



---

Cour II  
B-4825/2010

## Arrêt du 22 février 2011

---

Composition

Bernard Maitre (président du collège),  
Philippe Weissenberger, Jean-Luc Baechler, juges,  
Vanessa Thalmann, greffière.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maître Pierre Gabus,  
recourant,

contre

**Département fédéral de l'intérieur (DFI),  
Secrétariat général, Surveillance fédérale des  
fondations**, Schwanengasse 2, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Déni de justice.

**Faits :**

**A.**  
(...).

**B.**  
(...).

**C.**  
(...).

**D.**  
(...).

**E.**  
(...).

**F.**  
(...).

**G.**  
(...).

**Droit :**

**1.**

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

**1.1.** En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ledit Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Demeurent réservées les exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF.

En l'espèce, le recourant ne conteste pas une décision, mais se plaint d'un déni de justice, à raison d'un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur la légalité des décisions prises par le conseil de fondation en lien avec la succession de Y.\_\_\_\_\_ et sur sa requête de destitution de deux de ses membres.

Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Les décisions rendues par le Département fédéral

de l'intérieur, Secrétariat général, Surveillance fédérale des fondations, peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral en vertu de l'art. 33 let. d LTAF.

Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

**1.2.** Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque : a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire ; b. est spécialement atteint par la décision attaquée, et ; c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Lorsque le recours a pour objet la dénonciation d'un déni de justice formel, comme c'est le cas en l'espèce, l'existence d'un intérêt matériel n'a cependant pas à être établie, seule devant être remplie l'exigence d'un intérêt actuel (arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-326/2008 du 17 avril 2008 consid. 1.2 et la réf. cit.). Cette condition est remplie dans le cas d'espèce, dans la mesure où il n'apparaît pas qu'une décision ait été rendue. L'autorité inférieure ne conteste par ailleurs pas la qualité pour recourir du recourant.

Les dispositions relatives à la représentation, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 46a ss et 63 al. 4 PA).

**1.3.** Dans son mémoire de recours, le recourant conclut notamment à ce que A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ soient exclus du conseil de fondation de la Fondation Y. \_\_\_\_\_. Par cette conclusion, le recourant requiert du Tribunal administratif fédéral qu'il procède à un examen matériel de l'affaire.

Dans le cadre d'un recours pour déni de justice ou retard injustifié, l'objet du litige concerne uniquement le refus ou le retard à statuer ; il ne peut en revanche pas s'étendre aux aspects matériels de l'affaire (voir HANSJÖRG SEILER, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren VwVG, Zurich/Bâle/Genève 2009, ad art. 54 n° 30). Lorsqu'un recours pour déni de justice est admis, le Tribunal administratif fédéral renvoie, en principe, l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant l'instruction de statuer sur la cause (art. 61 al. 1 PA ; voir ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 1998, p. 255). Grâce à cette manière d'agir, les voies de droit en faveur du recourant sont sauvegardées, étant donné qu'un nouveau recours contre la décision de l'autorité inférieure peut être formé (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 5.25).

Il est vrai que le recourant se fonde sur un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 30 janvier 2008 (ATAF 2009/1) pour requérir dudit Tribunal qu'il statue directement sur sa requête. Il convient toutefois de souligner que, dans cet arrêt, le Tribunal administratif fédéral a relevé que, dans sa réponse, l'autorité

inférieure s'était estimée incompétente et contestait la qualité de partie. Il a ainsi considéré qu'un renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure afin qu'elle rende une décision formelle sur la qualité de partie et sa compétence n'apparaissait pas opportun pour des raisons d'économie de procédure ; il a donc examiné si dite autorité avait l'obligation d'ordonner, par une décision, les mesures exigées par les recourants. En l'espèce toutefois, le recourant requiert du Tribunal administratif fédéral qu'il prenne une décision matérielle et non formelle. La situation du cas d'espèce s'avère donc totalement différente de celle qui existait dans l'arrêt précité, de sorte que cet arrêt ne peut pas trouver application in casu.

Au vu de ce qui précède, la conclusion du recourant tendant à l'exclusion du conseil de fondation de A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ doit être déclarée irrecevable. Pour le reste, le recours est recevable.

## 2.

Le recourant se plaint d'un déni de justice formel, à raison d'un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur la légalité des décisions prises par le conseil de fondation et sur sa requête de destitution de deux de ses membres.

Aux termes de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable ou adéquat s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances. La disposition précitée consacre le principe de célérité, dans le sens où il prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans le délai que la nature de l'affaire et les circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1 et les réf. cit.).

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure ne peut pas être fixé de manière absolue, mais doit être apprécié dans chaque cas d'espèce en tenant compte de toutes les circonstances et de l'ensemble de la procédure (arrêt du TF 12T\_1/2007 du 29 mai 2007 consid. 3.3). Sont ainsi notamment à prendre en considération le degré de complexité de l'affaire, le temps qu'exige l'instruction de la procédure (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, Mahon ad art. 29 n° 4), l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Le comportement de l'intéressé s'apprécie avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative qu'en procédure civile. Celui-ci doit toutefois entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, notamment en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié. Quant à l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques "temps morts", lesquels sont inévitables dans une procédure ; ainsi, pour autant qu'aucun de ces temps morts ne soit d'une durée vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut (ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3 et la réf. cit.). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent toutefois justifier la lenteur excessive d'une procédure, dans la mesure où il appartient à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de

la justice conforme aux règles (ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; voir aussi arrêt du TF 1P.449/2006 du 15 septembre 2008 consid. 3.1).

### **3.**

C'est à l'aune des principes rappelés ci-dessus qu'il convient d'examiner si l'autorité inférieure a commis un déni de justice.

**3.1.** Il ressort des faits établis sous les lettres A à G ci-dessus qu'il s'est écoulé près de vingt-deux mois entre le moment où l'autorité inférieure a informé le recourant qu'elle rendrait une décision dans les prochaines semaines (19 septembre 2008) et l'envoi par le recourant du recours pour déni de justice (5 juillet 2010). Il s'est en outre écoulé un peu plus de onze mois entre le dépôt de la seconde requête du recourant tendant à la révocation de deux membres du conseil de fondation (28 juillet 2009) et l'envoi du recours pour déni de justice (5 juillet 2010).

Il sied ainsi d'examiner si une telle durée de procédure est ou non raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

**3.2.** Afin de justifier cette durée de procédure et, par là-même l'absence de décision, l'autorité inférieure invoque une surcharge de travail, l'introduction par le recourant de faits nouveaux et d'une nouvelle procédure relative à la révocation de deux membres du conseil de fondation, la complexité de l'affaire et une correspondance abondante.

**3.2.1.** La surcharge de travail invoquée par l'autorité inférieure ne peut pas être prise en considération. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus (voir la jurisprudence citée au consid. 2 ci-dessus), une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent pas justifier la lenteur excessive d'une procédure, dans la mesure où il appartient à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles.

**3.2.2.** L'autorité inférieure fait valoir que les faits nouveaux introduits par le recourant ont contribué à prolonger la durée de la procédure.

Sur ce point, il sied tout d'abord de rappeler les faits suivants. Le 28 juillet 2008, le recourant a introduit sa première requête, au terme de laquelle il demandait à l'autorité inférieure d'interdire aux membres du conseil de fondation de signer l'accord projeté entre la Fondation et les petites-filles héritières. Dite autorité a, à plusieurs reprises, interdit à la Fondation de conclure cet accord. En date du 14 août 2008, elle a en outre, d'une part, invité le recourant à répliquer à la réponse de A.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ du 13 août 2008 jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2008 et, d'autre part, ordonné à la Fondation de répondre rapidement à

une mesure d'instruction. Le 22 août 2008, l'autorité inférieure a informé la Fondation que, suite à un examen soigneux de la situation de fait et de droit, aucun motif ne s'opposait à l'exécution par le conseil de fondation de la convention déjà conclue et souligné que la procédure serait poursuivie indépendamment de cette question. Invité par le recourant à revenir sur sa décision du 22 août 2008, l'autorité inférieure lui a indiqué dans un courrier du 19 septembre 2008 que l'échange d'écritures était clos et qu'une décision serait vraisemblablement prise dans les prochaines semaines.

Il ressort de ce qui précède que l'autorité inférieure a décidé d'autoriser la conclusion de la convention sans attendre la réponse à sa mesure d'instruction et alors même que l'échange d'écritures n'était pas terminé. Cette manière de procéder est pour le moins surprenante et laisse la Cour de céans perplexe quant au respect du droit d'être entendu des parties. Cela étant, on doit constater que, au mois d'août 2008, l'autorité inférieure a procédé, selon ses propres termes, à un examen complet de la situation de fait et de droit de la présente affaire, lequel l'a conduite à autoriser l'exécution de l'accord. Cela démontre clairement que, malgré la complexité de l'état de fait de la présente affaire, l'autorité inférieure était, à ce moment-là, à même de statuer. Elle l'a d'ailleurs elle-même reconnu le 19 septembre 2008 en clôturant l'échange d'écritures et en annonçant qu'elle allait rendre une décision dans les prochaines semaines. Partant, le recourant pouvait s'attendre à recevoir une décision rapidement. Or, à ce jour – soit environ deux ans et cinq mois plus tard –, aucune décision n'a encore été rendue.

Au regard de ce qui précède, on doit en outre constater que l'autorité inférieure a adopté un comportement contradictoire notamment en prenant une décision alors même que l'échange d'écritures n'était pas clos et ensuite en ne prenant pas la décision qu'elle avait annoncée en septembre 2008 pour les semaines à venir, arguant de la complexité de l'affaire alors même qu'elle affirmait auparavant avoir procédé à un examen complet de la cause. Cette manière de procéder a eu pour effet de contraindre le recourant à intervenir à plusieurs reprises auprès de l'autorité inférieure, d'une part, pour lui demander de reconsidérer sa décision d'août 2008 et, d'autre part, pour l'inciter à agir et à prendre la décision annoncée.

**3.2.3.** S'agissant ensuite des faits nouveaux qu'aurait introduits le recourant, il s'agit en réalité de faits découlant directement de la situation de fait dénoncée par ce dernier dès le début de la procédure et non, comme nous le verrons ci-après, de véritables faits nouveaux.

Dès le début de la procédure, le recourant s'est opposé à la conclusion de la convention, estimant qu'elle lésait les intérêts de la Fondation. Il sied de rappeler que le conseil de fondation avait chargé A. \_\_\_\_\_ (président du conseil de fondation) et B. \_\_\_\_\_ (membre du conseil de fondation et exécuteur testamentaire) de trouver un accord avec les petites-filles héritières. S'agissant de B. \_\_\_\_\_, la Justice de paix (...) a reconnu, en date du 29 juillet 2008, le caractère incompatible de ses fonctions de membre du conseil de fondation et d'exécuteur testamentaire. Cette décision était connue de l'autorité inférieure, laquelle savait ainsi d'emblée que cette problématique devrait être examinée. Par la suite, le conseil de fondation a encore dû prendre de nouvelles décisions – contestées par le recourant – en rapport avec la

succession de Y.\_\_\_\_\_. A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ faisaient partie de la composition du conseil de fondation lors de ces interventions. Il appert de ce qui précède que l'autorité inférieure devait s'attendre à ce que le recourant requiert que des mesures soient prises afin de préserver les intérêts de la Fondation qu'il estimait être lésés, notamment en demandant l'exclusion des personnes prénommées qui avaient pris part à la préparation de la convention et aux décisions qui ont suivi. La seconde requête du recourant ne repose ainsi pas sur des faits nouveaux, mais découle de faits résultant directement de la conclusion de la convention, objet de la première requête. Il s'ensuit qu'une grande partie des faits considérés comme nouveaux par l'autorité inférieure était en réalité déjà connue de cette dernière ; ils n'étaient par conséquent pas de nature à rendre la présente affaire plus complexe qu'elle ne l'était en été 2008 déjà.

De surcroît, il sied de souligner que l'abondance de correspondances invoquée par l'autorité inférieure découle précisément de la manière confuse avec laquelle elle a mené la procédure. Comme y relevé au consid. 3.2.2, en prenant une décision alors même que l'échange d'écritures n'était pas terminé, l'autorité inférieure a non seulement violé le droit d'être entendu des parties, mais elle a également contraint le recourant à déposer une demande de reconsidération. Puis, en ne prenant pas la décision imminente qu'elle avait annoncée en septembre 2008, elle a une nouvelle fois incité le recourant à intervenir dans cette procédure. A ce propos, il ressort clairement du dossier que, à partir de septembre 2008, l'autorité inférieure n'a agi que lorsque le recourant se manifestait. A aucun moment, elle n'a en revanche pris l'initiative de mener la procédure. En outre, la plupart de ses courriers portaient sur l'éventualité d'une discussion commune en présence de toutes les parties à la procédure. Il sied de rappeler ici que la conduite de la procédure incombe à l'autorité qui doit en définir l'objet, la diriger et y mettre un terme par une décision. Ainsi, elle ne peut pas invoquer l'abondance des courriers échangés pour justifier une prolongation de la procédure, puisque c'est elle-même qui est responsable de cette situation.

**3.2.4.** Enfin, le reproche que l'autorité inférieure formule à l'encontre du recourant selon lequel celui-ci aurait dû reprendre contact avec elle avant de recourir pour déni de justice est totalement dénué de pertinence. Au demeurant, il est ici rappelé à l'autorité inférieure que le recourant a, à maintes reprises, regretté son retard à statuer et lui a signalé que, dans ces conditions, il agirait par toutes voies de droit utiles afin de faire constater un déni de justice. Le recourant a ainsi entrepris tout ce qu'il pouvait pour inciter l'autorité inférieure à accélérer la procédure.

**3.3.** Il ressort du dossier que, au moment du dépôt du recours pour déni de justice, la procédure durait depuis près de deux ans. Il appert également de ce qui précède qu'aucun motif ne justifie en l'espèce une telle durée de procédure. Au demeurant, il convient en outre de constater que, de par sa conclusion subsidiaire, l'autorité inférieure reconnaît elle-même qu'elle a tardé à statuer. Il s'ensuit que la durée de la procédure apparaît excessive et qu'elle est constitutive d'un déni de justice. Conformément à ce qui a été relevé au consid. 1.3 ci-dessus, l'affaire doit ainsi être renvoyée à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations

afin qu'elle rende dans les meilleurs délais une décision sur les requêtes du recourant des 28 juillet 2008 et 28 juillet 2009.

**4.**

Il appert de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable.

**5.**

**5.1.** Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA).

En l'espèce, le recourant obtenant partiellement gain de cause, les frais de procédure, fixés à Fr. 1'200.-, doivent être réduits à Fr. 400.- (cf. art. 63 al. 1 PA). Ils seront prélevés sur l'avance de frais de Fr. 1'200.- déjà versée. Le solde sera versé au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

**5.2.** L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Lorsqu'ils ne peuvent pas être mis à la charge de la partie déboutée, les dépens sont supportés par la collectivité ou par l'établissement autonome au nom de qui l'autorité inférieure a statué (art. 64 al. 2 PA). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (art. 7 al. 2 FITAF). Selon l'art. 14 al. 1 FITAF, les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au Tribunal, avant le prononcé de la décision, un décompte de leurs prestations. Le Tribunal fixe les dépens sur la base du décompte. A défaut de décompte, le Tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF).

En l'espèce, le recourant qui obtient partiellement gain de cause et qui est représenté par un mandataire a droit à des dépens. Celui-ci n'ayant pas produit de note de frais, une indemnité réduite à Fr. 2'500.- (TVA comprise) lui est ainsi équitablement allouée à titre de dépens (cf. art. 7 al. 2 FITAF).

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

**1.**

Le recours est admis dans la mesure où il est recevable. Partant, le Département fédéral de l'intérieur, Secrétariat général, Surveillance fédérale des fondations, est invité à statuer sur les requêtes du recourant des 28 juillet 2008 et 28 juillet 2009 dans les meilleurs délais.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant réduit à Fr. 400.-, sont mis à la charge du recourant et sont prélevés sur l'avance de frais de Fr. 1'200.- déjà versée. Le solde de Fr. 800.- sera restitué au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Un montant réduit à Fr. 2'500.- (TVA comprise) à titre de dépens est alloué au recourant et mis à la charge du Département fédéral de l'intérieur, Secrétariat général, Surveillance fédérale des fondations.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 1194 - Ro; Acte judiciaire)

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

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Maitre

Vanessa Thalmann

**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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 24 février 2011