



Arrêt du 15 décembre 2020

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christine Ackermann, Maurizio Greppi, juges,
Maxime Siegrist, greffier.

Parties

1. **Association « ... »**,
par son comité représenté par
G. _____ et C. _____
2. **Association U. _____**,
3. **Aéroclub de (...)**,
4. T. _____,
5. S. _____,
6. X. _____,
7. V. _____,
8. Z. _____,
tous représentés par
Maître Pierre Moreillon,
recourants,

contre

1. **Skyguide, Société Anonyme Suisse pour les Services de la Navigation Aérienne civils et militaires**,
Case postale 796, 1215 Genève 15 Aéroport,
autorité inférieure 1,
2. **Office fédéral de l'aviation civile OFAC**,
3003 Berne,
autorité inférieure 2.

Objet

Langue utilisée en radiotéléphonie selon l'art. 10a LA ; recours contre les circulaires d'information aéronautique AIC 005/2019 A et B du 23 mai 2019.

Faits :**A.**

A.a T._____, S._____, X._____, Z._____ et V._____ (recourants 4 à 8) sont des pilotes titulaires chacun d'une licence officielle qui les autorisent à voler et à s'exprimer par radiotéléphonie en français uniquement. Tous sont par ailleurs membres du groupe de vol à moteur de (...) et utilisent des avions de ce club, stationnés à l'aéroport de (...).

A.b L'association « ... » (recourante 1), formée le 4 juin 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 L'Association U._____ (recourante 2) et l'Aéroclub de (...) (recourante 3) sont des associations dont les membres exercent leurs activités aéronautiques essentiellement à l'aéroport de (...) 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 (...).

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 (...)), les différentes organisations à caractère national relatives à l'aviation (Aerossuisse, 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 (...) 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 (...). 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. Tel est le cas de l'Aéroclub de (...) (présente recourante 3) qui, par courrier du 29 janvier 2019, a demandé une exception pour l'aéroport de (...), en proposant une solution permettant d'utiliser le français et l'anglais. L'Aéroclub 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. L'aéroport de (...) lui-même a, par courrier du 30 janvier 2019, 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.d En réponse à ces différents courriers, l'OFAC a, s'agissant notamment de la situation de l'aéroport de (...), adressé une lettre uniforme datée du 4 mars 2019 à l'Aéroclub de (...), à l'Association U. _____ et à l'aéroport de (...), 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 (...) 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 (...)) 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 (...) 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 (...) 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. Cette circulaire AIC 005/2019 fait l'objet du recours dans la présente procédure.

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).

D.

D.a Par lettre du 10 avril 2019, l'Association « ... », l'Association U._____, l'Aéroclub de (...), T._____, S._____, X._____, V._____ et Z._____ 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 (...). 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.

D.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 (...). 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.

D.c En date du 18 avril 2019, l'aéroport de (...) 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.

En date du 6 mai 2019, l'aéroport de (...) et la Ville de (...) ont annoncé vouloir retirer leur accord pour l'adaptation des publications.

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 (...) n'ont pas donné suite à ces écrits.

D.d 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 (...).

E.

Par acte du 13 juin 2019, l'Association « ... », l'Association U._____, l'Aéroclub de (...), T._____, S._____, X._____, V._____ et Z._____ (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 sous forme de circulaire d'information aéronautique AIC 005/2019 B portant la date du 23 mai 2019 émise par SKYGUIDE, sur mandat et pour le compte de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), vraisemblablement. »

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

Leurs conclusions sont les suivantes :

« A titre pré-provisionnel puis provisionnel :

- I. Ordonne à l'Office Fédéral de l'Aviation Civile et à Skyguide de renoncer aux publications annoncées qui introduiraient le monopole total ou sectoriel de la langue anglaise

dans les radiocommunications aéronautiques, respectivement ordonner l'interdiction de telles publications.

- II. Ordonner à l'OFAC et à Skyguide d'annuler, de retirer et de faire retirer la circulaire d'information aéronautique AIC 005/2019 B ainsi que les publications annoncées qui auraient introduit le monopole total ou sectoriel de la langue anglaise dans les radiocommunications aéronautiques, respectivement ordonner l'annulation et le retrait de telles publications.
- III. Ordonner que la mise en application de l'art. 10a LA soit immédiatement suspendue respectivement annulée.
- IV. Ordonner à l'OFAC et à Skyguide ainsi qu'à toutes autorités et entités concernées d'admettre dans l'espace aérien suisse l'usage de la langue locale aux côtés de l'anglais.
- 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. Dire que l'art. 10a LA est contraire au droit supérieur et viole de manière illicite la Constitution fédérale ainsi que le droit international.
- VIII. Ordonner l'annulation et le retrait de toute mesure tendant à la mise en application de l'art. 10a LA et, partant, de l'introduction du monopole total ou sectoriel de la langue anglaise dans l'espace aérien suisse.
- IX. Ordonner l'annulation et le retrait de toute mesure qui ont ou auraient mis en application l'art. 10a LA et, partant, introduit le monopole total ou sectoriel de la langue anglaise dans l'espace aérien suisse.
- X. Ordonner à l'OFAC, à 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. »

Sur le fond, les recourants considèrent en particulier que l'adoption forcée de l'anglais comme langue unique viole la Constitution fédérale – 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).

F.

F.a Par écritures du 28 juin 2019 et du 3 juillet 2019, Skyguide (ci-après : l'autorité inférieure 1) a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet. Elle considère ne pas avoir rendu de décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA. Affirmant avoir agi pour le compte de l'OFAC (ci-après : l'autorité inférieure 2), elle estime ne pas remplir elle-même les caractéristiques d'une autorité inférieure.

F.b Par écriture du 28 juin 2019, l'autorité inférieure 2 a conclu au refus d'entrer en matière sur la requête de mesures provisoires des recourants ainsi qu'à la jonction des deux causes susdites.

G.

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

G.a En la cause A-2801/2019, l'Association « ... », l'Association U._____, l'Aéroclub de (...), T._____, S._____, X._____, V._____ et Z._____ 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. D.a et D.b ci-dessus). Suite au retrait du recours, la cause a été radiée du rôle en date du 31 juillet 2019.

G.b Dans l'affaire A-3384/2019, les recourants susmentionnés ont saisi le Tribunal de céans 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. Le Tribunal a déclaré le recours irrecevable par arrêt du 13 février 2020. Il a considéré que l'acte attaqué ne constituait pas une décision au sens de l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

G.c Enfin, dans l'affaire A-4247/2019, la Municipalité de (...) a recouru contre la publication d'information aéronautique suisse en cause du 20 juin 2019. Pour les mêmes raisons que dans le cadre de la procédure A-3384/2020, le recours a été déclaré irrecevable en date du 13 février 2020.

H.

H.a Par courrier du 2 août 2019, les recourants ont requis la suspension de la présente cause, dans l'attente qu'un jugement soit rendu dans le cadre de la procédure A-3384/2019. Ils ont considéré que le traitement de cette dernière pourrait rendre la première cause sans objet.

H.b Par ordonnance du 7 août 2019, le Tribunal a suspendu l'instruction de la présente cause. L'instruction a repris en date du 27 mai 2020, par ordonnance du Tribunal demandant aux parties de se déterminer sur la suite de la procédure.

H.c Par écritures du 10 et 19 juin 2020, les recourants ont exposé que le Parlement (CN le 12 septembre 2019 et CE le 5 décembre 2019) avait adopté une motion 19.3531 du 13 mai 2019, visant à corriger le régime linguistique et ordonnant l'admission du bilinguisme pour les vols à vue non commerciaux. Ils requièrent du Tribunal qu'il ordonne à l'autorité inférieure 2 d'octroyer sans délai des dérogations pour les espaces aériens donnant accès aux aéroports de (...) et de (...). En outre les recourants ont estimé que seule l'autorité inférieure 2 devait être considérée comme telle en la présente cause, et non l'autorité inférieure 1.

H.d Par écriture du 20 juillet 2020, l'autorité inférieure 2 a repris son argumentation, confirmant sa conclusion tendant à l'irrecevabilité du recours. Elle estime que les questions liées aux dérogations sortent de l'objet du présent litige. En outre, l'autorité inférieure 2 a déclaré qu'elle ne pouvait pas donner suite à la motion du Parlement tant que la législation n'était pas modifiée.

H.e Par écriture du 28 août 2020, les recourants ont considéré que l'autorité inférieure 2 avait bel et bien la compétence de modifier l'AIC contestée. Ils affirment également que l'autorité inférieure 1 a effectué un examen de sécurité à l'aéroport de (...) qui a abouti à une recommandation visant à réintroduire le français dès que possible, pour des raisons de sécurité.

H.f Par écriture du 23 octobre 2020, les recourants ont relevé la parution d'un NOTAM (avis du personnel chargé des opérations aériennes au sens de l'art. 138 let. b de l'ordonnance sur l'aviation du 14 novembre 1973 [OSAv, RS 748.01]) mentionnant le retour du bilinguisme à l'aéroport de (...). Ils considèrent que l'autorité inférieure 2 dispose donc de la compétence décisionnelle en la matière et qu'il lui incombe d'annuler l'AIC contestée.

H.g Par écriture du 4 novembre 2020, l'autorité inférieure 1 a rappelé qu'il lui revient de publier l'AIP en exécution des demandes de l'autorité inférieure 2. Il en va de même des AIC ou des NOTAM. Elle estime en revanche ne pas avoir de compétence décisionnelle propre en la matière.

H.h Par écriture du 6 novembre 2020, l'autorité inférieure 2 précise avoir accordé une dérogation au sens de l'art. 10a LA à l'aéroport de (...), permettant la réintroduction du français dans les communications pour le trafic non commercial en vol à vue. Elle explique que celui-ci a ensuite déposé une demande de publication d'un message NOTAM et d'adaptation de l'AIP auprès de son Service d'autorisation des informations aéronautiques (LIFS). L'autorité inférieure 2 rappelle que ce qui précède a été entrepris suite à la décision de dérogation du 23 septembre 2020 et ne concerne en rien le présent recours. Elle confirme que dans ce cadre, aucun acte attaqué ne ressort du dossier. L'autorité inférieure 2 est d'avis qu'il n'est pas possible de prétendre que le recours du 13 juin 2019 soit désormais sans objet, vu notamment les conclusions prises par les recourants.

H.i Par écriture du 23 novembre 2020, les recourants ont requis la suspension de la présente cause, jusqu'à droit connu sur le résultat des discussions entre les parties et les milieux concernés. Ils ont retiré leurs requêtes de mesures pré-provisionnelles et provisionnelles.

H.j Par ordonnance du 26 novembre 2020, le Tribunal a considéré que la question de la suspension était liée à celle de la recevabilité du recours et qu'il convenait de trancher ces deux aspects simultanément.

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 23 mai 2019 dans l'AIC (cf. AIC 005/2019 B), 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. Les AIC sont des notes qui ne satisfont pas aux exigences pour que soit publié un NOTAM ou pour figurer dans le manuel AIP, mais qui portent sur des questions relevant de la sécurité, de l'aéronautique, de la technique, de l'administration ou de la législation. Skyguide est chargée de diffuser ces AIC qui peuvent être de série a (diffusion internationale) ou b (diffusion nationale).

En l'espèce, Skyguide a publié les modifications dans les circulaires d'information aéronautique AIC 005/2019 B (cf. consid. C.e ci-avant) sur mandat de l'OFAC. Ce fait n'a d'ailleurs pas été contesté par les parties au cours de la présente procédure. Partant, il convient de suivre les recourants lorsqu'ils considèrent désormais que seule l'OFAC doit être considérée comme autorité inférieure *in casu*, ce qui rend irrecevables les conclusions du recours en tant qu'elles s'adressent à Skyguide en tant qu'autorité inférieure.

En conséquence, le Tribunal est en principe compétent *ratione materiae* pour connaître du recours à ce titre.

2.2 La nature décisionnelle de l'acte attaqué au titre de l'art. 5 PA, dont dépend la recevabilité du recours, est contestée. Il y a donc lieu de déterminer en préalable si la publication du 23 mai 2019 dans l'AIC attaquée constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA sujette à recours et relevant de la compétence de l'OFAC. 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.

Pour ce faire, il conviendra 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. 3.2 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. 3.3 ci-après).

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).

3.

Les dispositions procédurales convoquées sont les suivantes.

3.1 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 ; FELIX UHLMANN in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2e éd., Zurich Bâle Genève 2016, art. 5 n^{os} 128, 129 et 132).

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).

4.

Quant au cadre juridique matériel dans lequel s'inscrit l'acte attaqué, il est le suivant.

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).

4.2 La publication dans l'AIC est prévue pour diffuser plusieurs informations (cf. ch. 5.2.4.1 de l'annexe 15 à la Convention relative à l'aviation civile internationale [annexe 15 OACI]). C'est notamment le cas d'une prévision à longue échéance relative à des changements importants dans la législation (cf. let. a). Il est également prévu d'y inscrire des renseignements d'un caractère purement explicatif ou consultatif de nature à influencer sur la sécurité aérienne (cf. let. b) ou des renseignements ou avis de caractère explicatif ou consultatif concernant des questions techniques, législatives ou purement administratives (cf. let. c). Une AIC ne doit pas être utilisée pour les informations qu'il convient d'inclure dans un AIP ou un NOTAM (cf. ch. 5.2.4.2 de l'annexe 15 OACI). Le caractère de cette circulaire est ainsi purement informatif.

5.

Sur ce vu, le Tribunal est conduit à retenir ce qui suit quant à la recevabilité du recours au titre de l'acte attaqué.

5.1 Il convient d'abord de retenir que l'objet du recours concerne la circulaire AIC 005/2019 B en tant que telle. En effet, il importe peu que l'OFAC ait accordé une dérogation à l'aéroport de (...) par la suite et qu'elle ait ordonné la publication d'un NOTAM et prévu une modification subséquente de l'AIP. S'il est vrai que l'OFAC a décidé de faire volte-face et de finalement permettre une exception pour l'aéroport de (...), il n'en demeure pas

moins que cela ne concerne en rien l'objet du présent recours. L'exception en tant que telle – ou le refus d'en octroyer une – représente bel et bien une décision de portée générale attaquable au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA et donc de l'art. 5 PA. Cependant, dans le cadre de la présente cause, les recourants attaquent la circulaire AIC 005/2019 B tout en critiquant, sur le fond, le système mis en place par l'art. 10a LA et les dérogations prévues par les art. 5 et 5a OSNA.

5.2 Comme relevé ci-dessus, une circulaire AIC possède un caractère purement informatif. Ainsi, il est impossible de prévoir la création, la modification ou la suppression de droits et d'obligations par le biais de celle-ci. Selon la hiérarchie prévue dans les dispositions, elle contient d'ailleurs tout ce qui ne peut être inscrit dans un NOTAM ou dans l'AIP. La jurisprudence du Tribunal de céans rappelle que le contenu de l'AIP ne peut être considéré comme une décision attaquable au sens de l'art. 5 al. 1 PA, sauf exceptions (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3384/2019 du 13 février 2020 consid. 5.4 et la jurisprudence citée). En tant que circulaire de moindre importance, l'AIC ne vise pas non plus à créer, modifier ou supprimer des droits ou des obligations pour les administrés. Son contenu doit être considéré comme informatif et tend à reprendre des informations prévues notamment par le droit supérieur. En l'occurrence, tel était le cas, la circulaire AIC 005/2019 B publiée le 23 mai 2019 n'a fait que reprendre et annoncer les modifications législatives. Elle précise en outre que la radiotéléphonie entre les pilotes et les services de navigation aérienne de l'aérodrome de (...) doit avoir lieu en anglais uniquement. Cette précision était alors basée sur le droit entré en vigueur au début de l'année 2019, notamment l'art. 10a LA.

Le Tribunal considère ainsi que la publication AIC précitée n'a fait que reprendre le nouveau droit et n'a en aucun cas modifié la situation juridique des recourants. Cela suffit à sceller le sort du recours.

6.

De l'ensemble des considérants qui précèdent s'évince 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 en découle que la requête en suspension de la cause datée du 23 novembre 2020 est sans objet.

7.

Il demeure 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.

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.

La requête de suspension de la cause est 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 Skyguide (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)
- à l'OFAC (Recommandé)
- au DETEC (Acte judiciaire)

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 :