

BGer 1C 375/2024 vom 1. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_375_2024

FR: TF 1C 375/2024 du 1 mai 2025

IT: TF 1C 375/2024 del 1 maggio 2025

Regeste

Demande d'accès à un dossier d'évaluation archivé | Propriété intellectuelle, concurrence et cartels

Erwägungen

E. 1.1

Conformément à l'art. 54 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), le présent arrêt sera rendu en français, langue de la décision attaquée, même si le recours a été rédigé en allemand, comme l'autorise l' art. 42 al. 1 LTF .

E. 1.2

La voie du recours en matière de droit public est ouverte, la décision attaquée qui a trait à la consultation d'un dossier d'évaluation archivé ayant été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF). Aucune des exceptions de l' art. 83 LTF ne s'applique dans le cas d'espèce. La recourante, autrice de la demande d'accès et partie à la procédure devant l'instance précédente, a qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 1.3.1

L'arrêt attaqué, qui a renvoyé l'affaire à l'instance inférieure pour nouvelle décision, est une décision incidente qui ne peut en principe pas faire l'objet d'un recours immédiat au Tribunal fédéral (cf. art. 93 al. 1 LTF ; arrêt 1C_182/2024 du 4 avril 2024 consid. 3.4). Si le recours n'est pas recevable en vertu de l' art. 93 al. 1 et 2 LTF ou qu'il n'a pas été utilisé, les décisions préjudicielles et incidentes peuvent être attaquées par un recours contre la décision finale dans la mesure où elles influent sur le contenu de celle-ci (cf. art. 93 al. 3 LTF). En principe, la décision de première instance rendue après renvoi doit à nouveau être soumise à la procédure de recours. Une décision de renvoi de l'autorité supérieure peut exceptionnellement être contestée directement auprès du Tribunal fédéral par un recours contre la décision finale de première instance ("recours omisso medio "). Un recours omisso medio au Tribunal fédéral - limité aux causes de droit public - est recevable lorsque l'autorité cantonale de dernière instance rend, dans une première procédure, une décision incidente de renvoi qui, soit n'est pas attaquant de manière autonome devant le Tribunal fédéral, soit n'est pas contestée par la partie concernée devant le Tribunal fédéral, et que l'instance inférieure applique, dans une deuxième procédure, les directives de l'instance supérieure de manière conforme aux instructions, ce que la partie concernée souhaite maintenant contester, sans soulever de griefs allant au-delà (ATF 150 II 346 consid. 1.2.4 ss, spéc. consid. 2.5.1; arrêt 1C_551/2021 du 15 mai 2023 consid. 1.4).

E. 1.3.2

En l'occurrence, la requérante demande premièrement l'accès à son dossier de candidature, en soutenant que certaines pièces transmises le 23 mai 2024 par l'EPFL manqueraient et que leur ordre aurait été modifié. Ces documents ont été créés, respectivement produits par la requérante elle-même lors de sa candidature, de sorte que la question de leur accès par l'intéressée est une évidence qui n'est pas à propos. Ce faisant, la requérante ne saurait par ce biais remettre en cause l'évaluation faite de son dossier de promotion et son processus qui ne sont pas l'objet du litige. La requérante requiert ensuite l'accès aux données qui lui ont été refusées par le TAF, à savoir les rapports des experts externes et internes de l'EPFL, comprenant les rapports et avis des membres du Comité d'évaluation académique (CEA) de l'EPFL et de la Faculté des sciences de la vie. Ces points ont été traités de manière contraignante et définitive par l'arrêt du 12 février 2024 du TAF et ne laissent subsister aucune marge d'appréciation pour les autorités inférieures. Ils peuvent par conséquent faire l'objet d'un recours direct auprès du Tribunal fédéral. Indépendamment des formulations utilisées par la requérante, son recours se dirige à la fois contre l'arrêt du 12 février 2024 du TAF et la décision du 23 mai 2024 de l'intimée, conformément aux indications de l'arrêt 1C_182/2024 du 4 avril 2024. Ce n'est en effet qu'après avoir reçu la décision de l'EPFL, qu'elle a saisi le Tribunal fédéral dans le délai de recours. Enfin, contrairement à ce que soutient l'intimée, la CRIEPF était également tenue par les considérants du TAF sur les points litigieux. Un recours auprès de cette première instance de recours aurait dès lors été inutile et la requérante pouvait saisir immédiatement le Tribunal fédéral. Les autres conditions formelles de recevabilité étant réunies, sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, il convient d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

La requérante fait grief au TAF d'avoir violé la législation sur la protection des données en lui ayant refusé l'accès à son dossier de demande de promotion, plus spécifiquement aux rapports des experts externes et internes qui se sont prononcés sur sa candidature. Elle ne soulève pas de griefs, du moins pas suffisamment motivés au sens de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 150 I 80 consid. 2.1 et 150 V 340 consid. 2), portant sur des droits fondamentaux.

E. 2.1

Le droit d'accès en matière de protection des données et le droit de consulter un dossier dans le cadre d'une procédure (cf. art. 26 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]) sont des droits indépendants qui ne sont pas identiques en termes de portée et de conditions. Bien que ces droits peuvent se chevaucher en partie, ils ont chacun leur champ d'application particulier qui n'est pas couvert par l'autre droit (ATF 125 II 473 consid. 4a et 123 II 534 consid. 2e). Le droit de consulter un dossier peut aussi s'appliquer en dehors d'une procédure formelle, pour autant qu'il existe un intérêt particulier digne de protection (ATF 113 Ia 1 consid. 4a et 4d). Quant au droit d'accès à des données personnelles, il peut être invoqué en dehors d'une procédure administrative sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un intérêt, mais ne s'étend cependant qu'aux données de la personne concernée (cf. ATF 123 II 543 consid. 2e avec les références). Dans le cas d'espèce, la requérante a demandé à l'EPFL de pouvoir accéder à son dossier de candidature en invoquant les dispositions légales de la protection des données personnelles. Le TAF et avant lui la CRIEPF ont ainsi traité cette requête sur la base de ces dispositions, considérant notamment que la procédure d'examen de la demande de promotion était terminée de sorte que l'art. 26 al. 1 PA n'était pas applicable (cf. décision du 15 juin 2023 de la CRIEPF, BK 2022 53 consid. 5). Bien que ce motif avancé ne saurait être décisif, la requérante n'a pas

remis en cause l'application des dispositions de la loi sur la protection des données et fonde d'ailleurs son recours sur celles-ci. Elle demande en l'occurrence l'accès à des données personnelles la concernant, de sorte que la cause peut être examinée à l'aune des dispositions régissant l'accès à des données personnelles (cf. ATF 123 II 543 consid. 2f).

E. 2.2

Au 1er septembre 2023, une révision totale de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) est entrée en vigueur. Celle-ci ne s'applique pas aux recours pendants contre les décisions de première instance rendues avant son entrée en vigueur (cf. art. 70 LPD), ce qui est le cas des décisions de l'EPFL et de la CRIEPF, de sorte que l'ancien droit demeure applicable.

E. 2.2.1

En vertu de l'ancien art. 8 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données en vigueur jusqu'au 31 août 2023 (aLPD; RO 1993 1945), toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées (al. 1). Le maître du fichier doit lui communiquer: toutes les données la concernant qui sont contenues dans le fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données (al. 2 let. a); le but et éventuellement la base juridique du traitement, les catégories de données personnelles traitées, de participants au fichier et de destinataires des données (al. 2 let. b). Ce droit de consultation existe indépendamment de tout intérêt; ce n'est qu'en cas de refus de la part du maître du fichier, qu'une pesée d'intérêts doit avoir lieu. La prise en compte de l'intérêt du requérant joue également un rôle lorsque se pose la question d'un éventuel abus de droit (ATF 141 III 119 consid. 7.1.1).

E. 2.2.2

Selon l'art. 9 al. 1 aLPD, le maître du fichier peut refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où: une loi au sens formel le prévoit (let. a); les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent (let. b). L'alinéa 2 ajoute qu'un organe fédéral peut refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où: un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, l'exige (let. a); la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction (let. b). Dès que le motif justifiant le refus, la restriction ou l'ajournement disparaît, l'organe fédéral est tenu de communiquer les renseignements demandés, pour autant que cela ne s'avère pas impossible ou ne nécessite pas un travail disproportionné (al. 3). Il convient de procéder à une mise en balance des intérêts (ATF 138 III 425 consid. 6.1). En principe, si l'anonymisation des documents concernés suffit à protéger les tiers, le droit d'accès du titulaire des données ne devrait pas, sous peine d'une violation du principe de la proportionnalité (cf. art. 4 al. 2 LPD), faire l'objet d'une plus grande restriction (ATF 141 III 119 consid. 6.2).

E. 2.3

Les rapports de travail du corps professoral de l'EPFL font l'objet d'une ordonnance du Conseil des EPF (cf. art. 17 al. 2 loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales [Loi sur les EPF; RS 414.110]). Aux termes de l'art. 3 al. 1 de cette ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF (RS 172.220.113.40), les deux EPF prennent les mesures nécessaires pour nommer au poste de professeur des scientifiques suisses ou étrangers qui travaillent au plus haut niveau de

qualité mesuré aux normes internationalement reconnues dans leurs activités de formation, de recherche et de fourniture de services et qui assurent la continuité et l'excellence de l'enseignement et de la recherche. L'art. 11 règle la promotion au rang de professeur ordinaire qui doit avoir lieu sur la base d'une évaluation. Le processus et les critères de cette évaluation sont définis dans un règlement de la direction de l'EPFL du 4 mai 2004 sur la nomination de professeur associé à professeur ordinaire (règlement de nomination; LEX 4.2.2).

E. 2.4

Il est indéniable que la recourante dispose d'un intérêt légitime à pouvoir accéder à son dossier de candidature et comprendre les raisons ayant conduit au refus de sa promotion en tant que professeure ordinaire. Étroitement lié à sa liberté personnelle, ce droit d'accès doit lui permettre de contrôler l'exactitude des données qui la concernent et vérifier si leur traitement est conforme au droit (cf. ATF 138 III 425 consid. 5.3 et 122 I 153 consid. 6 b/aa). Dans la mesure où la recourante est identifiée par les rapports litigieux des experts, les informations qu'ils contiennent sont des données personnelles au sens de l'art. 3 let. a aLPD qui doivent en principe lui être communiquées.

E. 2.5

Il convient par conséquent d'examiner si un intérêt public ou privé prépondérant justifiait une restriction au droit d'accès. Le TAF a considéré que l'intérêt public au maintien de la confidentialité dans le système d'évaluation par les pairs (" peer review ") l'emportait sur l'intérêt de la recourante à accéder aux rapports des experts.

E. 2.5.1

Les Hautes écoles suisses, y compris les écoles polytechniques fédérales, représentent l'un des secteurs les plus importants de la recherche, dont les objectifs sont de former des étudiants avancés, d'élargir et maintenir un haut niveau de compétence du corps enseignant, et de mettre à disposition le savoir acquis au profit de la collectivité (cf. Message du 18 novembre 1981 concernant la loi sur la recherche [actuellement loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, LERI; RS 420.1], FF 1981 III 989, p. 1005). Il est attendu des EPF qu'elles créent des centres d'excellence et collaborent intensivement avec d'autres hautes écoles, les milieux économiques et l'administration (Message du 14 décembre 1987 concernant la loi sur les EPF, FF 1988 I 697, p. 713). L'assurance de la qualité de l'enseignement, qui est l'une des tâches principales des EPF (cf. art. 10b loi sur les EPF), inclut l'évaluation de la qualité des prestations des professeurs (cf. Message du 27 février 2002 concernant la révision partielle de la loi sur les EPF, FF 2002 3251, p. 3267). La nomination à l'EPFL au poste de professeur ordinaire doit répondre à des critères exigeants définis directement par les établissements (cf. art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF). Saisi d'une demande de promotion, le Comité d'évaluation académique de la Faculté (CEA) de l'EPFL exige notamment des lettres de référence de six personnalités reconnues sur le plan international et charge six experts externes de haut niveau de rendre des rapports afin d'évaluer la qualité de la candidature. Les personnes référentes et les rapporteurs doivent faire preuve d'indépendance par rapport au candidat (cf. art. 2 du règlement de nomination). Intitulé "Protection des informations et accès au dossier d'évaluation", l'art. 10 du règlement de nomination indique que le dossier d'évaluation n'est pas accessible au candidat dans un but de protéger ce dernier ainsi que d'assurer la qualité et la véracité des avis émis par les experts. Depuis le 1er septembre

2023, le principe de la confidentialité des documents réunis dans le cadre de la procédure de nomination et d'évaluation des membres du corps professoral, en particulier les évaluations par des pairs et les lettres de référence, est mentionné à l'art. 15 de l'ordonnance du Conseil des EPF du 8 décembre 2022 concernant la protection des données personnelles du personnel du domaine des EPF (OPD-EPF; RS 172.220.113.42). Cette dernière disposition n'est toutefois pas applicable au présent litige dont la décision de première instance a été rendue avant l'entrée en vigueur de la réforme de la LPD (cf. art. 70 LPD).

E. 2.5.2

Le système de promotion mis en place par l'EPFL se base sur la méthode d'évaluation collective de chercheurs sur l'activité d'un autre chercheur d'une même discipline scientifique (évaluation par les pairs; "peer review"). Ce système, largement éprouvé dans le domaine scientifique, est à la fois utilisé dans la publication de travaux techniques et dans le recrutement ou la promotion de chercheurs. La recourante fait remarquer que seuls les noms des rapporteurs sont traditionnellement anonymisés et non leurs appréciations. L'évaluation effectuée par les pairs de la recourante a cependant été menée dans un processus de promotion. Si la publication des avis et critiques d'experts sur les travaux de leurs confrères s'avère justifiée par une optique d'alimenter le débat scientifique et de faire progresser la recherche, ces finalités ne sont pas poursuivies dans le cadre d'une procédure de promotion. Dans une telle procédure, le bon fonctionnement du système impose de garder l'identité des experts et des rapporteurs confidentielle afin de garantir leur totale indépendance. Si leur identité était connue des candidats, ils pourraient être tentés de rédiger leurs mémoires de façon à éviter toute situation conflictuelle et ne seraient ainsi pas en mesure de rendre leur appréciation en toute objectivité. Sans anonymat, il pourrait également exister un risque que les experts refusent tout simplement de se prononcer, rendant leur sélection plus difficile. L'activité de recherche expérimentale du cancer du sein de la recourante porte, au demeurant, sur un domaine spécialisé, impliquant nécessairement des relations mutuelles étroites entre les différents chercheurs de ce secteur, dans lequel des rapporteurs qualifiés susceptibles d'émettre des avis neutres seraient d'autant plus difficile à trouver. La confidentialité est par ailleurs aussi la règle dans le cadre de l'institution londonienne que la recourante cite, laquelle interdit expressément de divulguer toute information qui permettrait d'identifier les personnes de référence. Il n'est de même pas dénué d'intérêt de vouloir garder l'identité des experts internes (membres du CEA de l'EPFL et de la faculté) confidentielle afin de maintenir une ambiance de travail sereine au sein de l'institution. Enfin, compte tenu de l'art. 10 du règlement de nomination, les personnes impliquées en qualité de rapporteur dans la procédure d'évaluation des candidats pouvaient s'attendre à ce que leurs appréciations et déclarations ne soient pas révélées à la personne concernée. Ils ont pris position sur la candidature de la recourante, en se fondant sur des critères objectifs et à l'initiative du CEA de l'intimée, de sorte que leur intérêt à la confidentialité doit également être pris en considération dans la pesée des intérêts (cf. ATF 122 I 153 consid. 6 c/bb; cf. aussi arrêt 1C_74/2015 du 2 décembre 2015 consid. 4, in ZBI 118/2014 94, en particulier par rapport à l'intérêt, qui peut s'opposer à la transparence, de la protection des données des personnes évaluées). Au vu de ces éléments, le TAF pouvait sans violer le droit fédéral retenir que la mise en balance des intérêts penchait, en l'occurrence, en faveur du maintien de la confidentialité.

E. 2.6

La restriction au droit d'accès de la recourante étant justifiée par des intérêts prépondérants, il convient encore d'examiner si une mesure moins incisive aurait pu être ordonnée. Le TAF a considéré qu'une mesure d'anonymisation des rapports ne serait pas suffisante et que l'intégralité des documents ne pouvait pas être transmise à la recourante. Un caviardage limité aux noms des experts ne permettrait en effet pas de garantir leur identité confidentielle, dès lors qu'ils indiquaient la nature de leurs relations professionnelles passées ou présentes avec la recourante, ainsi que leur domaine de compétence. La recourante soutient qu'une anonymisation limitée au nom des experts serait suffisante, mais ne remet cependant pas en cause le fait qu'elle pourrait les identifier sur la base de leurs explications dans les rapports. Dans ces conditions, un caviardage limité aux noms des experts ne serait effectivement pas apte à garder leur identité secrète. Afin de maintenir ces rapports intelligibles, une anonymisation des autres informations susceptibles d'identifier les experts n'entre également pas en ligne de compte. Le TAF pouvait ainsi considérer que les documents litigieux ne pouvaient pas faire l'objet d'une mesure moins incisive qu'un refus complet de transmission. Le refus d'accès aux documents litigieux respecte dans ces conditions le principe de la proportionnalité.

E. 3

Dans sa réponse, la CRIEPF conclut à la nullité des chiffres 4 et 5 de l'arrêt du 12 février 2024 du TAF. Elle estime que l'EPFL ne saurait prétendre à l'octroi d'une indemnité de dépens. Dans son recours du 22 juin 2024, la recourante n'a pas soulevé de grief en ce sens.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral ne connaît pas l'institution du recours joint, de sorte que la partie qui entend contester une décision doit le faire elle-même dans le délai de recours de l'art. 100 LTF. À défaut, elle ne peut, dans sa détermination sur le recours formé par une autre partie, que proposer de rejeter ou d'admettre celui-ci dans le cadre de ce qui est contesté devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 145 V 57 consid. 10.2 et 138 V 106 consid. 2.1). La nullité d'une décision peut toutefois être constatée d'office en tout temps (ATF 145 III 436 consid. 3, 137 I 273 consid. 3.1 et 132 II 342 consid. 2.1). La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Elle ne doit être admise qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (ATF 149 IV 9 consid. 6.1 avec les références).

E. 3.2

En l'occurrence, le TAF a octroyé à l'EPFL des indemnités de dépens de 1'000 fr. chacune à la charge de A. _____ et de la CRIEPF. Aux termes de l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF; RS 173.320.2), la partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (al. 1); les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (al. 3). Il a déjà été jugé qu'une "autre autorité partie" au sens de cette disposition pouvait prétendre à des dépens. La formulation "en règle générale" de l'art. 7 al. 3 FITAF ménage en effet la possibilité de déroger à la règle générale, à l'instar de ce qui prévaut devant le Tribunal fédéral (cf. art. 68 al. 3 LTF; arrêt 8C_417/2020 du 9 mars 2021 consid. 12.1.4). Par conséquent, l'illégalité invoquée par la CRIEPF n'apparaît pas d'emblée clairement établie au point d'entraîner la nullité de la

décision sur la question des dépens.

E. 4

Il s'ensuit que le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante qui succombe (cf. art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'ayant agi avec l'assistance d'un mandataire professionnel, l'intimée ne peut pas prétendre à une indemnité de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.