VPB 59.4

(Arrêt de la Commission fédérale de recours en matière d'encouragement de la recherche du 6 avril 1994)

Forschungsförderung. Verfahren im Bereich der Schwerpunktprogramme in Schlüsselgebieten der Forschung.

Art. 5 VwVG. Art. 13 Abs. 2 FG. Zulässigkeit einer Beschwerde gegen einen Entscheid des Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung über die Ausscheidung einer im Rahmen eines Schwerpunktprogramms vorgestellten Skizze.

Encouragement de la recherche. Procédure en matière de programmes prioritaires dans des domaines clés de la recherche (PPR).

Art. 5 PA. Art. 13 al. 2 LR. Recevabilité d'un recours contre une décision du Fonds national de la recherche scientifique écartant une esquisse présentée dans le cadre de la procédure d'un PPR.

Promovimento della ricerca. Procedura nell'ambito di programmi prioritari in settori chiave della ricerca.

Art. 5 PA. Art. 13 cpv. 2 LR. Ammissibilità di un ricorso contro una decisione del Fondo nazionale in materia di promovimento della ricerca scientifica concernente l'esclusione di un piano presentato nell'ambito di un programma prioritario.

I

A. En septembre 1991, les Chambres fédérales ont décidé le lancement de six programmes prioritaires dans des domaines clés de la recherche (PPR). Après l'approbation du plan d'exécution par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le Fonds National de la recherche scientifique (FNRS) a procédé, en mars 1992, à la mise au concours du programme prioritaire «Recherche sur l'environnement. Technologies et recherche». Les chercheurs étaient invités dans un premier temps à soumettre au FNRS des esquisses de projet ayant trait aux modules «Dynamique de l'environnement», «Biodiversité», «Penser et agir dans le respect de l'environnement», «Economie et environnement» et «Technologies et environnement». Les esquisses devaient servir de base à la concrétisation des axes de recherches définitifs du programme, les auteurs des esquisses retenues étant invités, dans un deuxième temps, à déposer des requêtes détaillées auprès du FNRS.

B. Le 18 mai 1992, X, Professeur au laboratoire d'écologie et de biologie aquatiques de l'Université de ..., a présenté avec 8 co-requérants un projet coordonné comportant 9 esquisses sous le titre «Programme UNESC0-MAB sur les écotones entre écosystèmes terrestres et aquatiques». Cette recherche tend, selon ses auteurs, à déterminer des options de gestion pour la conservation des écotones entre écosystèmes terrestres et aquatiques continentaux par une meilleure compréhension des processus écologiques dont ils sont le siège. Le subside demandé portait sur un montant total de Fr. 7 835 000.- , répartis sur une durée de 38 mois.

Par lettre du 5 août 1992, le FNRS a informé le Professeur X et les autres chercheurs intéressés que leur projet n'avait pas été retenu. Cette décision est notamment motivée en ces termes : «Le groupe d'experts a été obligé de faire un choix rigoureux parmi le grand nombre d'esquisses, tout en établissant des priorités et en respectant le crédit-cadre d'environ 35 millions de francs. Après un examen approfondi et ayant fait appel à des experts externes, le groupe d'experts a décidé de retenir environ 90 projets. Les experts sont bien conscients du fait que beaucoup de propositions d'un niveau scientifique élevé n'ont pas pu être prises en considération. C'est malheureusement aussi le cas pour votre esquisse, qui ne peut être poursuivie».

C. Dans une lettre adressée le 30 octobre 1992 au président du groupe d'experts du PPR sur l'environnement, X, agissant au nom de tous les responsables du projet concerné, a recouru contre la décision précitée; il estime, d'une part, que les esquisses n'ont pas été correctement évaluées et, d'autre part, que la procédure d'évaluation n'a pas pu être objective, certains experts ayant été juge et partie. Tout en mettant en cause la neutralité, la compétence et le jugement des experts, le recourant souligne, dans son mémoire complémentaire, que la décision attaquée répond aux critères définis par l'art. 5 PA et, partant, que la voie du recours de l'art. 13 al. 2 de la loi fédérale sur la recherche du 7 octobre 1983 (LR, RS 420.1) lui est ouverte.

D. Dans ses observations des 30 décembre 1992, 15 mars 1993 et 30 avril 1993, le FNRS estime que seules les décisions prises sur requête, soit les demandes de subside, peuvent faire l'objet d'un recours au sens de l'art. 13 LR. Il ajoute que celui dont l'esquisse n'a pas été retenue a toujours la possibilité de déposer une demande de subside au FNRS dans le cadre de la procédure ordinaire et, qu'inversement, l'invitation faite à certains chercheurs de déposer une demande formelle de subside n'engage nullement les organes compétents à donner suite à leur demande. Le FNRS relève pour le surplus qu'il lui apparaît primordial de faire appel à des personnalités scientifiques de premier plan pour constituer les groupes d'experts. Si ces derniers ne devraient en principe pas présenter eux-mêmes de projets, cela peut néanmoins arriver dans des disciplines où le potentiel de chercheurs qualifiés est extrêmement limité. Afin de pallier à tout abus, le conseil de la recherche du FNRS a décidé, en décembre 1992, que seul 5 % au plus du crédit-cadre de l'ensemble d'un programme pouvait être consacré au financement de projets présentés par des experts ou leurs proches collaborateurs. Dans ce cas, les esquisses sont discutées en l'absence des intéressés et les éventuelles demandes de subsides ultérieures évaluées par des experts en dehors du FNRS.

Interpellé par le président de la Commission de recours, le FNRS a précisé que la sélection des esquisses pour l'ensemble du programme incombait en dernier ressort au groupe d'experts auquel les directions de module soumettaient leurs propositions.

Il a encore ajouté que la lettre du 30 octobre 1992 du Professeur X était le premier acte par lequel les intéressés avaient présenté un recours contre le refus du FNRS d'admettre leur esquisse dans le cadre de la deuxième phase du PPR.

II

1.a. Il convient de relever à titre préjudiciel que la procédure choisie par le FNRS pour la réalisation des PPR n'est pas en soi critiquable. Outre qu'elle a fait ses preuves dans le cadre des programmes nationaux de recherche (PNR; cf. NF [Nationales Forschungsprogramm] Vade-mecum, ch. IV, spéc. IV/4.1 à 4.3), la procédure choisie a été expressément approuvée par le Conseil fédéral dans son message du 9 janvier 1991 concernant l'encouragement de la recherche pendant la période 1992 à 1995 et un programme d'actions concerté en microélectronique (FF 1991 I 581 ss) ainsi que par les Chambres fédérales, qui en ont pris acte.

b. Le FNRS estime que seuls les scientifiques admis à présenter une demande formelle de subside dans le cadre d'un PPR ont qualité pour recourir si leur demande est rejetée en tout ou en partie. Il soutient que, sur le terrain de la procédure, les chercheurs qui présentent une esquisse ne sont pas des requérants au sens de l'art. 13 al. 2 LR et, partant, que le recours devant la commission de céans ne leur est pas ouvert.

Si l'on peut suivre le FNRS lorsqu'il affirme que seuls les requérants ont qualité pour recourir comme le disent les textes allemand et italien de l'art. 13 LR (Gesuchsteller; richiedenti), cela ne signifie pas encore que, dans la procédure par étapes adoptée pour les PNR ou PPR, celui qui présente une esquisse n'ait pas qualité pour recourir. Tout dépend en effet de la nature et des effets de la décision prise à ce stade.

c. Selon l'art. 5 PA, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce qui a pour effet «de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) et de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c)». Or, les décisions négatives prises par le groupe d'experts à l'issue de la mise au concours d'un PPR ont pour effet d'interdire à l'intéressé de présenter une requête de subside, de l'empêcher d'acquérir la qualité de requérant et partant, de modifier ses droits, puisqu'il est ainsi définitivement écarté de la procédure spéciale du PPR ou du PNR et qu'il perd le droit d'y participer et d'y défendre ses chances. Certes, celui qui voit son esquisse écartée peut toujours présenter une demande de subside ordinaire relative au même projet, mais cela entraîne pour lui divers inconvénients dont le plus grave, dans une période où les fonds à disposition du FNRS sont très limités, est de ne pas avoir la possibilité de prétendre à l'octroi d'un subside prélevé sur les fonds plus importants réservés au PNR ou au PPR. Enfin, si l'admission à participer à la deuxième phase de la procédure ne confère aucun droit
à l'obtention d'un subside, elle laisse néanmoins toutes les chances à l'intéressé d'en obtenir un, alors qu'une décision négative scelle son sort définitivement.

Dans ces conditions, on ne peut que constater que la décision prise à 1'issue de 1'examen des esquisses par le FNRS ou la commission qu'il mandate a pour effet de modifier le statut juridique du candidat en lui enlevant pratiquement la possibilité de devenir requérant et équivaut par-là même à un refus de subside. Il s'agit donc bien d'une décision au sens de l'art. 5 PA, décision contre laquelle le recours est ouvert en vertu de l'art. 13 LR. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours interjeté par X et consorts.

2. Sur le plan de la recevabilité, la question se pose encore de savoir si le présent recours n'est pas tardif. En effet, c'est par lettre du 5 août 1992 que les recourants ont été avertis de la décision négative du FNRS. Ils ont, depuis lors, effectué diverses démarches auprès du groupe d'experts pour obtenir des éclaircissements oraux et écrits, notamment par une lettre du Professeur ... du 4 septembre 1992. Aucune de ces correspondances n'était munie des indications relatives au droit de recours et ce n'est en définitive que le 30 octobre 1992 que X et ses collègues ont formellement recouru.

L'art. 35 PA prescrit que les décisions doivent contenir l'indication des voies de droit qui sont ouvertes à leur destinataire, soit le moyen, l'autorité et le délai de recours. En l'occurrence, le FNRS n'a fait état de ces indications ni dans la lettre qu'il a adressée le 5 août 1992 aux recourants, ni ultérieurement. La notification intervenue est donc irrégulière; elle ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties et, par conséquent, suspend le délai légal de recours (art. 38 PA). Cette règle ne trouve toutefois application que si le comportement des recourants est conforme aux règles de la bonne foi, c'est-à dire si ceux-ci ne sont pas restés passifs et ont fait ce que l'on pouvait attendre d'eux en pareille circonstance, notamment en prenant contact avec l'autorité compétente pour obtenir des explications et si, dûment renseignés, ils ont respecté le délai légal (cf. notamment André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 875; ATF 115 IA 19; 106 V 97; 104 V 167).

En l'occurrence, les recourants se sont effectivement renseignés auprès des organes du FNRS qui avaient traité leur demande. Compte tenu de la doctrine du FNRS en la matière, ils n'ont cependant pas pu être correctement informés sur l'existence de leur droit de recours. On ne peut dès lors leur faire grief d'avoir attendu un peu moins de trois mois avant de déposer leur recours. Admettre le contraire violerait les principes posés par les art. 35 et 38 PA. Le recours doit ainsi être considéré comme recevable.

3. En vertu de l'art. 13 al. 3 LR, le recours peut être formé contre les décisions des organes du FNRS pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ou pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents. Dès l'instant qu'elle entre en matière sur le recours déposé contre une décision préjudicielle relative au refus d'une esquisse, la commission doit limiter sa cognition conformément à la loi. Elle ne peut donc intervenir que si, dans la procédure suivie, il existe des violations caractérisées des droits d'une partie ou si la décision est tout à fait insoutenable, c'est-à-dire arbitraire. Elle ne peut en revanche substituer son appréciation à celle de la commission chargée d'examiner les esquisses et la conception générale du programme, cette question étant de la compétence du Conseil fédéral qui a donné et formulé la mission. Il en va de même en ce qui concerne les choix opérés par la commission et les accents donnés à tel ou tel module, notamment lorsque, comme en l'espèce, elle a privilégié les modules consacrés aux sciences naturelles plutôt que ceux ayant un aspect économique ou social. En substituant son appréciation à la commission chargée de l'examen des projets,
la commission de céans courrait d'ailleurs le risque de provoquer de nouvelles injustices et de nouvelles inégalités puisqu'elle ne connaît qu'une seule esquisse et qu'elle ne peut la comparer aux autres projets présentés.

En l'espèce, l'appréciation que les experts ont portée sur le projet coordonné présenté par les recourants n'apparaît ni superficielle, ni arbitraire. Les diverses critiques émises à l'égard de certaines esquisses, qui émanent d'experts différents, démontrent qu'elles ne sont le fruit ni du hasard, ni de malveillance. Les remarques écrites formulées par les experts chargés d'examiner le projet ont au demeurant fait l'objet d'une discussion approfondie avec l'ensemble du groupe d'experts. On ne saurait pour le surplus voir un abus d'appréciation lorsque, soumis aux budgets votés à son intention, le FNRS se voit contraint, pour des raisons financières, d'opérer un tri sévère parmi les projets qui lui sont soumis et d'écarter des esquisses qui mériteraient, le cas échéant, d'être prises en considération.

Certes, le problème de la participation, directe ou indirecte, de certains membres de la commission chargés d'examiner les esquisses est délicat. Si aucune règle n'avait été posée au départ en la matière, le FNRS a par la suite limité à 5 % du crédit-cadre disponible pour l'ensemble du programme la somme pouvant être attribuée à un membre de la commission ou à son équipe. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, et notamment du fait qu'il est extrêmement difficile de trouver des experts dans des domaines très spécialisés de la recherche, la commission de céans admet le système choisi par le FNRS, sous les réserves suivantes: comme l'a relevé le Professeur ... dans sa lettre du 4 septembre 1992 aux recourants, les experts doivent se récuser lors de l'examen de leur propre projet et ne peuvent participer ni de près, ni de loin à la discussion y relative. Il serait en outre souhaitable d'introduire une deuxième limitation à la règle des 5 % prévue par le FNRS, en limitant, module par module, le montant pouvant être attribué à un membre de la commission chargée d'examiner les esquisses ou à ses collaborateurs.

4. En définitive, le recours de X doit être rejeté. Il ne sera pas perçu de frais de justice, eu égard notamment au fait que la décision litigieuse n'a pas été régulièrement notifiée aux chercheurs intéressés.

Dokumente der REKO FF