



## **Arrêt du 5 mai 2022**

---

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),  
Maurizio Greppi, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,  
Sébastien Gaeschlin, greffier.

---

Parties

**Département fédéral de la défense, de la protection  
de la population et des sports DDPS,**  
Territoire et Environnement, 3003 Bern,  
recourante,

contre

**Commission fédérale d'estimation (...),**  
autorité inférieure.

---

Objet

Déni de justice; retard injustifié.

**Faits :****A.**

**A.a** Par requête du 8 février 2011, les Forces Aériennes (ci-après : les FA) ont soumis pour approbation au Secrétariat du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ci-après : le DDPS) un projet de règlement d'exploitation militaire pour l'aérodrome militaire de Payerne. Dans la mesure où il résultait de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), annexée à la demande d'approbation, que les nuisances sonores causées par la future exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne entraîneraient un dépassement des valeurs limites d'immission (VLI), les FA ont également formulé une demande d'octroi d'allègements au sens de l'art. 14 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41).

Le projet a été mis à l'enquête publique du 1<sup>er</sup> au 31 mars 2011 dans les communes concernées. De nombreuses oppositions, avec ou sans demandes d'indemnisation, ont été soulevées, notamment par des personnes domiciliées dans les environs de l'aérodrome.

**A.b** Par décision du 1<sup>er</sup> juin 2012, le DDPS, en tant qu'autorité d'approbation, a approuvé le règlement d'exploitation militaire et rejeté la quasi intégralité des oppositions. Les allègements demandés ont été accordés moyennant des charges imposées aux FA s'agissant de la mise en œuvre et du suivi des mesures destinées à réduire les nuisances sonores. Par la même occasion, il a été décidé que toutes les demandes d'indemnité pour expropriation seraient transmises à la Commission fédérale d'estimation compétente (ci-après aussi : la CFE).

**A.c** Par arrêts du 15 mai (A-3509/2012) et du 17 décembre 2015 (A-3283/2012, A-3441/2012), le Tribunal administratif fédéral (ci-après aussi : le Tribunal) a pris acte du retrait du recours de la Commune de (...) et rejeté les recours interjetés contre cette décision par quatre personnes domiciliées dans les environs de l'aérodrome de Payerne. En substance, il a constaté que la décision d'approbation du règlement d'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne, accompagnée d'allègements, était conforme à la législation applicable, notamment aux prescriptions de protection de l'environnement et, de manière plus générale, aux prescriptions de la procédure d'approbation en rapport à des installations militaires. Aussi, le Tribunal a confirmé que les demandes d'indemnisation en rapport à l'expropriation des droits de voisinages devaient être déférées à la CFE compétente, une fois son arrêt définitif.

Ces arrêts n'ont pas été attaqués devant le Tribunal fédéral.

**B.**

**B.a** Dans le courant de l'année 2016, le DDPS a contacté l'ensemble des personnes ayant demandé une indemnisation conjointement à leur opposition afin de s'enquérir du maintien ou non de leur requête et de l'éventuelle évolution de leur situation. Une fois les réponses obtenues, il a, par courriers des 16 novembre 2016 et 8 mars 2017, transmis à la CFE (...) les demandes d'indemnité en prenant soin de les trier et classer selon diverses catégories et d'apporter les explications idoines.

**B.b** Ces missives n'ayant pas suscité de réaction de la part de la CFE, pas même un accusé de réception, le DDPS a contacté son président par téléphone dans le courant de l'année 2018 et a été informé, à cette occasion, que les requérants seraient convoqués à brève échéance afin que le déroulement de la procédure puisse leur être exposé.

**B.c** Cette indication n'ayant été suivi d'aucun effet, le DDPS a tenté de contacter le président de la CFE par téléphone au cours du mois de février 2019, sans succès, et lui a adressé, le 19 février 2019, un courriel, dans lequel il s'est enquis de l'état d'avancement de la procédure afin de pouvoir en informer les participants au groupe de concertation relatif à la co-utilisation civile et militaire de l'aérodrome de Payerne. Ce courriel est toutefois resté sans réponse.

**B.d** Le 18 juin 2019, le DDPS a adressé un courrier recommandé au président de la CFE, réitérant son souhait de connaître l'état d'avancement de la procédure d'indemnisation, ainsi que les prochaines étapes de celle-ci afin d'être en mesure de renseigner utilement ses interlocuteurs, à savoir des autorités locales et certains citoyens de la région, empressés d'obtenir des informations à cet égard.

**B.e** Toujours sans nouvelles de la part de la CFE, le DDPS a finalement pu établir un contact téléphonique avec son président, le 25 mai 2020, lequel l'a informé que les requérants recevraient, sans faute, un courrier au plus tard le 5 juin 2020.

**B.f** Le 15 septembre 2020, un requérant et riverain de l'aérodrome militaire de Payerne s'est adressé au DDPS, ennuyé de n'avoir obtenu aucune information sur le traitement de sa requête d'indemnité, malgré les années écoulées. Après que le DDPS lui ait exposé la situation, cette personne a

pris contact avec le président de la CFE qui lui a annoncé, par téléphone, que son autorité rendrait une prise de position dans le courant de la semaine suivante. Le 29 octobre 2020, le requérant a fait part au DDPS que, contre toute attente, aucune suite n'avait été donnée à son entretien téléphonique avec le président de la CFE.

**B.g** Le 19 janvier 2021, le DDPS a derechef relancé, par courriel, le président de la CFE afin de savoir si un contact avait enfin été établi avec les requérants et lui a enjoint d'y répondre d'ici au 26 janvier 2021. Le DDPS l'a en outre informé que, sans nouvelles d'ici là ou faute d'actes d'instruction concrets et avérés de la part de la Commission fédérale, il se verrait contraint de saisir l'autorité de surveillance. Ce courriel est, lui également, resté infructueux.

**B.h** Le 11 février 2021, la Commune (...) a envoyé une lettre recommandée à la CFE afin de s'enquérir de la suite qui avait été donnée à ses relances réitérées, sans succès non plus.

### **C.**

**C.a** Le 25 février 2021, le Secrétariat général du DDPS a saisi le Tribunal administratif fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance des commissions fédérales d'expropriation (ci-après aussi : l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral), d'une plainte à l'encontre de la CFE (...) et de son président.

Pour l'essentiel, le DDPS a expliqué que la situation était devenue inextricable et qu'il était à court d'arguments pour justifier auprès des requérants un retard dont il n'était pas responsable. Il a donc sollicité l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral dans l'espoir de débloquer la situation.

**C.b** Par courrier du 9 mars 2021, le Tribunal administratif fédéral a transmis dite plainte au Tribunal fédéral en indiquant que, depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (RO 2020 4085 ; FF 2018 4817), la Chambre 1 de la Cour I n'exerçait plus la surveillance disciplinaire sur les CFE et que la plainte du 25 février 2021 semblait donc désormais ressortir à la compétence du Tribunal fédéral.

**C.c** Dans sa décision du 20 mai 2021 (cause 12T\_2/2021), la Commission administrative du Tribunal fédéral a considéré que sa seule possibilité d'intervention au vu des faits décrits dans la plainte consistait à relever un membre d'une commission d'estimation de ses fonctions avant la fin de son mandat s'il avait, intentionnellement ou en faisant preuve de négligence grave, violé gravement ses devoirs de fonction, ou s'il n'était durablement plus capable d'exercer sa fonction (cf. art. 59 al. 5 LEx), procédure qui nécessitait toutefois un rapport du Tribunal administratif fédéral en tant qu'il demeurerait autorité de surveillance de la gestion administrative des CFE (cf. art. 63 let. a et b LEx).

Par conséquent, elle a renvoyé la plainte au Tribunal administratif fédéral en tant qu'autorité de surveillance administrative des CFE, l'a invité à lui communiquer en temps utile sa décision dans le cadre d'un recours pour déni de justice contre la CFE (...) dans une autre affaire (cause A-6038/2020), à examiner ensuite la nécessité d'agir et à lui faire rapport à ce sujet.

## **D.**

**D.a** Par acte du 17 décembre 2021, le DDPS (ci-après : la recourante ou l'autorité recourante) a saisi le Tribunal de céans d'un recours pour déni de justice contre la CFE (...) (ci-après aussi : l'autorité inférieure). Dans son mémoire, la recourante a formulé les conclusions suivantes :

1. Déclarer le présent recours pour déni de justice recevable et bien-fondé.
2. Impartir un délai raisonnable et aussi bref que possible à la Commission fédérale d'estimation (...) pour :
  - a. procéder et statuer sur le droit des propriétaires en ayant fait la demande à des indemnités suite à la décision du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG DDPS) du 1<sup>er</sup> juin 2012 (...);
  - b. statuer sur les montants des indemnités éventuellement dues à ce titre
3. Saisir d'office le Tribunal fédéral afin qu'il examine l'opportunité de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du président de la (...) Commission fédérale d'estimation, en le relevant, le cas échéant, de ses fonctions dans le cadre de ce dossier.
4. Condamner la Commission fédérale d'estimation aux éventuels dommages et intérêts qui pourraient être revendiqués par les propriétaires, ayant requis une indemnisation suite à la décision du SG DDPS du 1<sup>er</sup> juin 2012, lésés en raison du déni de justice.

5. Sous suite de frais et dépens.

**D.b** Par ordonnance du 4 janvier 2022, le Tribunal a invité l'autorité inférieure à déposer sa réponse au recours et à produire le dossier complet de la cause jusqu'au 4 février 2022.

L'autorité inférieure ne s'est pas conformée à cette ordonnance.

**D.c** Par ordonnance du 17 février 2022, le Tribunal a pris acte que l'autorité inférieure n'avait pas procédé en la cause et a donné la possibilité à l'autorité de surveillance des Commissions fédérales d'estimation au sein du Tribunal administratif fédéral, dans ses fonctions actuelles de surveillance et dans ses précédentes fonctions de surveillance, à l'intermédiaire de la présidence de la Chambre 1 de la Cour I du Tribunal, de se déterminer sur la cause et de porter le dossier de surveillance du Tribunal à la connaissance de la présente affaire.

**D.d** Par courrier interne du 21 février 2022, la Présidente de la Chambre 1 de la Cour I du Tribunal a indiqué que la surveillance des commissions fédérales d'estimation n'était plus du ressort du Tribunal administratif fédéral depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Partant, elle a conclu que l'ordonnance du 17 février 2022 aurait dû être adressée au Tribunal fédéral.

**D.e** Par ordonnances des 1<sup>er</sup> et 7 mars 2022, le Tribunal, après avoir porté une copie du courrier du 21 février 2022 à la connaissance des parties et indiqué que la cause serait appelée à être jugée sur la seule base des pièces déposées par la recourante, a donné la possibilité à son Secrétariat général de se déterminer sur la cause dans le cadre de sa compétence de surveillance à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le Tribunal a encore informé les parties qu'elles seraient invitées à déposer leurs déterminations finales par la suite.

**D.f** Le 8 mars 2022, la recourante a adressé au Tribunal de brèves déterminations, à l'appui desquelles elle a confirmé l'avoir saisi en sa qualité d'autorité de recours et l'a prié de rendre une décision dans les meilleurs délais.

**D.g** Dans ses déterminations du 5 avril 2022, le Secrétariat général du Tribunal a notamment indiqué avoir, en sa qualité d'autorité de surveillance administrative des CFE et de leurs présidents depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, adressé au Tribunal fédéral un rapport sur l'activité de l'autorité inférieure

en date du 19 janvier 2022. Se fondant en particulier sur la plainte du Secrétariat général du DDPS du 25 février 2021 et sur un arrêt de la Cour de céans du 28 juin 2021 (cause A-6038/2020), il a constaté que depuis 2016 une passivité inexplicable de l'autorité inférieure semblait perceptible dans deux procédures d'indemnisation au moins, au point qu'il s'interrogeait sur la question de savoir si la fonctionnalité organisationnelle de cette autorité était encore assurée. Le Secrétariat général du Tribunal a conclu qu'il estimait urgent que le Tribunal fédéral continue à examiner les éventuelles mesures disciplinaires à prendre au sein de l'autorité inférieure, ce dont il avait déjà été informé.

**D.h** Dans ses déterminations finales du 26 avril 2022, la recourante a renoncé à formuler des observations complémentaires tout en soulignant le caractère urgent du dossier.

En tant que de besoin, les autres faits et arguments pertinents de la recourante seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

**Droit :****1.**

**1.1** La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), 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 et librement sa compétence (cf. art. 7 al. 1 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.2** Conformément à l'art. 31 LTAf et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAf, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAf. Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est également recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Le recours pour déni de justice ou retard injustifié doit être adressé à l'autorité qui serait compétente pour connaître d'un recours dirigé contre la décision attendue (cf. notamment arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C\_81/2009 du 26 mai 2009 consid. 2.1 ; ATAF 2008/15 consid. 3.1.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-6038/2020 du 28 juin 2021 consid. 1.2, F-5906/2020 du 25 janvier 2021 ; A-4584/2019 du 13 décembre 2019 consid. 2.2.2 ; Message du 4 septembre 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 ss, p. 4206 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>ème</sup> éd. 2013, n° 5.18 ; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2<sup>ème</sup> éd. 2016, art. 46a PA n° 12).

Conformément à l'art. 77 al. 1 LEx, les décisions de la commission d'estimation – qui est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. f LTAf – peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Par conséquent, le Tribunal est compétent pour connaître d'un recours pour déni de justice formé à l'encontre de l'autorité inférieure.

**1.3**

**1.3.1** Un recours pour déni de justice ou retard injustifié n'est recevable que si la personne concernée a requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision et si elle a un droit au prononcé d'une décision (cf. ATAF 2010/53 consid. 1.2.3). Un tel droit existe lorsque, d'une part, une

autorité est obligée, de par le droit applicable, d'agir en rendant une décision et que, d'autre part, la personne qui s'en prévaut a la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATAF 2016/20 consid. 3 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.20 ; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, op. cit., art. 46a PA n° 13).

**1.3.2** Ces conditions sont remplies dans le cas d'espèce. La recourante, en tant que détentrice de l'aérodrome militaire de Payerne, est partie principale à la procédure d'indemnisation qui est menée, ou devrait l'être, par l'autorité inférieure. En effet, elle sera, le cas échéant, appelée à indemniser les propriétaires concernés et pourra recourir contre la décision de la Commission d'estimation (cf. art. 78 al. 1 LEx et 48 al. 1 PA). La recourante dispose d'un intérêt digne de protection au rendu d'une décision à propos des demandes d'indemnité formulées dans le cadre de la mise à l'enquête publique du projet litigieux, d'autant qu'elle doit répondre aux préoccupations de plus en plus pressantes des autorités et propriétaires concernés relatives à l'avancement de la procédure devant l'autorité inférieure. Aussi, la recourante est intervenue, à réitérées reprises, auprès de la CFE (...) afin qu'elle mène la procédure avec diligence et se conforme au principe de célérité.

**1.4** Au surplus, aux termes de l'art. 50 al. 2 PA, le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps. Déposé dans les formes prescrites par la loi (cf. art. 52 al. 1 PA), le recours du 17 décembre 2021 est recevable quant à la forme, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sous réserve de ce qui suit.

## **2.**

**2.1** A l'appui de ses conclusions, la recourante a en substance fait valoir que le retard pris dans la procédure devant l'autorité inférieure était injustifié et constituait à n'en point douter un déni de justice formel. Elle a souligné qu'elle avait entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour que la CFE (...) fasse diligence, en vain, dans la mesure il apparaissait qu'aucun acte de procédure n'avait été mené depuis la transmission des demandes d'indemnité, soit depuis plus de cinq ans. Au demeurant, le comportement de l'autorité inférieure, partant de son président, qui n'avait jamais répondu à ses nombreuses sollicitations écrites, serait indéfendable, donnerait une image catastrophique de la coordination des instances au niveau fédéral et placerait l'autorité recourante dans une situation délicate vis-à-vis des nombreuses autorités locales et personnes concernées par sa décision

d'approbation du 1<sup>er</sup> juin 2012, celles-ci s'adressant naturellement à elle pour s'enquérir de l'état d'avancement de la procédure

Considérant que le président de l'autorité inférieure avait gravement manqué à ses devoirs de fonction en ne réagissant pas aux nombreuses demandes d'information écrites de sa part, d'autres autorités et des propriétaires concernés, la recourante a également requis que le Tribunal de céans saisisse d'office le Tribunal fédéral afin qu'il soit statué sur sa révocation au sens de l'art. 59 al. 5 LEx.

La recourante a enfin rappelé que la responsabilité des membres des commissions fédérales d'estimation était régie par la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité [LRCF] RS 170.32) et soutenu que l'autorité inférieure devait d'ores et déjà être condamnée à supporter les éventuelles prétentions en dommages-intérêts que les propriétaires concernés pourraient, le cas échéant, faire valoir en raison du retard pris dans le traitement de leur demande d'indemnité.

**2.2** L'objet de la procédure administrative et, ainsi, l'objet du litige, constitue la relation juridique réglée par la décision, dans la mesure où celle-ci est attaquée. Par conséquent, l'objet du litige est déterminé par deux éléments : d'une part, par la décision attaquée, aussi nommé l'objet de la contestation, et, d'autre part, par les conclusions des parties. L'autorité de deuxième instance ne peut pas statuer sur des objets qui n'ont pas été tranchés par l'autorité de première instance, sinon elle empièterait sur la compétence fonctionnelle de l'autorité inférieure. Au cours de la procédure de recours, l'objet du litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de la décision entreprise (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 142 I 155 consid. 4.4.2, 136 II 457 consid. 4.2, 131 V 164 consid. 2.1; ATAF 2017 V/4 consid. 3).

## **2.3**

**2.3.1** En l'espèce, l'objet du litige consiste uniquement à déterminer si la durée de la procédure d'indemnisation devant l'autorité inférieure peut être considérée comme raisonnable ou non, compte tenu des circonstances du cas d'espèce et si, en tardant à poursuivre la procédure, elle s'est rendue coupable d'un déni de justice formel. En effet, l'objet du litige dans le cadre d'un recours pour déni de justice est limité à l'inactivité de l'autorité inférieure ou à son refus de statuer.

**2.3.2** Il ressort de ce qui précède que conclusion de la recourante tendant à ce que l'autorité inférieure soit condamnée aux éventuels dommages-intérêts qui pourraient être réclamés par les propriétaires lésés en raison d'un déni de justice (conclusion n°4 du mémoire de recours), ne fait pas partie de l'objet de la contestation et n'est, quoiqu'il en soit, pas de la compétence du Tribunal, de sorte qu'elle est irrecevable.

En effet, c'est le lieu de rappeler qu'une éventuelle demande en dommages-intérêts doit être adressée au Département fédéral des finances, conformément aux art. 10 al. 1 LRCF et 1 al. 1 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité. Le cas échéant, il appartiendra dès lors aux éventuels intéressés lésés d'agir en ce sens, s'ils estiment que les conditions cumulatives de la responsabilité de la Confédération sont réunies.

Au demeurant, la recourante n'est pas légitimée à formuler des conclusions pour faire valoir des intérêts de tiers (cf. arrêt du TF 2C\_1037/2019 du 27 août 2020 [destiné à la publication] consid. 6.2 ; ATF 143 II 506 consid. 5.1 ; 132 II 162 consid. 2.1.2).

## **2.4**

**2.4.1** La surveillance des commissions fédérales d'estimation a fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans le cadre de la révision de la LEx, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (RO 2020 4085 ; FF 2018 4817). Conformément au nouvel art. 63 LEx, le Tribunal administratif fédéral assume les tâches et exerce les compétences suivantes : a. il assure la surveillance de la gestion administrative des commissions d'estimation et de leurs présidents ; b. il peut demander des rapports ponctuels ou périodiques aux présidents et aux commissions ; c. il remplit les tâches visées aux art. 59<sup>ter</sup> et 59<sup>quater</sup> LEx ; d. il assure le versement des indemnités ou des rémunérations aux membres des commissions d'estimation et aux collaborateurs de leurs secrétariats.

Sur le plan interne, la fonction de surveillance administrative des CFE et de leur présidence respective dévolue au Tribunal relève du secrétaire général depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (cf. 15 al. 1 du règlement du Tribunal administratif fédéral du 17 avril 2008 [RTAF, RS 173.320.1]), alors qu'elle était assumée jusqu'alors par une délégation de la Chambre 1 de la Cour I du Tribunal (cf. anc. art. 23 al. 1 RTAF).

La surveillance disciplinaire sur les CFE et leurs membres est, quant à elle, désormais du ressort du Tribunal fédéral et non plus du Tribunal de céans.

Ainsi, aux termes de l'art. 59 al. 5 LEx, le Tribunal fédéral peut relever un membre d'une commission d'estimation de ses fonctions avant la fin de son mandat s'il a, intentionnellement ou en faisant preuve de négligence grave, violé gravement ses devoirs de fonction (let. a), ou s'il n'est durablement plus capable d'exercer sa fonction (let. b).

**2.4.2** En l'espèce, le Tribunal a été saisi, en tant qu'autorité de recours, d'un pourvoi pour déni de justice et non comme autorité de surveillance.

Comme cela ressort de ce qui précède, le secrétaire général du Tribunal de céans est compétent pour exercer la surveillance de la gestion administrative des commissions d'estimation et de leurs présidents, cas échéant, pour leur demander des rapports ponctuels ou périodiques. Dans ce cadre, il peut saisir le Tribunal fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance disciplinaire sur les commissions d'estimation, afin que ce dernier juge de l'opportunité de prendre des mesures disciplinaires, ce qui a d'ores et déjà été fait en l'espèce (cf. Faits D.g).

Sur ce vu, la conclusion de la recourante tendant à ce que la présente autorité de recours saisisse d'office le Tribunal fédéral afin qu'il examine l'opportunité de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du président de l'autorité inférieure, en le relevant, le cas échéant de ses fonctions dans le cadre de ce dossier (conclusion n° 3 du mémoire de recours) est, elle aussi, irrecevable.

Le présent arrêt sera toutefois communiqué au Tribunal fédéral au titre de sa compétence posée par l'art. 59 al. 5 LEx et au Secrétariat général du Tribunal administratif fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance de la gestion administrative des commissions fédérales d'estimation (cf. art. 63 let. a et b LEx et art. 15 al. 1 RTAF). Ces autorités de surveillance pourront lui donner la suite qu'il convient.

### **3.**

**3.1** Aux termes de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle et commet un déni de justice formel lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances

font apparaître comme raisonnable (cf. ATF 144 I 318 consid. 7.1 ; 131 V 407 consid. 1.1 ; 130 I 312 consid. 5.1). Entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé, ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (cf. ATF 135 I 265 consid. 4.4 ; 130 I 312 consid. 5.2 ; 125 V 188 consid. 2a).

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure ne peut donc pas être fixé de manière absolue, mais doit être apprécié dans le cas d'espèce en tenant compte de toutes les circonstances et de l'ensemble de la procédure. Pour la personne concernée, il n'est pas important de savoir sur quels motifs est fondée la durée excessive de la procédure ; est uniquement déterminant le fait que l'autorité n'agit pas ou pas dans les délais (cf. arrêts du TAF A-3684/2013 du 13 mars 2014 consid. 4.2.1 ; C-8034/2008 du 5 mars 2009 consid. 3).

**3.2** En l'espèce, le Tribunal observe que l'autorité recourante, en tant qu'autorité d'approbation, a, par courriers des 16 novembre 2016 et 8 mars 2017, transmis à l'autorité inférieure les demandes d'indemnités des personnes concernées pour l'expropriation formelle de leurs droits de voisinage en raison des immissions de bruit de l'aérodrome militaire de Payerne. Certes, ces demandes d'indemnités sont nombreuses. Toutefois, bien que l'autorité inférieure soit saisie de l'ensemble des demandes depuis plus cinq ans, rien ne laisse supputer que les opérations d'estimation aient avancé de manière significative, bien au contraire. En effet, la Commission fédérale n'a, pour ainsi dire, jamais daigné répondre aux nombreuses relances écrites de la recourante et il ne ressort pas du dossier de la cause qu'elle ait entrepris une quelconque mesure d'instruction concrète et reconnaissable, pas même convoqué une audience de conciliation. Au contraire, tout porte à croire que la procédure d'indemnisation n'a connu aucun développement significatif depuis la transmission des requêtes, soit depuis plus de cinq ans. Or, une carence d'une telle durée est assurément excessive et ne saurait nullement objectivement se justifier. L'autorité inférieure n'a d'ailleurs pas tenté d'apporter la moindre explication à son inaction. Au demeurant, il y a lieu de rappeler qu'une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure ; il appartient en effet à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2, 122 IV 103 consid. I.4).

On peut encore relever que la recourante avait pris soin d'actualiser la situation des personnes sollicitant une indemnité pour expropriation, de trier

et classer leur requête selon diverses catégories, tout en apportant les explications nécessaires afin de faciliter le travail de l'autorité inférieure. Pour sa part, lorsqu'un contact téléphonique a pu être établi avec la recourante, l'autorité inférieure a, par l'intermédiaire de son président, donné des indications et des assurances sur l'avancement de la procédure qu'elle n'a jamais tenue. Ce mode de procéder n'est pas conforme au principe de la bonne foi dans la conduite de la procédure (cf. art. 5 al. 3 Cst.). Ces éléments plaident également pour l'admission du présent recours.

**3.3** Dans ces circonstances, le Tribunal retient que la recourante est manifestement fondée à se plaindre du fait que la procédure d'indemnisation devant l'autorité inférieure n'a pas été menée dans un délai raisonnable au sens de l'art. 29 al. 1 Cst.

**3.4** A cela s'ajoute que l'autorité inférieure n'a donné aucune suite à l'invitation du Tribunal à déposer sa réponse au recours et à produire le dossier complet de la cause. Ce faisant, elle s'est rendue coupable d'une grave violation de l'obligation de collaborer qui lui incombait en vertu de l'art. 13 al. 1 PA et de l'art. 57 PA. Le silence de l'autorité inférieure a d'ailleurs empêché le Tribunal de mener l'instruction du recours. Ce comportement contraire au droit ne saurait être toléré et il convient de rappeler fermement l'autorité inférieure à ses devoirs procéduraux.

Il convient en outre de préciser que, dans le cadre d'une affaire récente, introduite en 2020, portant également sur un déni de justice de la part de l'autorité inférieure, le Tribunal de céans lui a imparti trois délais pour déposer sa réponse au recours et produire le dossier de la cause, en vain (cf. arrêt de la Cour de céans A-6038/2020 du 28 juin 2021).

#### **4.**

Sur le vu de ce qui précède, le recours pour déni de justice doit être admis. Dans un tel cas, la cause est en principe renvoyée à l'autorité inférieure et celle-ci invitée à statuer (cf. art. 61 al. 1 PA), de manière à ce que toutes les instances de recours soient préservées (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.1.2 ; arrêt du TAF A-3290/2011 du 29 septembre 2011 consid. 3 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.25).

Partant, la cause sera renvoyée à l'autorité inférieure et celle-ci enjointe à se saisir sans délai de la présente cause, de mener l'instruction conformément au principe de célérité et avec diligence, puis, dans les plus brefs délais, de statuer sur les requêtes d'indemnités qui lui ont été adressées

dans le cadre de l'approbation du projet de règlement d'exploitation militaire de l'aérodrome de Payerne et de l'octroi d'allégements.

## **5.**

Demeure à trancher la question des frais et dépens.

**5.1** Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure, qui comprennent l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe. Aucun frais de procédure n'est toutefois mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 2 1<sup>ère</sup> phr. PA), de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure en l'espèce.

**5.2** Selon l'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige. Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

En l'espèce, bien qu'elle obtienne gain de cause, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante en tant qu'autorité fédérale.

*(le dispositif est porté en page suivante)*

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours pour déni de justice est admis, dans la mesure où il est recevable.

**2.**

Il est enjoint à la Commission fédérale d'estimation (...) de se saisir sans délai de la présente cause, de mener l'instruction avec célérité et diligence, puis, dans les plus brefs délais, de statuer sur les requêtes d'indemnités qui lui ont été transmises par la recourante.

**3.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- au Tribunal fédéral
- au Secrétariat général du Tribunal administratif fédéral (courrier interne)

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

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Sébastien Gaeschlin

**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 :