

JAAC 64.57

Décision du Conseil fédéral du 20 décembre 1999

Personnel fédéral. Conditions d'avancement des collaborateurs du DFAE.

Art. 12 StF.

- Un fonctionnaire n'a pas droit à être promu. Tout avancement est subordonné aux besoins du service et à l'aptitude du fonctionnaire à assumer une fonction supérieure.

- Le Conseil fédéral examine avec retenue ces notions indéterminées, laissant une certaine latitude de jugement aux supérieurs hiérarchiques.

Bonne foi.

- Incompétence d'un collaborateur de la section responsable de l'affectation du personnel pour promettre un avancement à un fonctionnaire.

- Admissibilité d'un changement de pratique conduisant à une application plus restrictive de la clause des besoins du service, vu qu'elle s'appuie sur des motifs sérieux, s'applique à tous les fonctionnaires et ne porte pas atteinte à la sécurité du droit.

Bundespersonal. Beförderungsvoraussetzungen für Mitarbeiter des EDA.

Art. 12 BtG.

- Kein Anspruch des Beamten auf Beförderung. Jede Beförderung ist abhängig von den dienstlichen Bedürfnissen und der Eignung des Beamten, eine höhere Funktion zu übernehmen.

- Diese unbestimmten Rechtsbegriffe überprüft der Bundesrat mit Zurückhaltung, er lässt den Linienvorgesetzten einen gewissen Beurteilungsspielraum.

Treu und Glauben.

- Unzuständigkeit eines Mitarbeiters der für das Personalwesen zuständigen Sektion, einem Beamten eine Beförderung zu versprechen.

- Zulässigkeit einer Praxisänderung im Sinne einer restriktiveren Handhabung der dienstlichen Bedürfnisse, weil diese sich auf gewichtige Gründe stützt, für alle Beamte gilt und die Rechtssicherheit nicht gefährdet.

Personale federale. Condizioni per la promozione dei collaboratori del DFAE.

Art. 12 OF.

- Un funzionario non ha il diritto alla promozione. Ogni promozione è subordinata alle necessità del servizio e all'attitudine del funzionario ad assumere una funzione superiore.

- Il Consiglio federale esamina con prudenza le nozioni giuridiche indeterminate che lasciano un certo margine di apprezzamento ai superiori gerarchici.

Buona fede.

- Un collaboratore della sezione del personale non ha la competenza di promettere una promozione ad un funzionario.

- Ammissibilità di un cambiamento di prassi nel senso di un'applicazione più restrittiva della clausola delle necessità del servizio, visto che tale modifica poggia su motivi validi, è applicabile a tutti i funzionari e non inficia la sicurezza del diritto.

A. Par décisions du 11 décembre 1998 et du 15 avril 1999, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a refusé de promouvoir en 28^e classe de traitement T., adjoint diplomatique auprès de la Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales, à Genève.

B. Par mémoires du 14 janvier 1999 et du 14 mai 1999, T. a recouru contre ces décisions de refus de promotion.

(...)

Extraits des considérants:

1. (...)

2. Sur les conditions de l'avancement et la notion des besoins du service

2.1. Par avancement ou promotion, on entend la nomination d'un fonctionnaire impliquant le passage d'une classe de traitement dans une classe supérieure (art. 12 al. 1 du Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 [StF], RS 172.221.10).

Les conditions objectives et individuelles requises pour la nomination et l'avancement des collaborateurs du DFAE aux fonctions rangées dans les classes de traitement 1 à 31 sont fixées dans le règlement d'exécution III du règlement des fonctionnaires (1), du règlement des fonctionnaires (3) et du règlement des employés, du 1^{er} avril 1997 (RE III, RS 172.221.104).

Il y a lieu de rappeler qu'un fonctionnaire n'a pas un droit à être promu (JAAC 39.48). Selon l'art. 5 RE III, l'avancement est subordonné à deux conditions: l'aptitude du fonctionnaire à assumer une fonction supérieure et les besoins du service (voir aussi art. 12 al. 2 StF). L'inscription sur le tableau d'avancement, le fait d'établir un rapport de qualification ou encore la proposition d'avancement faite par le supérieur ne donnent pas droit à une promotion (art. 4 al. 4 RE III).

2.2. Statuant sur un recours administratif en dernière instance, le Conseil fédéral jouit d'un libre pouvoir d'examen (art. 49 PA). Cependant, à l'instar du Tribunal fédéral, il laisse une certaine latitude de jugement à l'autorité inférieure lorsqu'il s'agit d'apprécier des notions juridiques indéterminées, telles que la qualification d'un fonctionnaire ou les besoins de l'administration. Les supérieurs hiérarchiques sont en effet mieux à même d'apprécier les capacités et le comportement du fonctionnaire. L'autorité administrative est responsable du fonctionnement de l'administration et du meilleur emploi possible du personnel. Le Conseil fédéral s'impose dès lors une grande retenue dans l'examen de ces questions (en général: *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. II., Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991, ch. 5.6.4.4, p. 434; concernant l'appréciation des qualifications professionnelles et des besoins du service: [ATF 108 Ib 419](#), ATF 97 I 540).

Cette retenue se justifie, dans tous les cas, lorsque le poste en cause a fait l'objet d'une évaluation ou d'une expertise par les autorités compétentes. Elle se justifie également lorsque le DFAE fonde sa décision sur la seule proposition de la Commission de promotion. Ses membres connaissent en effet la pratique de la qualification et les besoins du département, et peuvent se faire une meilleure image de la situation que ne le peut le Conseil fédéral qui doit juger sur la base du seul dossier de la cause.

2.3. Le DFAE ne conteste pas que le recourant a de bonnes qualifications. Il justifie son refus de promotion par le défaut des besoins du service. Selon l'art. 5 al. 2 RE III, il y a besoins du service notamment lorsque des tâches correspondant aux exigences prévues pour la fonction supérieure sont assumées vraisemblablement en permanence par le fonctionnaire ou lorsque

de telles tâches lui seront confiées dans un proche avenir. La nature et l'étendue des obligations et exigences particulières attachées aux différentes fonctions sont définies aux art. 11 et 12 RE III.

Pour être promu en 28^e classe de traitement dans le service consulaire, il faut exercer une activité dans une fonction rangée en 26^e classe de traitement pendant au moins trois ans, avoir donné la preuve de ses aptitudes et diriger un consulat plus important ou un consulat général (consul ou consul général; art. 12 ch. 6123 RE III).

Dans des cas particuliers, les collaborateurs de formation administrative peuvent également être promus en 28^e classe s'ils ont exercé une activité dans une fonction rangée en 26^e classe de traitement pendant au moins trois ans et rempli avec beaucoup d'efficacité, d'initiative et de sens des responsabilités des tâches conformes aux ch. 6105 ou 6106 (conseiller d'ambassade ou adjoint diplomatique en 26^e classe), à savoir notamment «les fonctions de suppléant du chef d'une mission importante en raison de la nature, du volume ou de la diversité des affaires traitées; la direction, au sein d'une mission, d'une section politique, économique ou autre; la direction intérimaire d'une mission dont le chef réside dans un pays tiers; la fonction de suppléant du chef d'une division ou d'une section importante de la centrale ou les tâches d'un collaborateur spécialisé qui impliquent des exigences analogues» (art. 12 ch. 6107.1 et 2 RE III).

2.4. Le recourant n'est pas à la tête d'un consulat et n'exerce pas des tâches correspondant à celles d'un conseiller d'ambassade de formation diplomatique classé en 28^e classe de traitement. Selon son cahier des charges, il intervient principalement en cas de contentieux (en particulier de litiges liés aux dettes) des Missions permanentes et des fonctionnaires des Organisations internationales, s'occupe des visas et prend contact avec les autorités cantonales lorsqu'un fonctionnaire international enfreint la loi sur la circulation routière. Il est aussi chargé d'entretenir des contacts relatifs à des questions de sécurité. Peu importe qu'il ait la signature pour la plupart de ses tâches ou qu'il agisse sur instructions de l'ambassadeur ou du chef du service juridique. Toujours est-il qu'il n'a aucune responsabilité de chef, condition nécessaire pour être promu en 28^e classe de traitement. Il y a lieu de préciser que, si le recourant a reçu le titre de conseiller d'ambassade, c'est pour que l'exercice de ses fonctions en soit facilité. Ses tâches n'en ont pas été changées pour autant et son cahier des charges n'a pas été modifié. On ne saurait dès lors considérer que le recourant a rempli avec beaucoup d'efficacité, d'initiative et de sens des responsabilités des tâches de conseiller d'ambassade.

Il n'est en outre nullement prévu de confier au recourant dans un proche avenir un poste en 28^e classe de traitement. Il n'est pas possible de lui confier en Suisse un poste de conseiller d'ambassade de formation diplomatique en 28^e classe en raison du déséquilibre actuel de la structure d'âge des agents, de la diminution des crédits pour le personnel et du nombre des fonctions supérieures restreint dans les services de carrière (voir ci-après ch. 4). Le recourant n'est par ailleurs pas prêt à être transféré à l'étranger, comme le montre son refus du poste de chef du Consulat général à (...).

En conclusion, en refusant toute promotion au recourant, le DFAE n'a pas violé son pouvoir d'appréciation.

3. Sur le respect du principe de la bonne foi

3.1. Le recourant invoque la violation du principe de la bonne foi, dont la protection devrait lui être accordée, en raison des assurances qui lui auraient été données par les autorités administratives. En effet, lors de son transfert à Genève, la section responsable de l'affectation du personnel lui aurait assuré que son poste n'était pas bloqué en 26^e classe de traitement. Sans cette garantie, le recourant n'aurait pas, selon ses dires, accepté le poste en question.

Le principe de la bonne foi, énoncé par le législateur de droit privé à l'art. 2 al. 1 du Code civil du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), s'applique également en droit public et, spécialement, en droit administratif. Découlant directement de l'art. 4 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst., RO 1 37) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, ce principe donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités. Le citoyen est donc protégé, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. La jurisprudence soumet cependant à certaines conditions le recours à cette protection. Il faut notamment que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence et que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite. Il faut en outre que l'administré se soit fondé sur les assurances et le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (*Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Les fondements généraux, 2^e éd., Berne 1994, ch. 5.3.2.1, p. 430; [ATF 108 Ib 377](#), [ATF 105 Ib 154](#)).

3.2. En l'absence de déclaration écrite, il est difficile de savoir ce que la section responsable de l'affectation du personnel a effectivement dit. Elle a vraisemblablement expliqué qu'un passage en 28^e classe était possible autant que les conditions en étaient remplies, ce qui était exact, même si les besoins du service sont actuellement interprétés d'une manière plus stricte (voir ch. 4 ci-après). Il est peu probable qu'elle ait assuré au recourant un passage certain en 28^e classe de traitement. Elle n'était du reste manifestement pas compétente pour le faire, ce que le recourant ne pouvait ignorer; seul le chef du DFAE, compétent pour la nomination, aurait pu lui donner une telle assurance. Le DFAE ne saurait donc être accusé d'avoir violé le principe de la bonne foi.

4. Sur le changement de la pratique administrative

Le DFAE admet que, dans le passé, il appliquait la clause des besoins du service de façon large et qu'une promotion aux fonctions supérieures intervenait en règle générale. Les collaborateurs qui répondaient aux autres conditions pour une promotion, à savoir le nombre d'années et une bonne qualité de prestation, étaient pratiquement assurés d'être promus. A la suite de la

restructuration du département et des baisses de crédit pour le personnel, le DFAE s'est toutefois vu contraint de s'écarter de cette pratique et d'appliquer plus strictement les exigences des besoins du service.

Selon la doctrine et la jurisprudence, pour qu'un changement de pratique soit admissible, notamment au regard de l'art. 4 Cst., il doit s'appuyer sur des motifs sérieux et objectifs, s'appliquer à tous les cas et ne pas porter atteinte à la sécurité du droit (Moor, vol. I, ch. 6.2.4, p. 463; ch. 2.1.5.3, p. 75; ATF 89 I 166). Les motifs que présente le DFAE à l'appui de son changement de pratique en matière de promotion satisfont à ces exigences. La diminution des crédits pour le personnel et le déséquilibre d'âge dans les postes supérieurs (peu de départs à la retraite; diminution du nombre de postes supérieurs) justifient sans aucun doute le durcissement de la politique de promotion, lequel touche tous les collaborateurs supérieurs du DFAE, puisque sur 23 collaborateurs ayant au moins 3 années de grade en 26^e classe, seuls 5 ont été promus en 28^e classe au 1^{er} janvier 1998 et que la proportion était de 11 sur 25 au 1^{er} janvier 1999.

5. Sur la comparaison des qualifications professionnelles

Le recourant invoque enfin la violation du principe d'égalité. Parmi les cinq autres candidats promus en 28^e classe au 1^{er} janvier 1998, au moins une personne avait les mêmes qualifications professionnelles que lui. (...)

L'art. 5 al. 4 RE III précise que la promotion est accordée aux fonctionnaires les plus qualifiés par la formation, l'expérience, les prestations fournies, les connaissances linguistiques, les capacités, le caractère, le comportement, les aptitudes requises pour le service considéré et, selon la fonction, les qualités de chef. Or, ce que ne conteste du reste pas le recourant, quatre des cinq collaborateurs présentaient des qualifications meilleures que les siennes. Le cinquième, qui avait des qualifications équivalentes, a été, quant à lui, transféré dans une ambassade à l'étranger, ce qu'a refusé le recourant. De même pour 1999, les candidats dont les qualifications étaient comparables à celles du recourant ont changé de fonction de sorte à répondre aux besoins du service.

(...)

7. Les recours doivent donc être rejetés.

JAAC 64.57 - Décision du Conseil fédéral du 20 décembre 1999

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 790

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.