Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-6835/2013

Arrêt du 19 février 2014

Composition

Marie-Chantal May Canellas (présidente du collège),
Christoph Bandli, Marianne Ryter, juges,
Valérie Humbert, greffière.

Parties

1. **Association A._____**
2. **B._____SA,**
3. **C._____ SA,**
4. **D._____ Sàrl,**
5. **E._____ Sàrl,**

tous représentés par Maître Jacques Micheli, avocat,
recourantes,

contre

Office fédéral des transports OFT, Division Infrastructure,
3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

recours pour déni de justice.

Faits :

A.
Le 15 mars 2010, les Transports publics Lausannois (TL) ont demandé à l'Office fédéral des transports (OFT) l'octroi d'une concession pour construire et exploiter la ligne de tramway Renens-Gare et Lausanne-Flon. En cours de procédure, les TL ont demandé d'intégrer à la concession une nouvelle liaison routière entre la rue de la Vigie et l'avenue Jules Gonin (ci-après: liaison Vigie-Gonin), nécessaire pour permettre la création d'un site propre sur une partie de la rue de Genève et donc pour la mise en service d'une partie de la nouvelle ligne de tramway. Les informations relatives à cette infrastructure routière ont été communiquées au canton de Vaud, à la ville de Lausanne ainsi qu'aux différents offices fédéraux. Aucun d'entre eux n'ayant émis de remarque, la liaison routière a été intégrée à la concession n° 5146, octroyée par décision du 16 septembre 2011 du Conseil fédéral pour construire et exploiter la ligne de tramway Renens-Gare et Lausanne-Flon pour la période allant du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2061.

La décision d'octroi précisait notamment que les plans de l'ensemble de la nouvelle infrastructure ferroviaire seront remis à l'OFT d'ici au 31 décembre 2013 et que la construction devra commencer après l'entrée en force de la décision d'approbation des plans, mais au plus tard le 31 décembre 2016, et se terminer avant le 31 décembre 2018 (pce OFT 1).

B.
Le projet a été mis à l'enquête publique dans les communes de Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly et Renens, du 13 juin au 12 juillet 2012, selon publications parues le 12 juin 2012 dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud et le 24 heures édition Lausanne (pce OFT 12), et soumis à différents services intéressés de l'administration cantonale. Il a soulevé de très nombreuses oppositions, dont celles de l'Association A._____, de B._____ SA, de C._____SA, de D._____ Sàrl et de E._____ Sàrl (ci-après: Association A._____ & consorts), tous représentés par Me Jacques Micheli (pce OFT 7).

Dans son préavis, le service cantonal de développement territorial (SDT) a demandé de son côté le retrait de la procédure ferroviaire du bâtiment Maison du Livre et du patrimoine (MLP) prévu sous le nouvel axe routier Vigie-Gonin. Selon ce service, bien que cet élément soit relié structurellement à la réalisation du tramway, il ne l'était pas fonctionnellement. La réalisation de cet ouvrage devait suivre une procédure de planification

(plan de quartier MLP) et d'octroi de permis de construire selon le droit cantonal (pce OFT 12).

C.

C.a Les TL se sont déterminés le 19 juin 2013 sur les oppositions, les préavis des services cantonaux et les prises de position des offices fédéraux.

C.b Invités à déposer leurs observations sur cette détermination, les opposants Association A._____ & consorts ont déposé, le 23 août 2013, auprès de l'OFT, une requête incidente en suspension de la procédure motivée par le fait que la Municipalité de Lausanne avait mis à l'enquête publique du 19 juin au 18 juillet 2013 un plan de quartier MLP auquel ils s'étaient pareillement opposés. Selon eux, la réalisation de la liaison Vigie-Gonin est une condition préalable à la fermeture de la route de Genève, elle-même nécessaire à l'aménagement du tramway. Les deux projets seraient donc à ce point liés que le refus du plan de quartier MLP entraînerait soit l'abandon, soit la totale modification du projet de tramway. En conséquence, il se justifierait de suspendre l'instruction du projet tramway par simplification et économie de procédure (pce OFT 19).

C.c L'OFT, dans sa réponse du 28 août 2013, remarque que si une demande de modification de projet devait être soumise par les TL – ce qui n'était pas encore le cas – une mise à l'enquête complémentaire serait organisée durant laquelle il leur serait possible de faire valoir leurs intérêts. Les "impacts d'une telle modification sur le sort du reste du projet ne concernant donc pas en l'état la présente procédure", l'OFT a demandé aux opposants Association A._____ & consorts de se prononcer dans le délai qui leur avait été préalablement imparti (pce OFT 21).

C.d Les opposants Association A._____ & consorts se sont exécutés le 9 septembre 2013. Dans leur écriture, ils ont livré leurs observations quant aux déterminations des TL, complété la motivation de leur opposition arguant en substance que la liaison Vigie-Gonin ne constituait pas une installation ferroviaire mais une route et devait donc être sortie de la procédure fédérale, demandé la mise en oeuvre d'une expertise et requis à titre préjudiciel que l'OFT statue par décision séparée sur l'objet exact de la procédure ferroviaire et sur sa compétence (pce OFT 22). Par courrier séparé du même jour, les opposants Association A._____ & consorts sont revenus sur le problème de procédure et ont demandé à ce que l'objet de la procédure ferroviaire et la compétence de l'OFT soit défi-

nis à titre préjudiciel dans une décision séparée susceptible de recours (pce recourantes 10).

C.e Par voie de courriel du 11 septembre 2013, l'OFT a fait savoir aux opposants que sa compétence n'avait pas été discutée dans les oppositions à l'encontre du projet des TL et que si cela devait être le cas, il y avait lieu d'indiquer dans une requête motivée pourquoi ce grief n'avait pas été soulevé dans les délais légaux. Pour le surplus, l'OFT a remarqué que la procédure cantonale portait exclusivement sur le sort du bâtiment MLP et non sur l'ouvrage routier lui-même et qu'il allait inviter les TL à modifier le projet déposé dans le sens d'un retrait du bâtiment litigieux (pce OFT 23).

C.f Par écriture du 18 septembre 2013, les opposants Association A._____ & consorts ont conclu à ce que soit prononcé par décision incidente "séparée du fond", d'une part, que l'OFT n'était pas compétent pour autoriser la liaison routière Vigie-Gonin ni celle de la MLP ni pour statuer sur le plan de quartier MLP, et, d'autre part, la suspension de la procédure ferroviaire fédérale jusqu'à droit connu sur la question de la compétence de l'OFT. Les opposants expliquaient que la complexité et l'importance du projet mis à l'enquête en 2012 ne leur avaient pas permis d'examiner dans le délai légal la compétence de l'OFT et que de surcroît, la compétence d'une autorité peut être contestée en tout temps (pce OFT 24).

C.g Le 19 septembre 2013, l'OFT a répondu qu'étant en train d'instruire la procédure, il ne lui était pas possible à ce stade de rendre une décision sur le projet, respectivement sur sa compétence, sans violer son devoir de motivation et qu'au plus tard la requête serait traitée dans la décision finale (pce OFT 25).

C.h Par courrier du 25 septembre 2013, les opposants Association Flon & consorts, rejetant les arguments invoqués, ont exigé une détermination de l'OFT d'ici le 30 septembre 2013 (pce OFT 26).

L'OFT a répondu par deux courriels du 26 septembre 2013 (pce OFT 27).

C.i Dans l'intervalle, le 25 septembre 2013, les TL ont formellement retiré le bâtiment MLP et modifié en conséquence le dossier d'approbation des plans soumis à l'OFT, souhaitant une rapide mise à l'enquête publique (pce OFT 28).

C.j Par courrier du 30 septembre 2013, les opposants Association A._____ & consorts ont demandé le prononcé de la décision incidente déjà évoquée jusqu'au vendredi 4 octobre 2013.

Par courriel du 1er octobre 2013, l'OFT a répondu en substance que les demandes seraient traitées dans un courrier "dès que possible".

Par courrier du 4 octobre 2013, les opposants Association A._____ & consorts ont fixé un ultime délai au 31 octobre 2013 à l'OFT.

Par courriel du 8 octobre 2013, l'OFT a rappelé que les demandes seraient traitées dès que possible.

C.k Par lettre du 10 octobre 2013, adressée à tous les représentants des opposants au projet, l'OFT les a informés de la demande de modification du projet par les TL visant le retrait de la MLP de la procédure d'adoption et l'adaptation de la demande de défrichement. L'instruction de cette demande ainsi que sa mise à l'enquête publique – dont les dates étaient communiquées par courrier séparé – devraient permettre aux tiers de faire valoir leurs intérêts en lien avec la suppression de la MLP. Pour le surplus, selon l'OFT, la mise à l'enquête du projet en été 2012 mentionnait clairement la présence de mesures d'accompagnement "routières" sans qu'aucune requête de suspension en lien avec le prétendu caractère étranger au projet ferroviaire de ces aménagements ne soit formulée, si bien qu'il lui paraissait inopportun de suspendre les mesures d'instruction déjà engagées pour traiter uniquement de ce point (pce OFT 33).

Le 23 octobre 2013, les opposants Association A._____ & consorts ont prié l'OFT de rendre la décision incidente demandée d'ici le 31 octobre 2013, sous peine d'un recours pour déni de justice (pce OFT 35).

Le 19 novembre 2013, l'OFT a pris acte de la demande et, maintenant sa position, renvoyé à son courrier du 10 octobre 2013 (pce OFT 36).

C.l Dans l'intervalle, les plans modifiés ont été mis à l'enquête publique complémentaire du 16 octobre au 15 novembre 2013. L'Association A._____ & consorts s'y sont opposés.

D.

D.a Par acte du 5 décembre 2013, les opposants Association Flon & consorts, interjettent recours par devant le Tribunal administratif fédéral, par l'entremise de leur avocat, contre l'absence de décision de l'OFT

concernant sa compétence et la suspension de la procédure. Les recourantes concluent à l'admission du recours et à ce qu'il soit prononcé principalement, l'incompétence de l'OFT pour autoriser la construction de la liaison routière Vigie-Gonin, la procédure ferroviaire étant suspendue jusqu'à droit connu sur cette question; subsidiairement, le renvoi de la cause à l'OFT pour qu'elle statue sur les conclusions de la requête incidente du 18 septembre 2013.

D.b Dans sa réponse au recours du 9 janvier 2014, l'autorité inférieure conclut à l'irrecevabilité du recours, voire à son rejet. Elle rappelle en substance que la concession octroyée par le Conseil fédéral le 16 septembre 2011 intègre la mesure d'accompagnement routière et qu'il ne leur est pas possible de dédire le Conseil fédéral sans un examen approfondi. L'autorité inférieure remarque encore que la demande de concession avait été publiée en 2010 par le canton de Vaud sans que les recourantes n'interviennent alors en procédure.

D.c Par ordonnance du 16 janvier 2014, le Tribunal administratif fédéral transmet copie de la réponse de l'autorité inférieure aux recourantes.

D.d A la demande des recourantes du 5 févier 2014, le Tribunal administratif fédéral leur fixe par ordonnance du 6 février 2014, un délai pour se déterminer sur la réponse de l'autorité inférieure.

D.e Par détermination du 17 février 2014, les recourantes contestent le fait que des mesures d'instruction doivent être menées pour trancher la question de la compétence de l'autorité inférieure et, pour le surplus, confirment leurs conclusions.

D.f Par ordonnance du 19 février 2014, le Tribunal administratif fédéral transmet copie de la réponse des recourantes à l'autorité inférieure.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) – non pertinentes en l'espèce – le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, 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 let. a à i LTAF. A teneur de l'art. 46a PA, le recours est aussi recevable si sans en avoir le

droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire (recours pour déni de justice).

1.2 Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1). La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.3 Le recours pour déni de justice doit être adressé à l'autorité qui aurait été compétente pour connaître du recours contre la décision qui n'a précisément pas été rendue (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 1.3 non publié in ATAF 2009/1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2013, n. 5.18; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in: FF 2001 4206). Les décisions de L'OFT, en sa qualité d'unité de l'administration fédérale subordonnée à un département fédéral, en l'espèce le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC), peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 33 let. d LTAF), si bien que celui-ci est donc l'autorité compétente ratione materiae.

1.4 Par un recours formé pour refus exprès de statuer ou retard injustifié, il ne peut être conclu qu'à la constatation de la violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), selon lequel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable, et à ce que la décision soit rendue à bref délai par l'autorité compétente. La constatation d'un retard inadmissible à statuer constitue pour le recourant une forme de réparation (ATF 129 V 411 consid. 1.3). En revanche, le juge n'a pas à entrer en matière sur d'autres prétentions. Autrement dit, le recourant ne peut s'en prendre qu'à l'absence de décision de l'autorité mise en cause. Ses conclusions ne peuvent en revanche s'étendre aux aspects matériels de l'affaire, au sujet desquels l'autorité concernée ne s'est par définition pas encore prononcée (HANSJÖRG SEILER, in: Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich/Bâle/Genève 2009, n. 30 ad art. 54 PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.25; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 369 s.; JAAC 57.2). Ainsi, s'il admet le recours, le Tribunal administratif fédéral renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui ordonnant de statuer sur la cause (ATAF 2008/15 consid.

3.1.2; JAAC 68.123, 65.15 consid. 2a et 5 ; cf. ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BETSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., Zurich 1013, n° 1312 p. 448; MARKUS MÜLLER in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St. Gallen 2008, n. 14 ad art. 46a). L'art. 6 par. 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) n'offre pas une protection plus étendue que celle de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 130 I 312 consid. 5.1; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Zurich 2011, n° 1500).

1.5 En l'espèce, le recours est formé en raison du fait que l'OFT tarderait indûment à statuer, étant précisé que la distinction entre refus de statuer ou tardiveté dans le devoir de statuer n'a guère d'incidence, tous deux constituant des dénis de justice formels (cf. PIERRE MOOR / ETIENNE POLTIER, Droit administratif II, 3ème éd., Berne 2011, p. 336). En vertu de l'art. 50 al. 2 PA le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps. Il apparaît en outre que les conditions de forme et de contenu du recours prévues à l'art. 52 PA sont respectées de sorte que le recours s'avère à cet égard recevable.

Cela étant, le recours pour déni de justice ne peut viser qu'à déterminer si l'OFT a tardé indûment ou refusé sans droit de statuer sur la requête du 18 septembre 2013 (conclusion III des recourantes): comme déjà souligné, les recourantes ne peuvent dès lors conclure qu'au renvoi de la cause à l'autorité inférieure afin qu'elle rende la décision voulue (cf. consid. 1.4 ci-avant). La conclusion principale des recourantes visant à ce que l'incompétence de l'autorité inférieure pour autoriser la construction de la liaison Vigie-Gonin soit prononcée par la Cour de céans et que celle-ci ordonne elle-même la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur la question (conclusion II des recourantes), en tant qu'elle porte sur les aspects sur lesquels il est précisément reproché à l'autorité inférieure de ne pas avoir rendu la décision attendue, est d'emblée irrecevable.

2.

2.1 Le dépôt d'un recours pour déni de justice suppose non seulement que l'autorité inférieure n'ait pas rendu la décision attendue mais également que l'intéressé ait *requis* de l'autorité compétente cette décision, et qu'il existe *un droit* à se voir notifier une telle décision (cf. ATF 135 II 60 consid. 3.1.2, ATAF 2010/29 consid. 1.2.2).

2.2 Un tel droit existe lorsqu'une autorité est *tenue d'agir*, de par le droit applicable, en rendant une décision, et que l'intéressé qui s'en prévaut a la *qualité de partie*, selon l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 133 V 188 consid. 4.2; ATAF 2009/1 consid. 3 et ATAF 2008/15 consid. 3.2.; cf. également MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.20 et n° 5.23; TANQUEREL, op. ct., n. 1407 et 1498). L'art. 6 PA reconnaît la qualité de partie aux personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi qu'aux autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. Cela étant, seules peuvent entrer en ligne de compte comme parties dans la procédure de première instance les personnes, organisations et autorités qui remplissent les conditions de l'art. 48 PA (la let. a étant exceptée) et disposent au surplus de la capacité d'agir en justice. Le but de l'art. 6 PA est de n'admettre comme partie à la procédure que les personnes qui se trouvent avec l'objet de la procédure dans un rapport particulièrement étroit et spécifique (ISABELLE HÄNER in: Kommentar VwVG, op. cit., n. 1 s. ad art. 6).

2.3 S'agissant de conditions de *recevabilité* du recours pour déni de justice (ATF 130 II 521 consid. 2.5; ATAF 2009/1 consid. 3), il convient de les examiner avant toute autre analyse.

3. En l'espèce, il s'agit dès lors – en préambule – de déterminer si les recourantes ont bien requis la décision dont ils déplorent l'absence et si aucune décision n'a été prononcée (consid. 3.1 ci-après). Dans une autre étape, il y a lieu d'établir si les recourantes disposaient de la qualité de partie dans le cadre de la procédure qui s'est déroulée devant l'instance inférieure (consid. 3.2 ci-après), puis – en dernier lieu – d'examiner si l'OFT était tenu, de par le droit applicable, de rendre la décision incidente, objet de la requête des recourantes du 18 septembre 2013 (consid. 3.3 ci-après).

3.1 En l'occurrence, il faut relever que les recourantes avaient sollicité de l'autorité inférieure qu'elle se prononce sur deux points. En effet, par requête incidente du 18 septembre 2013, les recourantes ont demandé à l'autorité inférieure d'une part qu'elle statue sur sa compétence et d'autre part qu'elle suspende la procédure ferroviaire jusqu'à droit connu sur ce point. Elles ont donc expressément demandé qu'une décision incidente soit prononcée à cet effet. L'autorité inférieure a affirmé ne pas être en mesure de le faire à ce stade de la procédure.

Cela étant, s'agissant plus spécifiquement de la suspension de la procédure, l'autorité inférieure a finalement répondu le 10 octobre 2013 − à tous les opposants au projet ferroviaire, y compris aux recourantes – qu'elle n'estimait pas opportun de suspendre les mesures d'instruction engagées, uniquement pour traiter de l'éventuel caractère étranger au projet ferroviaire des mesures d'accompagnement "routières". Ce faisant, elle s'est prononcée sur la demande de suspension, de sorte que le recours pour déni de justice est à cet égard privé d'objet. En d'autres termes, le Tribunal de céans ne saurait renvoyer la cause à l'autorité inférieure afin qu'elle se prononce sur la suspension de la procédure, puisque ce prononcé a déjà été rendu. L'on observera, au surplus et à toutes fins utiles, que s'il fallait considérer le mémoire du 5 décembre 2013 comme un recours interjeté à l'encontre du prononcé de l'autorité inférieure du 10 octobre 2013, ce recours s'avérerait tardif et donc irrecevable.

3.2

3.2.1 S'agissant de la qualité de partie des recourantes, il doit être rappelé que, selon l'art. 18*f* al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101), applicable par renvoi de l'art. 11 al. 2 de la loi fédérale du 29 mars 1950 sur les trolleybus (LTro, RS 744.21), quiconque a la qualité de partie en vertu de la PA ou de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l’expropriation (LEx, RS 711) peut faire opposition auprès de l'autorité d'approbation pendant le délai de mise à l'enquête; toute personne qui n'a pas fait opposition est exclue de la suite de la procédure. Les recourantes ayant formulé opposition, elles estiment de toute évidence se trouver dans rapport particulièrement étroit et spécifique avec l'objet de la procédure. Toutefois, l'autorité inférieure qui ne s'est pas encore prononcée sur les oppositions, n'a en conséquence pas formellement statué sur la qualité pour agir des opposantes, recourantes dans la présente procédure. Du point de vue du Tribunal, cette qualité ne semble guère poser problème pour les recourantes 2 à 5 qui déploient toutes une activité économique dans la zone concernée par le projet litigieux.

3.2.2 S'agissant de la recourante 1, sa qualité d'association appelle les remarques suivantes.

3.2.2.1 Selon la jurisprudence relative à l'art. 48 PA, à condition d'avoir la personnalité morale, une association peut être admise à agir à double titre. D'une part, l'association est intéressée elle-même à l'issue de la contestation (p. ex. : subvention qu'elle demande) : elle agit alors *directement dans son intérêt* et indirectement dans celui de ses membres. Sa

qualité pour agir se détermine dans ce cas selon les critères ordinaires. Ainsi, de même que pour de simples particuliers, il ne lui est pas possible de recourir pour des motifs d'intérêt général, alors même que selon les statuts, elle aurait un but idéal. D'autre part, l'association entend sauvegarder *directement les intérêts de ses membres* et indirectement les siens. Dans cette hypothèse, une association peut être admise à agir par la voie du recours de droit administratif − nommé alors recours corporatif ou égoïste − pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4, ATF 130 II 514 consid. 2.3.3; ATF 130 I 26 consid. 1.2.1). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (MOOR/POLTIER, op. cit., p. 750).

3.2.2.2 Dans le cas présent, il apparaît que la recourante 1, organisée sous la forme d'une association, dispose de la personnalité morale. Cela étant, l'on ne saurait admettre qu'elle soit *elle-même* intéressée à l'issue de la contestation. Certes, elle fait valoir (devant l'autorité inférieure) son intérêt propre au motif que le projet compromet la réalisation de ses buts statutaires, car les mesures envisagées vont peser sur la visibilité et l'accès à la plateforme du Flon que l'association tend précisément à promouvoir. Cette argumentation est cependant douteuse – et le Tribunal de céans ne saurait y souscrire – du moment que le but invoqué concerne en fait l'accès et la visibilité des membres de l'association et non de l'association elle-même.

Si l'on admet en revanche qu'elle défend les intérêts de ses membres, et non directement ses propres intérêts, elle doit alors remplir les conditions particulières posées par la jurisprudence précitée. La question se poserait ainsi de savoir – notamment – si l'art. 4 de ses statuts est rédigé de telle manière qu'il protège les intérêts de ses membres qu'elle tend précisément à sauvegarder, en agissant devant l'OFT. Cette question peut toutefois rester ouverte. D'une part, l'autorité inférieure ne s'est pas encore prononcée sur la qualité pour agir des opposants et il y a lieu de préserver à ce sujet le cours normal des instances. D'autre part, le recours pour déni de justice s'avère de toute manière irrecevable faute d'obligation pour l'autorité inférieure de rendre le prononcé incident en question (cf. ci-après consid. 3.3), de sorte que – par économie de procédure – le Tribunal n'a pas à se pencher dans le détail sur la qualité pour agir de la recourante 1, d'autant que cette même problématique ne se pose guère pour les recourantes 2 à 5.

3.3 Il convient encore de se demander si les recourantes peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection (cf. MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 5.23). En effet, au terme de l'art. 48 al.1 let. c. PA, a la qualité pour recourir celui qui possède un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de la décision attaquée. Dans un recours pour déni de justice, caractérisé précisément par l'absence de décision attaquable, cet intérêt consiste – indépendamment de la question de savoir si le recourant aura gain de cause au fond – à obtenir une décision susceptible de recours (ATF 131 V 407 consid. 1.1; ATF 125 V 118 consid. 2b) et plus particulièrement dans le cas d'espèce, à obtenir de l'autorité inférieure qu'elle statue par voie incidente sur sa compétence. L'examen de cette question se confond *in casu* avec celui du droit des recourantes à exiger une telle décision.

3.4 Il s'agit donc de déterminer si l'OFT était tenu – d'après le droit applicable – de rendre la décision incidente portant sur sa compétence, réclamée par les recourantes.

3.4.1 Aux termes de l'art. 9 al. 1 PA, l'autorité qui se tient pour compétente le constate dans une décision si une partie conteste sa compétence. A l'inverse, l'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente (art. 9 al. 2 PA). Pour des raisons d'économie de procédure, la compétence contestée est souvent constatée dans le cadre d'une décision incidente susceptible d'être attaquée séparément (art. 45 al. 2 let. 4 PA). Cela ne signifie toutefois pas que cette constatation doit obligatoirement faire l'objet d'une décision incidente (ATF 129 II 497 consid. 2.4). En effet, le prononcé sur sa compétence par décision séparée du fond est une *possibilité* ouverte à l'autorité qui peut aussi choisir de statuer sur ce point dans le cadre de l'arrêt final (cf. THOMAS FLÜCKIGER, in : Praxiskommentar VwVG, op. cit., n. 5 ad. art. 9).

3.4.2 En l'espèce, l'OFT n'est pas tenu de statuer par voie incidente plutôt que dans le cadre de son jugement final sur sa propre compétence. En effet, l'économie de procédure – dont se prévalent les recourantes – qu'il y aurait à agir par voie incidente n'est pas manifeste. L'OFT, en qualité d'autorité d'approbation des plans (cf. art. 18 al. 2 let. a LCdF applicable par renvoi de l'art. 11 al. 2 LTro), est sans aucun doute compétent pour la plus grande partie du projet qui lui a été soumis. On ne se trouve ainsi pas dans le cas où une autorité devrait décliner sa compétence et transmettre au plus vite la totalité du dossier à l'autorité considérée comme compétente. La question que doit trancher l'OFT est celle de savoir si la

nouvelle liaison routière Vigie-Gonin sert principalement à la construction et à l'exploitation de la ligne de tramway projetée. De cette réponse découle sa compétence pour la liaison litigieuse. Il n'a pas refusé d'examiner sa compétence ni tardé à donner suite aux injonctions des recourantes. Bien au contraire, il a toujours réagi rapidement aux nombreux courriers de ceux-ci, estimant qu'il n'était pas en mesure de statuer à ce stade sur sa compétence et que ce point serait tranché au plus tard dans sa décision finale. Aux yeux du Tribunal, il est concevable que l'autorité inférieure doive instruire le dossier plus avant et qu'en conséquence la poursuite de la procédure soit nécessaire à la clarification de la compétence, ce qui justifie qu'elle tranche cet aspect plus tard, voire dans le cadre d'un jugement au fond.

3.4.3 Ainsi non seulement il n'apparaît pas que les recourantes disposent d'un droit à ce que l'autorité se prononce par voie incidente sur sa compétence, mais de surcroît il n'apparait pas non plus que les recourantes peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection, dans le sens de l'art. 48 al. a let. c. PA, à ce qu'il en soit ainsi. L'absence de décision à cet égard n'est pas de nature à leur causer un préjudice. En l'espèce, les exigences des recourantes (suspension de la procédure pour décider de manière incidente sur la compétence de l'OFT) sont plutôt susceptibles de freiner – de manière non justifiée par des intérêts prépondérants – le cours normal de la procédure.

3.4.4 Au vu de ce qui précède, en l'absence d'obligation pour l'autorité inférieure de statuer par la voie préconisée par les recourantes et compte tenu du défaut d'intérêt digne de protection de ceux-ci à obtenir une décision incidente, le recours pour déni de justice doit être déclaré irrecevable.

4.

4.1 Pour être complet, la Cour se plaît encore à relever que si le recours avait été recevable, il aurait sans doute dû être rejeté. En effet, dans les affaires portant sur un déni de justice, le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause et, entre autres critères, sont notamment déterminants la nature de l'affaire, le degré de complexité de la cause, la difficulté éventuelle d'élucider les questions de fait, l'enjeu que revêt le litige pour l'administré ainsi que le comportement de celui-ci et des autorités intimées (ATF 135 I 265 consid. 4.4; ATF 129 V 411), étant relevé que les faits juridiquement déterminants sont ceux existants au moment du dépôt du recours pour

déni de justice (arrêt du Tribunal de céans C-257/2012 du 8 juin 2012 consid. 2.2 avec les références citées).

4.2 Or l'état de fait ne permet pas de déceler un déni de justice de la part de l'autorité inférieure, vu que cette dernière n'a cessé de faire avancer l'affaire (arrêt du Tribunal fédéral 9C_87/2013 du 18 mars 2013 consid. 5.1) et qu'on ne saurait voir dans le temps écoulé jusqu'au dépôt du recours (soit moins de 3 mois depuis la requête incidente du 18 septembre 2013) un retard injustifié compte tenu des particularités de la présente affaire qui implique la consultation de nombreuses autorités fédérales, cantonales et communales. Il faut rappeler à ce sujet que suite au retrait du projet de la MLP et à une adaptation de la demande de défrichement, les plans modifiés ont dû être soumis à une enquête publique complémentaire du 16 octobre au 15 novembre 2013 et que, dans ce cadre, les recourantes ont pu exposer une nouvelle fois leur opposition. Ces aléas de procédure ont inévitablement conduit à des ajournements qui sont loin de pouvoir être associés à des retards injustifiés.

5.

5.1 Les recourantes, qui succombent, doivent donc s'acquitter solidairement des frais de justice fixés, compte tenu de la charge liée à la procédure, à 1'500 francs (art. 63 al. 1 PA et art. 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont compensés par l'avance de frais déjà versée de 1'500 francs.

5.2 Il n'est pas alloué de dépens (art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*).

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours du 5 décembre 2013 pour déni de justice est irrecevable.

2.
Les frais de procédure d'un montant de 1'500 francs sont mis solidairement à la charge des recourantes. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà versée de 1'500 francs.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– aux recourantes (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n°de réf. 2012/0109-00 ; Recommandé)
– au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

La présidente du collège : La greffière :

Marie-Chantal May Canellas Valérie Humbert

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 :