des dérogations prévues aux art. 5a et 5 OSNA. L'aéroport et la municipalité de J.\_\_\_\_\_ n'ont pas donné suite à ces écrits.

**C.h** Le 20 juin 2019, Skyguide a modifié l'AIP Suisse et, par le biais d'une publication y afférente, communiqué 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 21 août 2019, la municipalité de J.\_\_\_\_\_ (ci-après : la recourante) a 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. »

Elle y a joint une requête en mesures préprovisionnelles et provisionnelles. Ses conclusions sont les suivantes :

### **« A titre pré-provisionnel et provisionnel :**

1. Confirmer l'effet suspensif.
2. Dire que la langue locale est admise dans les radiocommunications aéronautiques en Suisse.
3. 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.
4. Ordonner que l'application de l'art. 10a LA soit provisoirement suspendue, respectivement annulée.

### **« Au fond :**

1. Admettre le présent recours.
2. Annuler la publication entreprise en ce qu'elle interdit l'usage de la langue locale, la déclarer nulle et de nul effet.
3. 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.

4. Dire que l'art. 10a LA est contraire au droit supérieur et viole de manière illicite la Constitution fédérale ainsi que le droit international.
5. 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.
6. 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.
7. 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 ses conclusions (pré-)provisionnelles, la recourante invoque 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. Elle considère que les arguments de sécurité invoqués ne résistent pas à l'examen, en particulier pour l'aéroport de J.\_\_\_\_\_. La recourante en déduit 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, la recourante considère en particulier que l'adoption forcée de l'anglais comme langue unique en radiotéléphonie constituerait une atteinte aux droits constitutionnels et ne respecterait pas 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. La recourante a d'ailleurs précisé dans son recours du 21 août 2019 être informée des écritures déjà adressées à l'autorité inférieure et au Tribunal, son mandataire étant (...) auprès du (...) de C.\_\_\_\_\_ (association recourante dans les autres procédures). Par ailleurs, la recourante a également rendu le Tribunal attentif au fait que son mémoire de recours reprenait, dans la mesure la plus large possible, les

écritures et arguments des recourants dans les autres procédures mentionnées ci-après.

**E.a** Dans 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. 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-3384/2019, les recourants susmentionnés ont saisi le Tribunal d'un recours 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, soit concernant le même objet que dans le cadre de la présente procédure.

## **F.**

**F.a** Par décision incidente du 27 août 2019 en la présente cause, le Tribunal, constatant qu'il était nécessaire d'entendre au préalable l'autorité inférieure, l'a invitée à se déterminer sur les trois questions suivantes afin de pouvoir établir si une décision avait 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 nouvelle de l'OSNA du 17 octobre 2018 fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ?

2° pour quel motif a-t-elle fixé l'entrée en vigueur de la nouvelle 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.b** Par écriture du 6 septembre 2019, l'autorité inférieure a déposé ses déterminations y afférentes. Elle a par ailleurs conclu à l'irrecevabilité du recours sans se prononcer sur le fond.

**F.c** Par écriture du 27 septembre 2019, la recourante a déposé ses déterminations sur l'écriture 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 écriture du 29 novembre 2019, la recourante a déposé sa réplique et repris en substance ses arguments en commentant les différentes pièces du dossier de l'autorité inférieure.

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

**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 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. 40*b* et 40*b*<sup>bis</sup> 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 la recourante a 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 mise en œuvre technique du nouveau régime légal. Par ailleurs, il résulte des conclusions du recours et de sa motivation que la recourante conteste bien plus le nouveau régime légal dans les exceptions qu'il prévoit et dont l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ est exclu (légalité interne), que le fait que l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ n'a pas bénéficié d'une exception au titre du régime légal actuellement en vigueur (légalité externe). Au point VII de son recours du 21 août 2019, la recourante a d'ailleurs affirmé qu'il était « critiquable que les modifications radicalement insuffisantes placées dans l'OSNA à ses articles 5 et 5a n'aient pas été soumises à la procédure de consultation ». Cela signifie donc qu'elle est consciente, au stade du recours déjà, que les dérogations prévues par le nouveau système ne s'appliquent pas à son cas particulier.

**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 (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 (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 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, découlant 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<sup>os</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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 à 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 concernés (let. a). Dites dérogations peuvent également être accordées dans les régions où des services de navigation aérienne dans l'espace aérien suisse sont sous-traités 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<sup>er</sup> janvier 2019. La recourante n'en disconvient d'ailleurs pas *de lege lata* et elle entend 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<sup>er</sup> 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'OFAC (cf. consid. 2.1 ci-avant), constitue un acte juridique propre et indépendant car il viendrait modifier les droits et obligations de la recourante 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 convient d'abord de rappeler les arguments des parties (cf. consid. 4.1 et 4.2 ci-après), puis de définir le rôle de l'AIP (cf. consid. 5.1 ci-après).

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

En premier lieu, elle considère que la conséquence de la publication dans l'AIP consiste en une interdiction, à compter du 20 juin 2019, de pratiquer une langue nationale dans certains espaces aériens, notamment la zone de contrôle de J. \_\_\_\_\_ (CTR). La recourante estime que, sans cette publication, les communications par radiotéléphonie dans la CTR de J. \_\_\_\_\_ auraient pu encore se faire dans les langues locales (notamment le français). Elle relève que l'autorité inférieure, dans sa note informative du 4 mars 2019, a permis aux pilotes de l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ notamment de continuer à s'exprimer dans la langue locale entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 20 juin 2019, preuve que la modification de l'AIP constituait une décision modifiant sa situation juridique en tant qu'exploitante de l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ au bénéfice d'une concession. Toujours concernant le caractère décisionnel de l'acte attaqué, la recourante soutient que la modification législative dépendait d'une décision de l'autorité inférieure qui pouvait choisir de la fixer comme bon lui semblait. Pour le surplus, elle se rallie à la détermination des recourants dans la cause A-3384/2019 et la fait sienne.

**4.2** Pour sa part, l'autorité inférieure conteste que la modification de l'AIP du 20 juin 2019 constitue un acte attaquant.

**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<sup>er</sup> 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. L'autorité inférieure considère donc que le recours devrait être déclaré irrecevable, sans entrer en matière sur la requête de mesures provisoires.

**4.2.2** Pour le surplus, l'autorité inférieure confirme avoir autorisé les pilotes 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** Par ailleurs, l'autorité inférieure souligne que la recourante a interjeté recours cinq mois après les informations transmises par la lettre et la notice du 4 mars 2019 à l'aéroport de J.\_\_\_\_\_. Elle estime qu'elle doit pouvoir compter sur le fait que les déclarations faites par la direction d'un aéroport engagent aussi son exploitant (*in casu* la recourante). Or, l'autorité inférieure relève que la recourante n'a pas exigé de décision de sa part, n'a pas considéré le courrier du 11 juin 2019 comme une décision et n'a également pas recouru contre ce courrier dans le délai imparti. L'autorité inférieure considère que la recourante avait la possibilité et devait, en tant qu'autorité administrative gérée de manière professionnelle et conseillée juridiquement, agir bien avant le 21 août 2019.

**4.2.4** 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 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<sup>er</sup> 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 aérodomes (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 aérodomes 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<sup>er</sup> 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.

**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 20<sup>th</sup> 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 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 jour même (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 est 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. De plus, comme le relève à juste titre l'autorité inférieure, les déclarations de la direction de l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ et ses confirmations précitées lient la recourante en tant qu'exploitante dudit aéroport. Prétendre le contraire reviendrait à affirmer que la recourante, en tant qu'entité séparée, ne serait pas concernée par les changements législatifs qui touchent l'aéroport et n'aurait donc aucun intérêt à recourir.

**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<sup>er</sup> janvier 2019. Cet ordre de publication a d'ailleurs été approuvé dans un premier temps par l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ et donc par la recourante. 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 à la recourante.

**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 notamment à l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ dans laquelle l'autorité inférieure a précisé que la nouvelle réglementation était entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> 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 pilotes par l'autorité inférieure, qui a cependant rappelé que les dispositions modifiées étaient entrées en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 cette fin. En d'autres termes, la situation juridique des pilotes a été modifiée au 1<sup>er</sup> 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 pilotes de l'aéroport de J.\_\_\_\_\_, ceux-ci 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<sup>er</sup> janvier 2019. Il en va de même pour la recourante car l'aéroport de J.\_\_\_\_\_ dont elle est exploitante a continué à accueillir lesdits pilotes pendant cette période de battement. 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<sup>er</sup> 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'on peut certes se demander si l'autorité inférieure n'aurait pas dû rendre une décision de portée générale au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA afin de statuer sur la requête d'exception dont elle avait été saisie par la recourante, en son courrier du 6 mai 2019, au sens de l'art. 5 al. 1

OSNA. C'est d'ailleurs suite à cette demande que l'aéroport de J. \_\_\_\_\_ a fait volte-face le 14 mai 2019 et est revenu sur l'accord donné à l'autorité inférieure en vue de publier la modification dans l'AIP. L'autorité inférieure a ensuite répondu à la recourante non pas par décision formelle mais par courrier du 11 juin 2019, précisant qu'aucune exception n'était possible pour 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 l'absence 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 les recourants contestaient la publication AIP ou la décision de l'OFAC. A cet égard, ceux-ci ne savaient pas qu'une décision avait été rendue par l'Office, la publication dans la Feuille fédérale ayant 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 étant dirigé contre la décision et non pas contre la publication dans l'AIP (cf. arrêt 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 précitée, 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 admis 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, suite à la demande du 6 mai 2019 de la recourante, l'autorité inférieure aurait dû statuer par une décision de portée générale – pour *refuser ou accepter la dérogation au régime légal* – 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<sup>er</sup> janvier 2019, sans qu'il ait été nécessaire de rendre une décision.

Enfin, et dans tous les cas, le Tribunal retient que la recourante n'a à aucun moment dirigé son recours contre un éventuel refus de dérogation ou demandé qu'une décision soit rendue en ce sens. Elle n'a d'ailleurs pas fait suite au courrier du 11 juin 2019 de l'autorité inférieure qui déclarait qu'aucune exception n'était possible pour l'aéroport de J.\_\_\_\_\_. Tout au plus, elle critique le système mis en place (légalité externe), comme cela découle de ses conclusions. Le Tribunal souligne en outre que la demande de dérogation du 6 mai 2019 de la part de la recourante est intervenue bien après l'accord de l'aéroport de J.\_\_\_\_\_ en date du 18 avril 2019 à la publication de la modification AIP. Le processus de modification avait donc déjà été enclenché dès le 18 avril 2019, avant que la recourante demande une dérogation au sens de l'art. 5 al. 1 OSNA le 6 mai 2019 et que l'aéroport de J.\_\_\_\_\_ retire son accord en date du 16 mai 2019. Cette manière d'agir est contradictoire, d'autant plus que l'aéroport de J.\_\_\_\_\_ faisait partie des milieux consultés et était donc censé connaître les nouvelles dispositions et le système de dérogations mis en place. La question de l'absence de décision formelle suite à la demande de dérogation du 6 mai 2019 peut cependant être laissée ouverte. En effet, 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, la recourante doit supporter les frais judiciaires (cf. art. 63 al. 1 PA), arrêtés à 1000 francs et prélevés sur l'avance de frais de 2000 francs déjà versée. Le solde de l'avance de frais d'un montant de 1000 francs lui sera restitué.

**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 de la recourante et prélevés sur l'avance de frais déjà versée d'un montant de 2000 francs. Le solde de l'avance de frais s'élevant à 1000 francs lui est restitué.

**4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (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 :