



Cour I
A-6038/2020

Arrêt du 28 juin 2021

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christine Ackermann, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,
Manon Progin, greffière.

Parties

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
tous deux représentés par
Maître Jean-Christophe Diserens,
Kellerhals Carrard Lausanne/Sion SA,
3. **X.** _____ **SA**,
représentée par
Maître Amédée Kasser,
Kasser Schlosser avocats,
recourants,

contre

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

Objet

Déni de justice/retard injustifié.

Faits :**A.**

A.a Par courrier commun du 6 octobre 2017, conformément à une convention passée entre eux, A. _____ et B. _____, d'une part, ainsi que X. _____ SA, d'autre part (tous les trois ci-après : les requérants), agissant par l'intermédiaire de leur mandataire respectif, ont saisi la Commission fédérale d'estimation (...) (ci-après : la CFE) pour qu'elle statue sur le montant de l'éventuelle indemnité complémentaire due par X. _____ SA à A. _____ et B. _____ au titre des entraves causées par une servitude personnelle constituée par ces derniers en faveur de X. _____ SA.

A.b N'ayant pas obtenu de réponse de la part de cette dernière, les requérants lui ont adressé des courriers de relance le 14 novembre 2017 et le 18 janvier 2018.

A.c Suite à un échange de courriels, le Président de la CFE a finalement organisé une séance préliminaire qui s'est tenue le 25 juin 2018 et lors de laquelle il s'est interrogé sur sa compétence pour connaître de la cause qui lui était soumise. A l'issue de cette séance, des délais ont été impartis aux requérants pour déposer un exposé motivé des faits destiné notamment à établir la compétence de la CFE.

Les requérants ont procédé dans les délais impartis.

A.d La procédure n'ayant connu aucun développement dans l'intervalle, les requérants ont adressé des courriers de relance à la CFE le 28 janvier 2019, le 11 avril 2019, le 21 août 2019 et le 19 décembre 2019. Toutes ces missives sont restées sans réponse.

En parallèle, les requérants ont également tenté de contacter le Président de la CFE par téléphone le 28 mai 2019, le 17 octobre 2019, le 21 novembre 2019, le 5 décembre 2019 et le 12 décembre 2019, sans succès.

A.e Dans un courriel daté du 12 février 2020, le Président de la CFE a indiqué aux requérants qu'une décision serait notifiée avant le 15 mars 2020.

Cette indication n'a toutefois été suivie d'aucun effet.

A.f Un ultime courriel de relance a été adressé par les requérants au Président de la CFE en date du 7 mai 2020.

B.

B.a Le 12 août 2020, A. _____ et B. _____, conjointement à X. _____ SA (tous les trois ci-après : les plaignants), ont 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.

Ils ont invoqué que le comportement inexplicablement passif du Président de la CFE violait le principe de célérité et était constitutif d'un déni de justice formel.

B.b Par courrier du 14 août 2020, l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral a indiqué aux plaignants que, lorsqu'une procédure d'estimation ou d'expropriation est ouverte devant la CFE, la voie de la plainte à l'autorité de surveillance est subsidiaire par rapport à celle du recours pour déni de justice. Par conséquent, elle a informé les plaignants que le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) ouvrirait une procédure ordinaire de recours sans opposition de leur part dans un délai d'une semaine.

B.c Par écriture du 21 août 2020, les plaignants se sont opposés à l'ouverture d'une procédure ordinaire de recours, indiquant qu'ils avaient délibérément saisi l'autorité de surveillance par la voie de la plainte et exclu la saisine du Tribunal par un recours pour déni de justice dans le but d'éviter des retards et des coûts supplémentaires. Ils ont requis de l'autorité de surveillance qu'elle interpelle le Président de la CFE sur les raisons des retards pris dans le dossier et qu'elle l'invite à indiquer le délai dans lequel la décision attendue serait rendue, subsidiairement qu'elle lui fixe un délai à cet effet.

B.d Suite à des contacts téléphoniques avec les plaignants, l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral a décidé de procéder à une inspection du (...) arrondissement. Ses tentatives de prise de contact avec le Président de la CFE sont toutefois restées vaines, de sorte qu'une inspection n'a pu avoir lieu.

C.

C.a Par courrier du 24 novembre 2020, A. _____ et B. _____, conjointement à X. _____ SA (tous les trois ci-après : les recourants), ont indiqué au Tribunal qu'il y avait lieu de considérer leur écriture du 12 août 2020 comme un recours.

C.b Par décision incidente du 8 décembre 2020, le Tribunal a ouvert la présente procédure de recours et imparti à la CFE (ci-après : l'autorité inférieure) un délai échéant le 29 décembre 2020 pour déposer sa réponse au recours et produire le dossier complet de la cause.

C.c Le 13 janvier 2021, le Tribunal a constaté que l'autorité inférieure n'avait pas procédé dans le délai imparti au 29 décembre 2020 et lui a imparti un nouveau délai échéant le 1^{er} février 2021 pour ce faire.

C.d Par ordonnance du 4 mars 2021, le Tribunal a pris acte que l'autorité inférieure n'avait pas procédé dans le délai imparti au 1^{er} février 2021 et lui a imparti un ultime délai échéant le 31 mars 2021 pour déposer sa réponse au recours et produire le dossier complet de la cause, l'invitant instamment à se conformer à ce délai.

C.e Par ordonnance du 6 mai 2021, le Tribunal a pris acte que l'autorité inférieure n'avait pas procédé en la cause et a invité l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral, préalablement intervenue, à se déterminer à ce sujet.

C.f Le 11 mai 2021, 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^{er} janvier 2021. Elle a également rappelé que l'intervention de l'autorité de surveillance était subsidiaire par rapport à la voie ordinaire du recours mais que l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral avait déjà exceptionnellement agi en amont dans la présente cause en essayant de prendre contact avec le Président de la CFE, sans succès.

En tant que de besoin, les autres faits et arguments pertinents des recourants 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] 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^{ème} éd. 2013, n° 5.18 ; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2^{ème} éd. 2016, art. 46a PA n° 12).

Conformément à l'art. 77 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), 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 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). Si la personne qui a requis de l'autorité qu'elle rende une décision n'a pas la qualité de partie, l'autorité saisie doit rendre une décision d'irrecevabilité (cf. ATF 130 II 521 consid. 2.5). De même, si une autorité s'estime incompétente pour statuer sur une requête, elle ne saurait restée inactive. Elle doit en principe d'abord vérifier si l'affaire peut être transmise à l'autorité compétente (cf. art. 8 PA). Cependant, conformément à l'art. 9 al. 2 PA, lorsque le requérant requiert expressément le prononcé d'une décision et prétend que l'autorité saisie est compétente, celle-ci est tenue de rendre une décision d'irrecevabilité et de constater son incompétence (cf. ATAF 2009/1 consid. 3 ; 2008/15 consid. 3.2 ; arrêts du TAF A-4584/2019 précité consid. 1.3 ; A-6015/2018 du 14 novembre 2019 consid. 2.2.1 ; A-653/2019 du 3 juillet 2019 consid. 2.1 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.24 ; THOMAS FLÜCKIGER, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2^{ème} éd. 2016, art. 9 PA n^{os} 9 et 13).

1.3.2 En l'espèce, les recourants ont saisi l'autorité inférieure d'une requête commune le 6 octobre 2017. Par courriers du 21 août 2019 et du 19 décembre 2019, ils ont ensuite expressément requis de l'autorité saisie qu'elle leur communique sa décision. Pour sa part, dans un courriel daté du 12 février 2020, l'autorité inférieure a indiqué qu'une décision serait notifiée avant le 15 mars 2020, sans que cette annonce ne soit toutefois suivie d'effets.

L'autorité inférieure a certes émis des doutes sur sa compétence pour connaître de la requête des recourants. Toutefois, conformément à la jurisprudence susmentionnée, même si elle s'estimait incompétente, elle était tenue de rendre une décision d'irrecevabilité constatant son incompétence, dès lors que les recourants avaient expressément requis le prononcé d'une décision (cf. art. 9 al. 2 PA). Par conséquent, force est d'admettre que ces derniers avaient un droit au prononcé d'une décision.

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 12 août 2020 est recevable quant à la forme, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

L'objet du litige consiste à déterminer si l'autorité inférieure était en droit de s'abstenir, jusqu'à ce jour, de rendre une décision sur la requête commune déposée le 6 octobre 2017 par les recourants.

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, au vu des circonstances, force est d'admettre que l'autorité inférieure n'a pas agi dans un délai raisonnable. Elle a d'abord tardé à réagir à la requête déposée par les recourants en date du 6 octobre 2017, les courriers de relance envoyés par ces derniers le 14 novembre 2017 et le 18 janvier 2018 étant restés sans réponse. Certes, l'autorité inférieure a organisé une séance préliminaire qui s'est tenue le 25 juin 2018 et à l'issue de laquelle elle a imparti des délais aux recourants pour déposer un exposé motivé des faits. Cependant, quand bien même les recourants ont procédé dans les délais impartis, la procédure n'a connu aucun développement depuis lors. A intervalles réguliers, les recourants ont adressé des courriers de relance à l'autorité inférieure et ont tenté de joindre le Président de la CFE par téléphone, en vain. Finalement, plus de seize mois après le dépôt

des dernières écritures des recourants, l'autorité inférieure a, par courriel du 12 février 2020, informé ces derniers qu'une décision serait rendue avant le 15 mars 2020. Cette annonce n'a toutefois été suivie d'aucun effet et l'ultime courrier de relance des recourants du 7 mai 2020 n'a suscité aucune réaction de la part de l'autorité inférieure. Dans ces circonstances, il est manifeste que le comportement de l'autorité inférieure est constitutif d'un déni de justice formel, de sorte que le recours doit être admis.

3.3 A cela s'ajoute que l'autorité inférieure est restée étrangement silencieuse aux sollicitations de l'autorité de surveillance au sein du Tribunal administratif fédéral dans le cadre de la procédure ouverte suite à la plainte déposée par les recourants le 12 août 2020. De surcroît, dans le cadre de la procédure de recours devant le Tribunal de céans, l'autorité inférieure n'a donné aucune suite aux invitations répétées 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.

4.

Compte tenu 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 invitée à statuer sur la requête des recourants dans les plus brefs délais.

5.

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^{er} 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^{ter} et

59^{quater} LEx ; d. il assure le versement des indemnités ou des rémunérations aux membres des commissions d'estimation et aux collaborateurs de leurs secrétariats. 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).

Le présent arrêt sera ainsi communiqué au Tribunal fédéral au titre de sa compétence posée par l'art. 59 al. 5 LEx et au Tribunal administratif fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance de la gestion administrative des commissions fédérales d'estimation (cf. art. 63 let. a LEx) et d'ancienne autorité de surveillance de l'autorité inférieure intervenue préalablement à la présente cause (cf. anc. art. 63 LEx).

6.

Demeure à trancher la question des frais et dépens.

6.1 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^{ère} phr. PA), de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure en l'espèce. Par conséquent, l'avance de frais de 1'500 francs versée par les recourants leur sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

6.2 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 dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie (art. 8 al. 1 FITAF). Conformément à l'art. 14 al. 2 FITAF, le Tribunal fixe les dépens sur la base de la note de frais déposée ou, à défaut, sur la base du dossier. En l'occurrence, les dépens seront fixés à 1'000 francs et seront mis à la charge de l'autorité inférieure.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours pour déni de justice est admis.

2.

La Commission fédérale d'estimation (...) est instamment invitée à statuer sur la requête des recourants du 6 octobre 2017.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 1'500 francs versée par les recourants leur sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Une indemnité de dépens de 1'000 francs est allouée aux recourants, à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- au Tribunal fédéral (recommandé)
- au Tribunal administratif fédéral (courrier interne)

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

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Manon Progin

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 :