Urteilskopf

141 II 429

32. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause A. et B. contre Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) SA et Office fédéral des transports (recours en matière de droit public) 1C_115/2015 du 26 novembre 2015

Regeste (de):
Art. 20 Abs. 2bis VwVG (Art. 44 Abs. 2 BGG, Art. 38 Abs. 2bis ATSG); Fiktion der Zustellung einer Gerichtsurkunde bei einem Postrückbehaltungsauftrag (Bestätigung der Rechtsprechung).

Bei einem Postrückbehaltungsauftrag gilt eine Gerichtsurkunde als zugestellt am letzten Tag der Frist von sieben Tagen ab Eingang der Sendung bei der Poststelle am Wohnort des Empfängers. Daran wollte der Gesetzgeber anlässlich der Totalrevision der Bundesrechtspflege nichts ändern. Die von der früheren Rechtsprechung entwickelten Grundsätze bleiben anwendbar (E. 3.3).

Wer weiss, dass er Partei eines gerichtlichen Verfahrens ist, muss im Falle seiner Abwesenheit die geeigneten Massnahmen treffen, damit ihm richterliche Mitteilungen zukommen, oder zumindest die Behörde über seine Abwesenheit informieren; ein Postrückbehaltungsauftrag stellt keine genügende Massnahme dar (E. 3.1 und 3.2).

Regeste (fr):
Art. 20 al. 2bis PA (art. 44 al. 2 LTF, art. 38 al. 2bis LPGA); présomption de notification d'un acte judiciaire en cas de demande de garde du courrier (confirmation de la jurisprudence).

En cas de demande de garde du courrier, un acte judiciaire est réputé communiqué le dernier jour du délai de garde de sept jours dès réception du pli par l'office postal du domicile du destinataire. Le législateur n'a pas entendu modifier cette présomption, à l'occasion de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale; les principes déduits de la jurisprudence antérieure demeurent applicables (consid. 3.3).

Il incombe à celui qui se sait partie à une procédure judiciaire de prendre, en cas d'absence, les dispositions pour que les communications du juge lui parviennent, ou à tout le moins d'informer l'autorité de son absence; une demande de garde du courrier ne constitue pas une mesure suffisante (consid. 3.1 et 3.2).

Regesto (it):
Art. 20 cpv. 2bis PA (art. 44 cpv. 2 LTF, art. 38 cpv. 2bis LPGA); finzione di notifica di un atto giudiziario in caso di ordine di trattenuta della corrispondenza (conferma della giurisprudenza).

In presenza di un ordine di trattenere gli invii, un atto giudiziario è ritenuto essere recapitato l'ultimo giorno del termine di sette giorni dalla ricezione dell'invio da parte dell'ufficio postale del domicilio del destinatario. Nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, il legislatore non ha inteso modificare questa presunzione; i principi dedotti dalla giurisprudenza anteriore rimangono applicabili (consid. 3.3).

Spetta a colui che sa di essere parte in una procedura giudiziaria adottare, in caso di assenza, le disposizioni necessarie affinché le comunicazioni giudiziarie gli pervengano o per lo meno d'informare l'autorità della sua assenza; una domanda di trattenere la corrispondenza non costituisce una misura sufficiente (consid. 3.1 e 3.2).

Sachverhalt ab Seite 430

BGE 141 II 429 S. 430

A. Le 5 mars 2012, les Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA (ci-après: les CFF) ont soumis à l'approbation de l'Office fédéral des transports (ci-après: l'OFT) les plans concernant le projet "Coppet-Genève" portant sur des mesures visant à augmenter la cadence du trafic régional sur ce tronçon; il est notamment prévu de construire un îlot de croisement à Chambésy. L'OFT a ouvert une procédure ordinaire d'approbation des plans le 19 avril 2012, avec mise à l'enquête publique dans les communes concernées par les travaux. Le projet a suscité plusieurs oppositions, dont celle de A. et B. Le 20 décembre 2013, l'OFT a approuvé le projet des CFF et rejeté l'opposition des intéressés. Par acte du 5 février 2014, A. et B. ont recouru au Tribunal administratif fédéral contre cette décision. Dans le cadre de l'instruction, interpellé par le Tribunal administratif fédéral sur la question de la recevabilité du recours, l'OFT a

BGE 141 II 429 S. 431

produit un relevé du service postal track & trace. Selon ce document, la décision attaquée a fait l'objet d'une première notification infructueuse le 23 décembre 2013, à la poste du Grand-Saconnex; elle a cependant, en raison d'une demande de garde du courrier formulée le 21 novembre 2013 par les intéressés, été conservée par La Poste jusqu'à leur retour de vacances, le 6 janvier 2014, date à laquelle elle a effectivement été retirée à l'office de Chambésy. Il ressort également de ce relevé que la décision de l'OFT a été remise à ce dernier office postal le 24 décembre 2013. Estimant que la distribution est intervenue au plus tard à cette date, et non le 6 janvier 2014, le tribunal a, dans son arrêt du 16 janvier 2015, jugé que le délai pour recourir est arrivé à échéance au plus tard le 3 février 2014 et que le recours, déposé le 5 février 2014, était par conséquent tardif.

B. A. et B. ont déféré cet arrêt à l'autorité de céans, qui a rejeté leur recours en matière de droit public. (résumé)
Extrait des considérants:

Erwägungen

3. Sur le fond, les recourants se plaignent d'une violation des règles sur la computation des délais, en particulier des art. 20 et 50 PA (RS 172.021).

3.1 Aux termes de l'art. 50 al. 1 PA, le recours doit être déposé dans les 30 jours qui suivent la notification de la décision. Ce délai légal ne peut pas être prolongé (art. 22 al. 1 PA). Il ne court toutefois pas du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement (art. 22a al. 1 let. a PA), du 15 juillet au 15 août inclusivement (let. b), et du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (let. c). Selon l'art. 20 al. 1 PA, si le délai compté par jours doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication. Une communication qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard sept jours après la première tentative infructueuse de distribution (art. 20 al. 2bis PA). Enfin, le délai est observé si le recours est remis à l'autorité ou, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse le dernier jour du délai au plus tard. De jurisprudence constante, celui qui se sait partie à une procédure judiciaire et qui doit dès lors s'attendre à recevoir des actes du juge - condition en principe réalisée pendant toute la durée d'un procès (cf. ATF 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399) -, est tenu de

relever son courrier ou, s'il s'absente de son domicile, de prendre des

BGE 141 II 429 S. 432

dispositions pour que celui-ci lui parvienne néanmoins. À ce défaut, il est réputé avoir eu, à l'échéance du délai de garde, connaissance du contenu des plis recommandés que le juge lui adresse. Une telle obligation signifie que le destinataire doit, le cas échéant, désigner un représentant, faire suivre son courrier, informer les autorités de son absence ou leur indiquer une adresse de notification (ATF 139 IV 228 consid. 1.1 p. 230 et les références citées). Le délai de garde de sept jours n'est pas prolongé lorsque La Poste permet de retirer le courrier dans un délai plus long, par exemple à la suite d'une demande de garde. En effet, des accords particuliers avec La Poste ne permettent pas de repousser l'échéance de la notification, réputée intervenue à l'échéance du délai de sept jours (ATF 127 I 31 consid 2a/aa p. 34; arrêt 6B_239/2011 du 22 mars 2012 consid. 3.5). Ainsi, lorsque le destinataire donne l'ordre au bureau de poste de conserver son courrier, l'envoi recommandé est réputé notifié non pas au moment de son retrait effectif, mais le dernier jour du délai de garde de sept jours suivant la réception du pli par l'office de poste du lieu de domicile du destinataire (ATF 127 I 31 consid. 2a/aa p. 34; arrêt 1P.81/2007 du 26 mars 2007 consid. 3.2). L'ordre donné au bureau de poste de conserver les envois ne constitue pas une mesure appropriée afin que les communications de l'autorité puissent être notifiées (cf. arrêt 1P.81/2007 du 26 mars 2007 consid. 3.2).

3.2 En l'espèce, le Tribunal administratif fédéral a jugé que c'est en vain que les recourants ont tenté de démontrer qu'ils ne pouvaient pas s'attendre à recevoir la décision de l'OFT, sous prétexte qu'ils imaginaient devoir être encore entendus en personne et qu'une inspection locale serait mise en oeuvre. L'instance précédente a rappelé que la procédure d'opposition n'implique pas nécessairement le droit d'être entendu oralement et que l'autorité peut, par ailleurs, renoncer à un transport sur place par appréciation anticipée des preuves.
Ce raisonnement ne prête pas le flanc à la critique et les recourants ne le remettent au demeurant pas directement en cause. Devant le Tribunal fédéral, se référant notamment à la jurisprudence de l'instance précédente (en particulier à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1157/2010 du 2 août 2008 consid. 1.2), ils soutiennent qu'ils ne pouvaient s'attendre à ce que l'autorité cherche à leur notifier sa décision pendant les vacances de Noël, période durant laquelle de nombreuses familles suisses seraient absentes de leur domicile. Cette argumentation ne leur est toutefois d'aucun secours, le tribunal ayant,

BGE 141 II 429 S. 433

dans l'affaire précitée, jugé que l'intéressé ne pouvait escompter recevoir une décision, non pas à cause de la notification durant la période de Noël, mais principalement en raison du fait que l'autorité concernée ne s'était pas déterminée pendant plus d'une année avant de statuer. En l'espèce, il n'en va en revanche pas de même et il faut à cet égard, avec l'instance précédente, reconnaître que l'écoulement d'un délai de quatre mois entre la dernière communication de l'OFT et la notification de la décision litigieuse constitue un délai raisonnable dans une procédure complexe d'approbation des plans, ce que les recourants ne discutent d'ailleurs pas. Ceux-ci pouvaient dès lors, dans ce délai, supposer qu'une décision serait rendue, ce d'autant plus que le dernier avis de l'autorité, daté du 28 août 2013, les informait que l'échange d'écritures était terminé et la cause gardée pour traitement. Par ailleurs, en tant que parties à une procédure judiciaire, il incombait à tout le moins aux recourants, s'ils entendaient se prévaloir de leur absence, d'en informer l'autorité, comme le commande la jurisprudence (cf. ATF 139 IV 228 consid. 1.1 p. 230 et les références citées; arrêts 2C_832/2014 du 20 février

2015 consid. 4.3.2; 6B_463/2014 du 18 septembre 2014 consid. 1.1; 4A_660/2011 du 9 février 2012 consid. 2.4.2).

3.3 Dès lors que les recourants devaient s'attendre à la notification de la décision attaquée, le Tribunal administratif fédéral a considéré que celle-ci, adressée sous pli recommandé (acte judiciaire), leur a été communiquée au plus tard le 24 décembre 2013, lorsqu'elle est parvenue à l'office postal de leur domicile. Les recourants ayant requis de La Poste qu'elle garde leur courrier entre le 21 décembre 2013 et le 6 janvier 2014, le tribunal a estimé qu'il était superflu de tenter une distribution effective et que la réception du pli par l'office de poste du domicile devait être assimilée à une "tentative infructueuse de distribution" au sens de l'art. 20 al. 2bis PA. Selon l'instance précédente, en application de cette disposition, la notification de la décision est ainsi intervenue - par fiction - sept jours plus tard, le 31 décembre 2013. Compte tenu des féries de Noël (art. 22a al. 1 let. c PA), le point de départ du délai de recours (dies a quo) a toutefois été reporté au premier jour ouvrable suivant, en l'occurrence le 3 janvier 2014 (cf. art. 20 al. 3 PA); le délai de trente jours est donc, selon le Tribunal administratif fédéral, venu à échéance le dimanche 2 février 2014, échéance reportée au lundi 3 février 2014 (dies ad quem ; cf. art. 20 al. 3 PA), de sorte que le recours déposé le 5 février 2014 l'a été tardivement.

BGE 141 II 429 S. 434

3.3.1 Sous couvert d'une interprétation littérale et historique de l'art. 20 al. 2bis PA, les recourants soutiennent que le Tribunal administratif fédéral ne pouvait pas assimiler la réception de la décision par l'office postal de leur domicile à une tentative infructueuse de distribution. Selon eux, par l'adoption de l'art. 20 al. 2bis PA (mais également des art. 44 al. 2 LTF et 38 al. 2bis de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA; RS 830.1]adoptés dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire et entrés en vigueur le 1er janvier 2007), le législateur fédéral a entendu régler de manière exhaustive les conditions d'une notification fictive. Ils estiment qu'à rigueur de texte seule une tentative matérielle et effective de distribution d'une communication est de nature à faire partir le délai de sept jours à l'issue duquel celle-ci est réputée notifiée; à les suivre, le législateur fédéral aurait, en adoptant ces nouvelles dispositions, voulu s'écarter de la jurisprudence antérieure, en particulier celle fixant la date de réception d'un pli recommandé, en cas de demande de garde du courrier, au jour de sa remise au bureau de poste de l'adresse de domicile du destinataire (cf. ATF 123 III 492 consid. 1 p. 492 ss). Ils appuient également cette interprétation sur les travaux préparatoires, en particulier sur le message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (ci-après: le Message du Conseil fédéral; FF 2001 4000, 4067 ch. 2.6.3.2.1).

3.3.2 Comme le soulignent les recourants, cette problématique a été examinée par le Tribunal fédéral à la lumière du nouveau droit, dans un arrêt publié du 7 janvier 2008 (ATF 134 V 49 consid. 4 p. 51 s. et les références). Approuvée par les autres cours selon la procédure de l'art. 23 al. 2 LTF, la IIe Cour de droit social du Tribunal fédéral a jugé qu'en vertu de l'art. 38 al. 2bis LPGA - dont la teneur est identique à celle des art. 44 al. 2 LTF et 20 al. 2bis PA - le délai de sept jours, à l'issue duquel une communication est réputée notifiée, commence à courir, en cas de demande de garde du courrier, à la remise de l'envoi à l'office de poste du domicile du destinataire. Elle a estimé que les principes dégagés à ce sujet par la jurisprudence antérieure demeuraient applicables (cf. ATF 134 V 49 précité, confirmé plus récemment dans un arrêt 2C_832/2014 du 20 février 2015 consid. 4.3.2; cf. également arrêts 6B_463/2014 du 18 septembre 2014 consid. 1.1; 4A_476/2013 du janvier 2014 consid. 2.1, in SJ 2014 I p. 233; 9C_1005/2012 du 19 décembre 2012 consid. 3.3).

BGE 141 II 429 S. 435

Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence. En effet, contrairement à ce que prétendent les recou-

rants, il ne ressort pas du Message du Conseil fédéral que le législateur a souhaité s'écarter de la pratique antérieure à l'occasion de la réforme (cf. FF 2001 4000, 4095 ad art. 40; cf. également Message du 28 juin 2006 relatif au code de procédure civile suisse, FF 2006 6841, 6918 ad art. 136 et la référence à l' ATF 127 III 173 : dans cette affaire, citée pour illustrer la volonté de maintenir la jurisprudence constante en matière de notification, sont notamment rappelés les principes applicables en cas de demande de garde du courrier [cf. consid. 1a p. 175 et la référence à l' ATF 123 III 492 précité], mentionnés ci-dessus). Bien au contraire, il apparaît que l'art. 44 al. 2 LTF (identique aux art. 20 al. 2bis PA et 38 al. 2bis LPGA) résulte de la codification de cette jurisprudence rendue sous l'égide des art. 145 et 169 al. 1 let. d et e de l'ancienne ordonnance (1) du 1er septembre 1967 relative à la loi sur le Service des Postes (OSP 1; RO 1967 1447). Comme ces dispositions ont été abrogées au 1er janvier 1998 avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 octobre 1997 sur la poste (OPO, art. 13 let. a [abrogé depuis lors]; RO 1997 2461), une réglementation explicite dans la loi a été jugée nécessaire (cf. JEAN-MAURICE FRÉSARD, in Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n°3 ad art. 44 LTF). Le maintien de cette jurisprudence, qui n'est d'ailleurs pas remise en cause par la doctrine récente (cf. FRÉSARD, op. cit., n°16 ad art. 44 LTF; BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n°32 ad art. 1 LACI; KASPAR PLÜSS, in Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 2014, n°100 ad § 10 VRG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, in Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, n. 2.115 p. 78; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1571 p. 520; MAITRE/THALMANN [PLÜSS], in VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n°39 ad art. 20 PA), s'impose et se justifie également au regard de la sécurité du droit, du principe d'égalité de traitement et l'interdiction de l'abus de droit, qui commandent que les règles sur la communication des décisions soient d'une application claire et uniforme, ce qui exclut que le moment où naissent les conséquences procédurales de la notification soit déterminé par les instructions particulières données par un administré à La Poste (cf. ATF 134 V 49 consid. 4 p. 52; ATF 123 III 492 consid. 1 p. 493 s.; cf. également YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, 2008, n°1128 ad art. 44 LTF et les références citées).

3.3.3 Par ailleurs, en demandant à La Poste de garder leur courrier, les recourants ont implicitement renoncé à la notification de tout envoi. Ils ne peuvent dès lors pas se prévaloir de l'absence de dépôt, dans leur boîte aux lettres, d'une invitation à retirer l'acte judiciaire pour faire échec à la présomption de notification (cf. arrêt 1P.81/ 2007 du 26 mars 2007 consid. 3.2; voir également MAITRE/THALMANN [PLÜSS], op. cit., n°39 ad art. 20 PA); ils ne sauraient pas non plus tirer argument du fait qu'il leur était prétendument impossible, à défaut d'une telle invitation, de connaître la date de réception effective par l'office postal. Les recourants supportent en effet les risques découlant des accords particuliers intervenus avec La Poste (DONZALLAZ, op. cit., n°1079 ad art. 44 LTF et les références citées), de sorte qu'il leur incombait - la présomption de notification n'ayant pas entraîné la forclusion, mais le raccourcissement du délai de recours - de se renseigner sur la date de remise à la poste, le cas échéant directement auprès de l'autorité, dans l'hypothèse où, comme ils le prétendent, les données relatives au suivi ne seraient accessibles qu'au seul expéditeur (ce dont il est permis de douter, le numéro de référence permettant le suivi track & trace figurant en principe sur l'enveloppe contenant l'acte judiciaire).