

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 163.334 du 10 octobre 2006

A.92.327/VIII-1822

En cause : **HOYOST** Michelle,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne DUVIEUSART et
Nathalie TISON, avocats,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par le Ministre
de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

**2. la Chambre de recours du ressort de la
Cour d'appel de Mons.**

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 mai 2001 par Michelle HOYOST qui demande l'annulation de la décision du 5 avril 2000 de la Chambre de recours du ressort de la Cour d'appel de Mons, par laquelle elle maintient l'évaluation "insuffisant" que lui a attribuée son chef de service, en date du 15 février 2000;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 31 janvier 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 13 juillet 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 29 septembre 2006;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DE LEMOS, loco Me TISON, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me LEVERT, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante est entrée au service du ministère de la Justice en 1986. Après avoir exercé la fonction d'employée au service de plusieurs juridictions à Bruxelles, Namur et Nivelles, elle est nommée au grade d'employée au greffe de la Justice de Paix du premier canton de Charleroi le 31 octobre 1995.

2. Le 15 février 2000, elle fait l'objet d'une évaluation par son chef de service, le Greffier en chef, conformément à la procédure d'évaluation instituée par les articles 287ter et 287quater du Code judiciaire. Son bulletin d'évaluation comporte la mention finale "insuffisant", avec une cotation de 37,5 %. Il lui est notifié, en personne, le 7 mars 2000.

3. Le 15 mars 2000, la requérante introduit un recours contre cette évaluation auprès de la Chambre de recours du ressort de la Cour d'appel de Mons.

4. Le 5 avril 2000, la Chambre de recours du ressort de la Cour d'appel de Mons, se réunit et décide, après avoir entendu la requérante, de maintenir son évaluation initiale. Cette décision constitue l'acte attaqué et est formulée en ces termes :

" ...

Madame HOYOST est assistée de Monsieur Gaston MERKELBACH, délégué permanent C.C.S.P.

Avis de la chambre de recours :

Considérant que la requérante conteste l'évaluation définitive qui lui a été attribuée par son chef de service le 15 février 2000 dans sa fonction d'employée;

Considérant que la requérante reproche essentiellement à l'évaluateur d'avoir sous-estimé ses valeurs et aptitudes professionnelles;

Qu'elle invoque en outre des vices de procédure;

Considérant que le dossier comporte les pièces et documents requis;

Que par ailleurs les règles de procédure ont été respectées aux vœux de la réglementation;

Considérant que la requérante ne fait état d'aucune atteinte à ses droits résultant de la prétendue irrégularité de procédure qu'elle invoque;

Considérant que la requérante n'a guère étayé son argumentation par des éléments objectifs et péremptoirs capables d'emporter la conviction de la chambre de recours; que cette argumentation revêt un caractère subjectif, insuffisant en soi pour entraîner une modification de l'évaluation contestée;

Considérant en outre que la requérante n'a pas apporté la preuve d'une quelconque partialité ou d'une intention partisane dans le chef de l'évaluateur;

Considérant que l'évaluation d'un collaborateur procède d'éléments d'appréciation qui doivent être appréhendés dans leur globalité et, partant, durant tout le temps qu'a duré la collaboration concernée; qu'il ne serait, en effet, conforme ni à l'entendement ni au bon sens d'ignorer purement et simplement et de passer par pertes et profits le comportement professionnel, tant dans ses aspects positifs que négatifs, d'un membre du personnel à prétexte qu'il est antérieur à l'entrée en vigueur des dispositions légales relatives à l'évaluation du personnel des greffes et des parquets des cours et tribunaux;

Considérant dès lors que l'article 28 de l'arrêté royal du 28 février 1999 ne signifie pas que l'opinion exprimée par le chef de service quant à la valeur et à l'aptitude du membre évalué ne reflète que les circonstances et les événements postérieurs au 6 mars 1999, date de mise en vigueur de l'arrêté royal susdit, mais s'interprète en ce sens que l'évaluation n'a d'effet pour des raisons de cohésion administrative que sur la période révolue depuis cette date censée correspondre à la date de l'entrée en service de l'intéressé;

Considérant que dans ces conditions la chambre de recours estime devoir maintenir l'évaluation dans toutes ses composantes.

... "

5. Le 7 avril 2000, la décision de la Chambre de recours du ressort de la Cour d'appel de Mons est notifiée à la requérante, par envoi recommandé postal;

Considérant que, depuis l'évaluation attaquée, une nouvelle évaluation portant la mention "bon" a été attribuée à la requérante; que celle-ci n'a pas attaqué cette nouvelle évaluation; que même si la promotion est, selon l'article 184 du Code judiciaire, réservée à ceux dont l'évaluation porte la mention "très bon", la requérante garde un intérêt à son recours; qu'il ne peut être d'office exclu qu'elle obtienne la mention "très bon" et que, dans cette hypothèse, il se peut que l'évaluation contestée ait une influence sur le déroulement de sa carrière, non en termes de recevabilité d'une candidature ultérieure, mais sur le plan de l'appréciation de ses titres et mérites;

Considérant que la requérante prend un premier moyen " de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'arrêté royal du 28.02.1999 relatif à l'évaluation du personnel des greffes, des parquets, des Cours et Tribunaux et aux chambres de recours et notamment de son article 28, du principe de motivation adéquate des actes administratifs et du principe de bonne administration"; que, dans ce qui peut être considéré comme une première branche, elle expose que, selon l'acte attaqué, "les règles de procédure ont été respectées au vu de la réglementation" et qu'elle formule à ce propos une critique en trois points; qu'elle observe d'abord que la chambre de recours ne précise pas les exigences de la réglementation; qu'elle relève ensuite que la chambre de recours n'indique pas pourquoi il n'y aurait pas, en l'espèce, vice de procédure; qu'elle reproduit enfin les objections formulées dans ses conclusions et constate que la chambre de recours ne répond pas à ses arguments; qu'elle estime que certains des arguments de la chambre de recours constituent des formules creuses; que dans une deuxième branche, elle soutient que l'acte attaqué contient des considérations contradictoires et formellement inexactes, en ce qu'il énoncerait, d'une part, que le greffier devait apprécier le travail de la requérante depuis son arrivée au greffe en 1995 et , d'autre part, que l'évaluation ne pourrait porter que sur la période prenant cours le 6 mars 1999, date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité du 28 février 1999; qu'elle conclut que "l'acte attaqué repose tantôt sur des formules creuses, tantôt sur des considérants contradictoires les uns par rapport aux autres, tantôt encore sur une absence totale de réponse à des critiques précises formulées par la partie requérante en cours de procédure";

Considérant que la première partie adverse rappelle l'étendue de l'obligation qui découle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle précise que cette loi n'oblige pas l'administration à donner les motifs

de ses motifs; qu'elle déclare ne pas apercevoir en quoi le principe de respect des droits de la défense aurait été méconnu en l'espèce; que, selon elle, la critique de la requérante porte plutôt sur le manque de transparence dans la procédure d'évaluation; qu'elle précise à cet égard que l'acte attaqué se situe dans le contexte d'une procédure particulière, organisée par l'arrêté royal du 28 février 1999 relatif à l'évaluation du personnel des greffes et des parquets, des cours et tribunaux et aux chambres de recours, et cite un passage du rapport au Roi; qu'à propos de la période de référence à prendre en considération, elle explique que l'arrêté royal précité du 28 février 1999 exécute les articles 287ter et 287quater du Code judiciaire; qu'elle déduit de la juxtaposition de ces dispositions et de l'article 28 de l'arrêté royal du 28 février 1999 "que l'évaluation à laquelle sont soumis les membres des personnels des greffes et des parquets est une évaluation biennale qui, pour la première fois, prendra en considération la carrière de ces membres, à compter du 6 mars 1999"; que, se fondant à nouveau sur le rapport au Roi, elle soutient qu'il ne résulte pas de ces dispositions que le pouvoir d'appréciation serait limité aux seuls services accomplis après le 6 mars 1999; que, selon elle, les critiques de la requérante portent plus sur l'évaluation initiale que sur la décision de la chambre de recours; qu'elle s'interroge sur la recevabilité de ces critiques, dès lors que la décision de la chambre de recours s'est substituée à l'évaluation initiale; qu'en ce qui concerne la transparence de la procédure, elle souligne que les modalités de l'évaluation ont été communiquées à la requérante le 4 juin 1999 et qu'en outre, au stade de la chambre de recours, l'intéressée a reçu la copie du dossier de l'évaluateur initial; qu'à propos de la motivation de l'acte attaqué, elle fait valoir que celle-ci n'avait pas l'obligation de répondre à tous les griefs de la requérante et qu'elle disposait de tous les éléments lui permettant de décider comme elle l'a fait; qu'elle ajoute encore que les pièces du dossier témoignent, pour la période soumise à l'évaluation, de la pertinence des observations faites par l'évaluateur initial; qu'elle développe encore ces arguments dans son dernier mémoire;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante expose en substance que le moyen n'est pas pris de la violation des droits de la défense et que ce qui est reproché à l'acte attaqué est de n'avoir pas réfuté les critiques formulées à l'appui de la réclamation quant à une violation de ce principe par le greffier en chef; qu'à propos de la période de référence à prendre en considération, elle relève que le greffier en chef lui-même admet que la seule période à prendre en compte pour l'évaluation est celle postérieure au 6 mars 1999;

Considérant que pour motiver formellement sa décision, la chambre de recours devait indiquer, dans l'acte attaqué, les considérations de droit et de fait qui lui servaient de fondement;

Considérant que l'acte attaqué ne mentionne pas les dispositions législatives ou réglementaires sur lesquelles il se repose;

Considérant, quant aux considérations de fait, que l'autorité administrative n'a certes pas à mentionner dans l'acte les motifs de ses motifs; qu'il incombait cependant à la chambre de recours de motiver sa décision de manière à permettre au destinataire de celle-ci de comprendre pourquoi elle a estimé devoir maintenir l'évaluation contestée devant elle "dans toutes ses composantes";

Considérant que dans son premier motif, relatif au respect de la procédure, l'acte attaqué indique que les règles de procédure ont été respectées; que cette constatation ne fait pas apparaître pourquoi, selon la chambre de recours, les vices de procédure dénoncés dans la réclamation de la requérante, à savoir l'absence de toute mention sur sa fiche individuelle d'évaluation, l'absence d'une évaluation provisoire, l'absence de notification préalable des critères d'évaluation, la notification tardive du bulletin d'évaluation et la référence à des pièces antérieures au 6 mars 1999, seraient dépourvus de fondement au regard de la réglementation applicable; que l'acte attaqué ne répond à aucun de ces griefs: que les précisions apportées par la partie adverse dans ses mémoires ne sont pas de nature à pallier l'absence de motivation formelle de l'acte attaqué sur ces points; que la circonstance que le dossier administratif contiendrait les éléments de nature à justifier la décision prise n'est pas de nature à dispenser l'autorité de mentionner, dans le corps de l'acte, les motifs sur lesquels il repose; que les motifs doivent trouver un appui dans le dossier et non le contraire;

Considérant que, dans le deuxième motif de la décision attaquée, la chambre de recours énonce que "la requérante n'a guère étayé son argumentation par des éléments objectifs et péremptoirs capables d'emporter la conviction de la chambre de recours" et que "son argumentation revêt un caractère subjectif insuffisant en soi pour entraîner une modification de l'évaluation contestée"; que ces termes très généraux ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la mention "insuffisant" a été maintenue nonobstant les critiques précises et concrètes formulées par la requérante dans sa réclamation à l'encontre de la plupart des appréciations retenues par le greffier en chef dans le bulletin d'évaluation contesté; que, plus particulièrement, rien n'est dit à propos du grief par lequel la requérante dénonçait une violation des droits de la défense à

l'occasion de la première partie de la procédure d'évaluation; que le moyen pris de la violation des droits de la défense n'est pas repris devant le Conseil d'Etat, la critique de la requérante portant notamment sur l'absence de motivation de l'acte attaqué sur ce point; qu'à cet égard, l'argumentation de la partie adverse sur la transparence est dépourvue de pertinence;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est fondé;

Considérant que l'article 28 de l'arrêté royal du 28 février 1999 visé au moyen dispose comme suit :

" Les membres du personnel en fonction au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté sont, pour l'application de l'article 287ter du Code judiciaire et des dispositions du présent arrêté, censés être entrés en service à ce moment";

que l'article 287 ter, § 4, du Code judiciaire énonce notamment ce qui suit :

" Le bulletin d'évaluation est établi dans les cas suivants :
1° entre le neuvième et le douzième mois qui suivent l'entrée en fonction du membre du personnel;

(...)

L'évaluation porte sur la période révolue depuis l'entrée en fonction, depuis la date du début d'exercice des nouvelles fonctions ou depuis le bulletin d'évaluation précédent.

(...)"

Considérant que ces textes sont clairs; qu'ils limitent dans le temps la portée de la première évaluation; qu'à titre transitoire, la date d'entrée en fonction est censée être le 6 mars 1999, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité du 28 février 1999; que les appréciations du greffier en chef ne pouvaient pas porter sur la période antérieure à cette date; que la chambre de recours n'avait pas un pouvoir plus étendu dans le temps; que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 28 de l'arrêté royal précité du 28 février 1999, est également fondé;

Considérant qu'un quatrième moyen est pris de la violation des articles 3 et 6 de l'arrêté royal du 28 février 1999 relatif à l'évaluation du personnel des greffes et des parquets, des cours et tribunaux et aux chambres de recours; que la requérante estime que la première de ces dispositions a été méconnue parce qu'aucun des documents - parmi lesquels figure la fiche individuelle - qui composent le dossier d'évaluation n'a été

complété, en sorte que la requérante n'a pas été informée des éléments pris en considération par l'évaluateur et que celui-ci n'a pu apprécier objectivement et sereinement le travail de l'intéressée; qu'elle expose, à propos de l'article 6, que le greffier en chef n'a pas respecté le système de notation que prévoit cette disposition, puisqu'il n'a pas arrondi les décimales au chiffre supérieur, en sorte que l'acte attaqué, en maintenant l'évaluation dans toutes ses composantes, a fait sienne la violation de cette disposition;

Considérant que la partie adverse expose que la critique porte sur l'évaluation faite par le greffier en chef et que l'évaluation attribuée par la chambre de recours s'y est substituée; qu'elle en déduit que le moyen n'est pas recevable; qu'elle renvoie pour le surplus à l'argumentation développée au sujet du premier moyen; qu'à propos des critiques relatives à la pondération des notes, elle constate que le moyen manque en fait dans la mesure où la requérante a obtenu, pour les points 8 et 29 du bulletin d'évaluation la note de 1 et non de 0,5; qu'elle ajoute qu'en toute hypothèse, "le pourcentage recueilli par la requérante aurait été de 38% et non de 37,5%, ce qui au vu de ces chiffres ne modifie en rien l'évaluation négative de la requérante"; que, dans son dernier mémoire et à propos de la violation alléguée de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1999 précité, la partie adverse, interprétant le rapport au Roi qui précède cet arrêté royal, expose que la fiche individuelle ne doit contenir que les faits marquants et qu'en l'espèce, les faits reprochés à la requérante étaient "constants et désagréables" et étaient portés à la connaissance de l'intéressée de manière informelle; qu'elle relève "que la requérante n'a jamais soutenu que cette information fût inexacte";

Considérant que, certes, la décision de la chambre de recours s'est substituée à l'évaluation initiale effectuée par le greffier en chef; que la chambre de recours a cependant maintenu la décision initiale "dans toutes ses composantes"; qu'elle s'est ainsi appropriée les illégalités éventuelles dont serait affectée la décision initiale; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse n'est pas accueillie;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté royal précité du 28 février 1999 dispose que :

" En vue de l'établissement de l'évaluation de chaque membre du personnel, un dossier individuel d'évaluation est établi par l'évaluateur. Ce dossier contient :

(...)

3° une fiche individuelle d'évaluation, établie conformément au modèle repris à l'annexe 1 du présent arrêté, qui relate les faits ou constatations, favorables ou défavorables, susceptibles de servir d'éléments d'appréciation.

(...)

Les faits ou constatations visés à l'alinéa 1er, 3°, ne peuvent avoir trait qu'à l'exercice de la fonction et doivent être visés par le membre du personnel qui note éventuellement ses observations. Tout fait ou toute constatation que le membre du personnel ou son chef fonctionnel estiment susceptible de servir d'élément d'appréciation est noté à leur demande sur la fiche individuelle par l'évaluateur qui y note ses observations éventuelles.

(...)"

Considérant qu'il ressort de ce texte que la fiche individuelle constitue un élément essentiel de la procédure d'évaluation; que les faits ou constatations consignés sur cette fiche et visés par l'agent garantissent l'information objective de celui-ci quant à ce qui servira de base pour son évaluation; que cette fiche garantit la transparence voulue en la matière par l'autorité; que tant la rédaction du texte que les termes du rapport au Roi permettent de considérer que les faits ou constatations qui n'ont pas été inscrits en temps utile sur cette fiche ne peuvent pas servir de fondement à l'évaluation;

Considérant qu'en l'espèce, la fiche individuelle de la requérante ne contient aucune inscription; que la note d'observations déposée par le greffier en chef dans le cadre de la procédure devant la chambre de recours ne peut pas tenir lieu de fiche individuelle puisqu'elle relate tardivement des faits et constatations qui devaient être portés à la connaissance de la requérante au moment où ils se sont produits et en tout cas avant l'établissement du bulletin d'évaluation; qu'en ce qui concerne la violation de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1999, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 avril 2000 de la Chambre de recours du ressort de la Cour d'appel de Mons, par laquelle elle maintient l'évaluation "insuffisant" que lui a attribuée son chef de service, en date du 15 février 2000.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix octobre deux mille six par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

O. DAURMONT.