



Arrêt du 24 avril 2023

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
David Aschmann, Christian Winiger, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

X. _____,
recourant,

contre

Fonds National Suisse FNS,
autorité inférieure.

Objet

Encouragement de la recherche en général.

Faits :**A.**

A.a Le 1^{er} décembre 2022, X. _____ (ci-après : le requérant ou le recourant) a déposé auprès du Fonds National Suisse FNS (ci-après : l'autorité inférieure) une requête de subside R'Equip pour un projet intitulé "...".

A.b La requête a fait l'objet de trois expertises externes et de recommandations de la part d'un rapporteur et d'un corapporteur, ainsi que d'une proposition du panel R'Equip à l'attention du Conseil de la recherche (division MINT). Le panel a proposé au Conseil de la recherche d'accorder la contribution à hauteur de (...) francs.

A.c Par décision du 9 novembre 2022, l'autorité inférieure a rejeté la requête de subside du requérant.

B.

Par mémoire du 6 décembre 2022, le requérant a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Concluant implicitement à l'admission de son recours, le recourant s'en prend à l'évaluation de son projet par l'autorité inférieure, notamment sous l'angle de son "aspect fédérateur et collaboratif".

C.

Au terme de sa réponse du 3 mars 2023, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours, en contestant les critiques formulées par le recourant.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :**1.**

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

1.1 Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, art. 32 et art. 33 let. h de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif

fédéral [LTAF, RS 173.32] ; art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] ; art. 13 al. 5 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation [LERI, RS 420.1]).

1.2 La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 PA ; art. 13 al. 3 LERI ; entre autres : arrêts du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 2.2 et B-5356/2016 du 12 mars 2018 consid. 1.3.1).

1.3 Les dispositions relatives au délai de recours (art. 50 al. 1 PA), au contenu et à la forme du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) et à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont par ailleurs respectées.

1.4 Le présent recours est ainsi recevable.

2.

La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF ; art. 2 al. 4 PA).

3.

Le Tribunal commence par déterminer son pouvoir d'examen en l'espèce.

3.1 L'art. 13 al. 3 LERI prévoit que le requérant peut former un recours pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b).

3.2 Le requérant ne peut en revanche pas recourir pour inopportunité de la décision attaquée. Le Tribunal n'intervient en effet que pour sanctionner un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation ainsi qu'en cas de comportement arbitraire ou en cas de violation des principes constitutionnels tels que le droit à l'égalité, le droit à la protection de la bonne foi ou le principe de la proportionnalité. Pour le reste, il respecte l'appréciation de l'autorité inférieure. Il tient en outre compte de l'expérience et des connaissances spécifiques des organes de l'autorité inférieure et des experts invités, ainsi que de l'autonomie de la politique de recherche de l'autorité inférieure (arrêts du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.1.1.1, B-5179/2018 du 4 mars 2019 consid. 3.1 et B-4380/2016 du 13 août 2018 consid. 4.2.2.1 ; message du Conseil fédéral du 9 novembre 2011 relatif à la révision totale de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, FF 2011 8089, 8142).

En sa qualité d'autorité judiciaire, le Tribunal n'est en effet pas une autorité supérieure d'encouragement de la recherche scientifique ni une instance de surveillance en la matière ; il ne dispose pas des connaissances techniques que requiert l'évaluation des projets soumis à l'autorité inférieure. Par ailleurs, par leur nature, les décisions relatives à des requêtes de subsides ne se prêtent pas bien à un contrôle judiciaire, étant donné que l'autorité de recours ne connaît pas tous les facteurs d'évaluation des projets et n'est, en règle générale, pas à même de juger des qualités du projet du recourant par rapport à ceux de ses concurrents. Un libre examen des décisions en matière d'octroi de subsides à la recherche pourrait engendrer des inégalités de traitement (ATAF 2007/37 consid. 2.1 ; arrêt du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.1.1.1).

Par conséquent, pour autant qu'il n'existe pas de doutes apparemment fondés sur l'impartialité des membres du collège appelé à statuer sur la requête de subside ni de violations caractérisées des droits d'une partie dans la procédure en cause et que l'évaluation effectuée paraisse correcte et appropriée, le Tribunal se réfère à l'appréciation de l'autorité inférieure (arrêt du TAF B-4380/2016 du 13 août 2018 consid. 4.2.2.1 *in fine*). En d'autres termes, la décision attaquée n'est annulée que si elle apparaît insoutenable ou manifestement injuste (arrêts du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.1.1.1 et B-5179/2018 du 4 mars 2019 consid. 3.2).

3.3 Pour que le Tribunal examine de manière approfondie les griefs relatifs à l'évaluation d'un projet effectuée par l'autorité inférieure, il faut qu'ils reposent sur des arguments objectifs et des moyens de preuve susceptibles de démontrer que l'appréciation de l'autorité inférieure est insoutenable (en matière d'évaluation d'épreuves d'examen, ATAF 2010/21 consid. 5.1, ATAF 2010/11 consid. 4.3, ATAF 2010/10 consid. 4.1 *in fine* ; arrêts du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.1.1.2, B-5211/2020 du 28 juin 2021 consid. 4.1.2, B-5893/2019 du 8 décembre 2020 consid. 6.3, B-6411/2017 du 17 décembre 2018 consid. 2.2 et B-6357/2016 du 27 juin 2017 consid. 2).

3.4 La retenue du Tribunal dans son pouvoir d'examen n'est admissible qu'à l'égard de l'évaluation proprement dite du projet présenté. En revanche, dans la mesure où le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou s'il se plaint de vices de procédure, le Tribunal doit examiner les griefs soulevés avec un plein pouvoir d'examen, sous peine de déni de justice formel (ATAF 2007/37 consid. 2.2 ; arrêts du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.1.2 et B-4380/2016 du 13 août 2018 consid. 4.2.2.2).

4.

Il faut encore exposer le droit qui régit l'encouragement à la recherche et l'octroi de subside dans ce but.

4.1

4.1.1 L'autorité inférieure est chargée d'encourager la recherche scientifique en Suisse (art. 4 let. a ch. 1 et art. 10 al. 1 LERI ; art. 1 al. 1 des Statuts du Fonds national suisse de la recherche scientifique du 30 mars 2007 [état au 27 mars 2015 ; ci-après : Statuts de l'autorité inférieure]).

4.1.2 Vu l'art. 3 et l'art. 4 let. a ch. 1 LERI, l'autorité inférieure est soumise à la LERI dans la mesure où elle utilise des moyens fournis par la Confédération pour ses activités de recherche et d'innovation. Dans le respect des principes et des tâches énoncés à l'art. 6 et à l'art. 9 LERI, elle utilise les contributions qui lui sont allouées par la Confédération notamment dans les buts prévus par l'art. 10 al. 2 LERI.

4.1.3 Selon l'art. 9 al. 3 *in limine* LERI, l'autorité inférieure édicte les dispositions nécessaires à l'encouragement de la recherche dans ses statuts et règlements, qui doivent être approuvés par le Conseil fédéral lorsqu'ils règlent des tâches pour lesquelles des moyens de la Confédération sont utilisés.

4.2

4.2.1 L'autorité inférieure alloue des subsides pour la promotion de la recherche scientifique, notamment la recherche fondamentale (art. 1 al. 1 du règlement du Fonds national suisse relatif à l'octroi de subsides du 27 février 2015 approuvé par le Conseil fédéral le 27 mai 2015 [version du 1^{er} janvier 2016 ; ci-après : règlement des subsides 2016]). Nul ne peut se prévaloir d'un droit à un subside (art. 1 al. 2 du règlement des subsides 2016).

4.2.2 Dans le cadre de l'encouragement de carrières, l'autorité inférieure octroie des subsides pour promouvoir la carrière des scientifiques (art. 4 al. 1 du règlement des subsides 2016).

4.3 En matière d'évaluation scientifique des requêtes, l'autorité inférieure fait appel à des expertises écrites fournies par des expert-e-s externes (art. 25 al. 1 du règlement des subsides 2016). Il faut au moins deux expertises externes par requête, sauf si les réponses aux demandes

d'expertises n'ont pas été suffisantes (al. 2). Le Conseil de la recherche peut édicter des dispositions spéciales ayant trait à l'expertise dans les dispositions d'exécution. Il peut notamment prévoir de ne pas recourir à une expertise externe lorsqu'il s'agit de petits montants ou de prolongations. Il peut également limiter l'évaluation externe à une seule étape dans le traitement des requêtes dont la procédure comporte plusieurs étapes (al. 3). Le Conseil de la recherche peut instituer des panels pour procéder à l'évaluation et édicter des dispositions spéciales à cet effet (al. 4). Les requérant-e-s sont autorisés à fournir avec leur demande de subside des listes avec les noms et adresses de personnes qui ne doivent pas être sollicitées pour une expertise (listes négatives). L'autorité inférieure tient compte de cette liste pour autant que les requérant-e-s fournissent une raison convaincante à cette exclusion et qu'il existe suffisamment d'autres expert-e-s à disposition (al. 5).

L'autorité inférieure honore (*recte* : apprécie [*würdigt* en allemand]) les expertises des expert-e-s dans le cadre de son pouvoir d'appréciation (art. 26).

L'autorité inférieure ne divulgue ni pendant ni après la procédure de traitement des requêtes quels rapporteuses ou rapporteurs et quels expert-e-s ont pris part au traitement d'une requête (art. 27 al. 1). Le consentement de ces personnes au cas par cas demeure réservé (al. 2).

4.4 Dans l'ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.4 et 5.5.3, le Tribunal a précisé que les expertises du règlement des subsides ne correspondent pas à la notion d'expertise au sens de l'art. 12 let. e PA, que les caractéristiques de la procédure d'évaluation des requêtes de subsides menée gratuitement par l'autorité inférieure ne sont pas compatibles avec les exigences liées à cette dernière disposition. En définitive, le traitement des expertises telles que prévues en l'état par le règlement des subsides n'est pas soumis aux exigences procédurales attachées à l'art. 12 let. e PA et aux expertises judiciaires, l'autorité inférieure ayant instauré une procédure propre, qui d'ailleurs ne s'y prêterait pas. Par conséquent, l'autorité inférieure est habilitée à s'écarter des conclusions de l'une ou l'autre des expertises requises, voire de l'ensemble d'entre elles, et de formuler des critiques sur des points qui ne sont pas traités dans les expertises. Cela ne la dispense toutefois pas de satisfaire aux exigences générales de motivation d'une décision administrative (voir aussi : arrêts du TAF B-1583/2022 du 7 juin 2022 consid. 7.2.1 et B-2298/2019 du 8 avril 2020 consid. 5.5).

4.5 Conformément à l'art. 4 et à l'art. 48 du règlement des subsides 2016, le Conseil national de la recherche arrête le règlement du 14 février 2017 relatif aux octrois de subsides pour les équipements de recherche (règlement R'Equip).

Selon l'art. 1 al. 1 du règlement R'Equip, l'autorité inférieure accorde aux chercheuses et chercheurs des subsides pour l'acquisition d'équipements de recherche, qui leur permettront de mener des projets appartenant à la recherche de pointe internationale.

Dans la mesure où les requêtes remplissent les conditions formelles, elles sont soumises à une évaluation scientifique (art. 5 al. 1 du règlement R'Equip). Les critères d'évaluation suivants s'appliquent : la qualité scientifique de la recherche à réaliser avec l'équipement : portée scientifique, actualité et originalité, ainsi que faisabilité (al. 2 let. a) ; la qualité de l'équipement de recherche demandé : l'originalité et l'innovation de l'équipement demandé ainsi que la plus-value qu'il apporte par rapport à l'infrastructure à disposition, et son adéquation pour la réalisation du projet de recherche planifié (let. b) ; la qualification scientifique et le nombre de groupes de recherche qui vont bénéficier de l'équipement : curriculum scientifique et compétence spécifique des chercheuses et chercheurs par rapport à l'équipement et à la recherche qu'ils comptent réaliser avec cet équipement (let. c).

5.

Le Tribunal va exposer les différents griefs du recourant et la position de l'autorité inférieure pour chacun d'eux, avant de se positionner.

5.1

5.1.1 Selon le recourant, la décision attaquée n'aurait pas assez pris en compte l'aspect fédérateur et collaboratif de son projet, étant rappelé que le but poursuivi, à savoir réaliser une infrastructure sismologique à l'échelle de la Suisse, a été attesté par les lettres de soutien versées au dossier (recours p. 2). Pour lui, les instruments proposés (sismomètres) viendraient en complément des instruments existants en Suisse pour former une infrastructure nationale commune (p. 3). Il reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir fait mention de la Feuille de route pour le développement des infrastructures en géoscience (...) ou de son volet (...) (p. 2).

5.1.2 L'autorité inférieure estime avoir suffisamment tenu compte de cet aspect. Selon elle, avoir parlé de "l'acquisition d'un jeu de sismomètre

supplémentaire" – elle souligne cet adjectif – dans la décision attaquée en témoignerait. Elle estime qu'en dépit de cette acquisition le pool national d'instruments demeurerait trop modeste, ce qui ne permettrait pas de positionner la Suisse à hauteur d'autres pays. L'absence des termes "(...)" ou "(...)" serait sans conséquence par ailleurs.

L'autorité inférieure cite l'expertise 2 qui avait souligné que la plus grande faiblesse du projet était sa modestie relative par sa portée et que, même avec ces instruments, la Suisse resterait en deçà des pools instrumentaux des autres pays (expertise 2 p. 2). Cela ressortait également des deux prises de position des corapporteurs (p. 3 et p. 3) et du procès-verbal de la séance du panel d'évaluation (p. 4 ; réponse p. 4).

Elle explique enfin que c'est précisément la dimension nationale du projet qui faisait apparaître les instruments requis comme insuffisants, ce qui, comparativement aux projets subventionnés lors de l'appel d'offres litigieux, réduisait la capacité du recourant à répondre aux objectifs des subsides R'Equip.

5.1.3 Le Tribunal note que les explications de l'autorité inférieure sont parfaitement intelligibles. Elles correspondent au critère de l'adéquation pour la réalisation du projet de recherche planifié (consid. 4.5). Cette appréciation se fonde sur l'une des expertises et le recourant n'apporte aucun élément concret qui permettrait au Tribunal de s'écarter de la position de l'autorité inférieure.

5.2

5.2.1 Le recourant reproche ensuite à l'autorité inférieure d'avoir retenu contre son projet que l'interface avec les chercheurs de l'EPFZ devrait également être prise en compte afin de garantir une utilisation optimale de l'équipement sollicité. Selon lui, cette collaboration a bien été prise en compte, comme le prouverait le contenu du projet ainsi que la lettre de soutien du directeur du service sismologique suisse de l'EPFZ (recours p. 3).

5.2.2 Selon l'autorité inférieure, la critique du recours se limiterait à se référer aux lettres de soutien sans apporter d'éléments concrets pour étayer sa position. Elle renvoie à l'expertise 2 qui avait souligné des possibles difficultés dans le partage des ressources entre universités (expertise 2 p. 4 ; réponse p. 5).

5.2.3 Le Tribunal relève que la lettre de soutien du directeur du service sismologique suisse (dossier de l'autorité inférieure n° 1.1) atteste de l'importance et de l'utilité des instruments dont l'acquisition est envisagée. Cette lettre, très brève, n'évoque pas précisément une éventuelle collaboration des équipes de recherche. Aussi, le recourant n'apporte rien qui permettrait de renverser la position de l'autorité inférieure.

5.3

5.3.1 Au sujet de la qualité scientifique du projet lié à l'équipement, le recourant conteste que les descriptions du projet aient été faiblement décrites et que la gestion soit rendue difficile étant donné le nombre relativement faible d'instruments. Il renvoie aux passages topiques de son projet (recours p. 5).

Sur un autre plan, le recourant se réfère aux lettres de soutien reçues pour contester qu'il existe des problèmes de gestion dans son projet (p. 5).

5.3.2 L'autorité inférieure rétorque que le recourant reste vague et général quant aux descriptions d'idées de projets. Pour elle, il cite les thèmes sans en faire pour autant une description plus précise et détaillée (réponse p. 5).

5.3.3 Le Tribunal relève qu'il est insuffisant de renvoyer, comme le fait le recourant, à son projet. Encore faudrait-il qu'il démontre concrètement en quoi les passages auxquels il fait référence contiendraient des descriptions suffisantes. Or, le recourant se garde bien de se lancer dans pareille démonstration. Ainsi que le relève à juste titre l'autorité inférieure (réponse p. 5), le recourant n'apporte pas la moindre description supplémentaire. En l'absence de tout point de comparaison, le Tribunal n'a pas de fondement pour remettre en cause l'appréciation de l'autorité inférieure.

Le Tribunal rejoint également l'autorité inférieure pour constater que le simple renvoi aux lettres de soutien est insuffisant pour remettre en cause les critiques quant à la gestion du projet. Ces documents sont versés au dossier à l'appui du projet et apportent leur caution au projet ; ils ne font pas partie du descriptif du projet au sens strict.

5.4

5.4.1 A propos des critiques sur la qualité de l'équipement de recherche, le recourant conteste que la portée de son projet soit modeste et que le nombre de sismographes à large bande doive être au moins trois fois

supérieur pour positionner la Suisse au niveau des autres pays, ce que la décision attaquée avait retenu (recours p. 5).

5.4.2 L'autorité inférieure estime que cela relève de ce qui a été dit à propos du caractère national du projet (réponse p. 6).

5.4.3 Le Tribunal relève ici que le recourant ne fait qu'opposer sa propre opinion à celle des experts, sans apporter d'éléments objectifs pour la contester.

5.5

5.5.1 Enfin, le recourant s'en prend à l'appréciation portée par l'autorité inférieure sur la qualification scientifique et le nombre de groupes de recherche. La décision attaquée avait en effet retenu que l'interface avec les chercheurs de l'EPFZ nécessitait une attention particulière afin de garantir une utilisation optimale des données demandée. Le recourant spécifie que l'interface avec l'EPFZ est garantie au travers d'une coopération durable, comme l'attesterait une lettre de soutien (recours p. 4).

5.5.2 L'autorité inférieure estime que le recourant n'apporte pas d'argument concret pour remettre en cause la décision attaquée (réponse p. 6).

5.5.3 Le Tribunal relève que le seul élément tangible avancé par le recourant est une lettre de soutien. Or, celle-ci ne contient aucun élément concret permettant de revenir sur la position de l'autorité inférieure (consid. 5.2.3 et 5.3.3).

5.6 Même si elles étaient assez favorables à son projet, le recourant adresse un certain nombre de critiques à l'égard des trois expertises figurant au dossier (recours p. 5 s.). Les critiques du recourant tournent autour des points qui ont déjà été traités plus haut, à savoir le choix du matériel, le nombre des gyroscopes et la définition des idées à la base du projet. Le Tribunal a déjà établi que les explications de l'autorité inférieure étaient suffisantes à ce sujet. Par ailleurs, le Tribunal rappelle que, selon la jurisprudence précitée (consid. 4.4), l'autorité inférieure n'est pas liée par les expertises qu'elle sollicite. Les critiquer à ce stade ne mène le recourant nulle part, car cela ne suffit encore pas à rendre la décision attaquée insoutenable.

5.7 Par ailleurs, au dossier figure un classement des différents projets soumis à l'autorité inférieure lors de sa séance du 27 septembre 2022. Il apparaît que le projet du recours, en comparaison avec ses concurrents, était assez mal classé (28^e rang sur 33) et que seuls les 17 meilleurs dossiers ont été acceptés compte tenu des moyens financiers à disposition (annexes au procès-verbal du 27 septembre 2022). Il est dans la nature du financement de la recherche de ne pas pouvoir financer tous les projets présentés. Seuls les meilleurs projets peuvent obtenir un financement, sans que cela signifie que les projets qui ne sont pas soutenus sont en eux-mêmes mauvais.

5.8 Le recourant ne remet pas en cause la probité des membres de l'autorité inférieure et ne critique pas autrement la procédure qui a été suivie. Par conséquent, au vu du droit exposé plus haut (consid. 3), rien ne permet de justifier l'annulation de la décision attaquée.

6.

Le recours doit dès lors être rejeté.

7.

7.1 En règle générale, les frais de procédure – comprenant l'émolument judiciaire (art. 63 al. 4^{bis} PA ; art. 2 à 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal [FITAF, RS 173.320.2]) et les débours – sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 *in limine* PA ; art. 1 al. 1 FITAF).

Au vu de la valeur litigieuse qui se monte à 124'700 francs, il se justifie d'arrêter à 3'500 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ce montant sera compensé par l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

7.2 Vu qu'il succombe, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 1 FITAF). Quant à l'autorité inférieure, elle n'a pas non plus droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

8.

Le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est irrecevable contre les décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit, notamment celles relatives aux subsides alloués en vue d'encourager les projets de recherche (art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] ; arrêt du TAF B-2933/2020 du 1^{er} mars 2022 consid. 17 et les références citées). Le présent arrêt est ainsi définitif.

(Le dispositif se trouve à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, arrêtés à 3'500 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 26 avril 2023

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (recommandé ; annexes : pièces en retour)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...]; recommandé ; annexe : dossier en retour)