

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.216 du 26 septembre 2017

A. 219.912/VIII-10.196

En cause : **HUBINON** Guy,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GÉNERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 août 2016, Guy HUBINON demande l'annulation de "la décision par laquelle lui est attribuée la mention d'évaluation «insuffisant»".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Eric DE PLAEN, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant, attaché à l'administration générale de la fiscalité, exerce la fonction de gestionnaire de dossiers au sein du service Namur 2-IPM.

2. Le rapport de l'entretien de fonction a été signé le 30 janvier 2014, lors du cycle d'évaluation précédent.

3. Le 25 mars 2015, le requérant et son supérieur hiérarchique, Yves PHILIPPART, signent l'entretien de planification.

4. L'entretien de fonctionnement, qui a lieu le 29 juillet 2015, est signé le 7 août 2015. Une série de remarques sont émises dans ce cadre et le requérant établit un rapport sur les mesures qu'il envisage de prendre en vue de résorber son retard.

5. Le 26 octobre 2015 a lieu un deuxième entretien de fonctionnement. Il est signé par le requérant et Yves PHILIPPART le 20 novembre 2015.

6. Un troisième entretien de fonctionnement a lieu le 25 novembre 2015 et est signé par le requérant et son supérieur hiérarchique le 30 novembre 2015.

7. Le 11 décembre 2015, Yves PHILIPPART introduit le rapport d'évaluation dans l'application Crescendo, la mention attribuée au requérant étant "insuffisant".

8. Signé le jour même d'abord par Nathalie HOSTE, directeur, puis par Yves PHILIPPART, le rapport est ensuite transmis au requérant.

9. L'entretien d'évaluation a lieu le 16 décembre 2015.

10. Le 23 décembre 2015, le requérant fait part de ses remarques sur le rapport d'évaluation et le signe.

11. Par un courrier du 11 janvier 2016, le requérant informe le président du comité de direction qu'il introduit un recours contre la mention finale qui lui a été attribuée.

12. Le 21 avril 2016, le requérant, assisté de son défenseur, et Yves PHILIPPART sont entendus par la commission interdépartementale de la commission des recours en matière d'évaluation qui émet l'avis de maintenir la mention d'évaluation "insuffisant".

13. Par un courrier recommandé du 31 mai 2016, le président du comité de direction transmet au requérant une copie de l'avis de la commission et l'informe du caractère définitif de la mention "insuffisant" pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015. L'attribution de cette mention fait l'objet du présent recours.

14. Le courrier recommandé précité a, selon les mentions reprises sur l'enveloppe, fait l'objet d'un avis de passage déposé le 6 juin 2016.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 11, 12, 15 et 19 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et en particulier du principe d'impartialité, du principe du contradictoire, du principe *audi alteram partem*, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Après avoir rappelé le prescrit des articles 11, 12 et 19 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, précité, le requérant indique que, selon ces dispositions, le rapport d'évaluation ne peut être établi par l'évaluateur qu'au terme de l'entretien d'évaluation au cours duquel l'agent évalué aura eu l'occasion de faire valoir ses

observations sur les différents éléments de son dossier d'évaluation constitué au fil de la période d'évaluation. Or, il souligne que le 11 décembre 2015, il a reçu notification du rapport d'évaluation et de la mention d'évaluation "insuffisant" alors même que l'entretien d'évaluation ne s'est tenu que le 16 décembre 2015, soit cinq jours plus tard. Il estime ainsi qu'il est acquis que le rapport d'évaluation et la mention d'évaluation "insuffisant" ont été établis et notifiés préalablement à l'entretien d'évaluation, en violation flagrante avec la réglementation en vigueur.

Selon lui, une telle manière de procéder heurte également les principes de bonne administration ainsi que le principe d'impartialité dès lors que l'audition tenue le 16 décembre 2015 était purement formelle, l'évaluateur ayant déjà procédé à l'évaluation de l'agent avant même de l'avoir entendu. Dans le même esprit, il soutient qu'est également méconnu le principe *audi alteram partem* lequel implique que l'agent a la possibilité de faire valoir ses observations avant qu'une mesure ne soit prise à son encontre (et non postérieurement comme c'est le cas en l'espèce).

Il ajoute que, dans son avis émis le 21 avril 2016, la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation a elle-même relevé les vices de procédure ayant entaché l'évaluation mais qu'elle n'en tire pas les conclusions s'imposant quant à la légalité de la mention attribuée. Il rappelle que la commission de recours ayant une compétence d'avis (et non de réformation), la circonstance pour elle de l'avoir auditionné et d'avoir acté les griefs formulés par lui, n'est nullement de nature à purger la procédure d'évaluation des vices dont elle est affectée.

Il estime encore qu'en émettant un avis favorable au maintien de la mention "insuffisant", après avoir constaté les vices de la procédure d'évaluation dénoncés, la commission de recours a méconnu les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée imposant aux autorités administratives de motiver formellement et adéquatement leurs actes à portée individuelle. De surcroît, l'avis de la commission de recours étant favorable au maintien de la mention "insuffisant", il fait observer que la partie adverse s'est bornée à lui notifier une mention définitive "insuffisant" le 31 mai 2016 sans la moindre motivation spécifique mais en se référant audit avis, joint en annexe. Par conséquent, il est d'avis que les vices de motivation affectant l'avis de la commission de recours rejaillissent directement sur la décision finale, à savoir la mention définitive.

Il constate aussi qu'il ressort du dossier (et plus particulièrement de courriels reçus le 24 décembre 2015) que des annexes ont été ajoutées "au cycle d'évaluation 2015 de HUB1NON GUY par PHILIPPART YVES". Il indique que ces annexes ont été ajoutées au dossier d'évaluation postérieurement au rapport

d'évaluation et à l'entretien d'évaluation alors qu'elles font partie intégrante du dossier d'évaluation et sont censées éclairer ou justifier la mention attribuée. Selon lui, il s'agit de pièces essentielles de l'audition à l'égard desquelles le requérant n'a pu faire valoir ses observations. Il estime qu'une telle manière de procéder est manifestement contraire au principe du contradictoire lequel implique que les pièces de la procédure soient soumises au débat contradictoire et que l'agent évalué sur la base d'un dossier de pièces a effectivement été mis en mesure de prendre connaissance des éléments de fait sur la base desquels l'évaluation sera réalisée.

Outre la circonstance que les annexes susmentionnées ont été ajoutées au dossier d'évaluation à contretemps, il constate que nonobstant celles-ci, l'autorité ne démontre nullement le bien-fondé de l'évaluation litigieuse puisqu'une prise de connaissance de ces pièces, même *a posteriori*, ne permet pas à l'agent de comprendre pourquoi il ne répond pas aux critères d'évaluation déterminés par la réglementation. Il ajoute que la 2^e annexe constitue un tableau officiel établi par l'évaluateur mais dont les paramètres et les modalités d'établissement lui sont parfaitement inconnus et, par conséquent, invérifiables et qu'en outre, l'annexe 4 "Task Manager" comporte un relevé de tâches dont le tableau indique lui-même que l'échéance de réalisation était dans le courant de l'année 2016.

Se référant à l'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, précité, il indique que, à défaut d'une motivation objective, précise et adéquate, compréhensible par son destinataire, il convient d'admettre que cette disposition a été méconnue dès lors que l'autorité ne démontre pas légalement les conditions en vue de l'attribution d'une mention "insuffisant".

La partie adverse indique que, comme mentionné dans l'avis rendu par la commission, "le déroulement du processus d'évaluation prévu dans l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale (articles 9, 11 et 19) n'a pas été tout à fait respecté". Elle souligne toutefois que :

- trois entretiens de fonctionnement ont eu lieu durant la période d'évaluation; ils ont mis en évidence les problèmes rencontrés par le requérant dans la réalisation de ses objectifs;
- le requérant a eu l'occasion de "faire valoir ses observations sur les différents éléments de son dossier d'évaluation constitué au fil de la période d'évaluation" lors de chacun de ces trois entretiens de fonctionnement;
- le dernier entretien de fonctionnement a eu lieu le 25 novembre 2015 et s'est clôturé le 30 novembre 2015;

- les raisons justifiant la mention finale ne sont autres que celles relevées à trois reprises, lors des entretiens de fonctionnement, et à propos desquelles le requérant s'est à chaque fois exprimé;
- après l'entretien, l'évaluateur n'a pas souhaité modifier son évaluation;
- en réponse à la motivation de la mention finale "insuffisant", le requérant se limite, pour l'essentiel, à renvoyer "aux remarques mentionnées page par page (et à ses) précédentes remarques formulées lors des entretiens de fonctionnement".

Elle ajoute que le requérant a ensuite "fait usage de son droit d'introduire un recours contre la mention d'évaluation et [...] a saisi cette opportunité pour faire valoir son point de vue" mais n'a pu convaincre la commission d'infléchir la mention attribuée, celle-ci estimant que "le dossier d'évaluation ne comporte pas d'éléments susceptibles de fonder et de motiver une autre mention que la mention insuffisant attribuée".

Elle est ainsi d'avis que l'on peut dès lors difficilement soutenir que les principes d'impartialité et *audi alteram partem* auraient été violés.

Quant aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, elle soutient qu'ils ne s'appliquent pas à l'avis de la commission qui n'est pas un acte administratif et qu'elle ne voit en outre pas en quoi cet avis ne serait pas motivé conformément à la réglementation relative à l'évaluation.

Enfin, en ce qui concerne l'absence de motivation spécifique dans la notification du 31 mai 2016, elle souligne que la commission proposant le maintien de la mention "insuffisant", l'article 32, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, précité ne laissait au président du comité de direction d'autre possibilité que d'informer le requérant du caractère définitif de la mention.

Elle indique enfin qu'outre les versions signées manuellement des entretiens de fonctionnement et du rapport d'évaluation, les trois documents annexés par l'évaluateur auxquels le requérant fait référence sont :

- les états du requérant pour la période de contrôle 2015;
- le relevé des tâches de contrôle attribuées au requérant via l'application STIRCO (les mises à jours sont introduites par les agents eux-mêmes);
- le relevé des tâches de gestion attribuées au requérant via l'application TASKMANAGER - BIZTAX.

Selon elle, ces éléments dont le contenu, nécessairement connu du requérant, figurent dans les rapports signés par lui, n'ajoutent rien à l'évaluation mais

ne font qu'illustrer les chiffres relatifs aux objectifs de prestation tels que mentionnés dans le rapport d'évaluation (ainsi d'ailleurs que dans les divers entretiens de fonctionnement) à propos desquels le requérant a eu l'opportunité de s'exprimer. En outre, elle indique que ces documents - ainsi que les observations du requérant sur ceux-ci - font partie du dossier transmis à la commission qui a ainsi pu donner son avis en toute connaissance de cause.

Finalement, elle note qu'il ressort clairement du rapport d'évaluation que le requérant :

- n'a pas réalisé 50% de ses objectifs de prestation;
- n'a pas réalisé ses objectifs de développement;
- n'a pas été disponible à l'égard des usagers du service;
- n'a pas contribué aux prestations d'équipe.

Elle rappelle encore que la commission, quant à elle, est d'avis que, bien qu'il ait été tenu compte des difficultés propres au requérant et de ses absences et malgré la collaboration renforcée de son évaluateur, le requérant n'a en tous cas pas atteint au moins 50 % de ses objectifs de prestation.

Elle observe dès lors que cette circonstance de n'avoir pas réalisé la moitié des objectifs de prestation suffit à elle seule à justifier l'attribution de la mention "insuffisant" et relève que le requérant lui-même ne semble pas avoir démenti ce constat.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait observer que devant la commission interdépartementale des recours, Yves PHILIPPART a maintenu sa position en indiquant que le requérant n'avait pas atteint au moins 50% de ses objectifs de prestation.

IV.2. Appréciation

L'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, précité dispose comme suit :

" À la fin de la période d'évaluation, l'évaluateur invite le membre du personnel à un entretien d'évaluation".

L'article 11, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal mentionne ce qui suit :

" À l'issue des entretiens de fonction, de planification, de fonctionnement et d'évaluation, l'évaluateur rédige un rapport".

L'article 12, alinéa 1^{er}, du même arrêté prévoit ce qui suit :

" Le rapport d'évaluation se conclut par une des mentions suivantes : exceptionnel, répond aux attentes, à améliorer, insuffisant".

L'article 19 du même arrêté, tel qu'en vigueur au moment de l'évaluation du requérant, stipulait ce qui suit :

" Le rapport d'évaluation est transmis par l'évaluateur au membre du personnel dans les vingt jours ouvrables qui suivent l'entretien d'évaluation. Une copie en est communiquée au directeur P & O".

Ces dispositions reflètent donc l'économie générale de tout système d'évaluation qui exige que la formalité de l'entretien se situe en amont de chaque évaluation définitive puisque la finalité d'une évaluation est avant toute chose de permettre à l'agent de savoir s'il remplit les exigences de la fonction ou s'il doit encore s'améliorer. Cette connaissance doit ressortir d'un entretien préalable à l'évaluation définitive et dans le respect des droits de l'agent. Il est donc exclu qu'un tel entretien intervienne à un stade où le supérieur s'est dessaisi du dossier en rédigeant et signant le rapport d'évaluation et en le notifiant à l'agent.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que le rapport d'évaluation final contenant la mention finale "insuffisant" ainsi que sa motivation a été signé par le supérieur hiérarchique ainsi que par le directeur et a été notifié au requérant le 11 décembre 2015, soit avant la tenue de l'entretien d'évaluation fixé au 16 décembre 2015. En d'autres termes, le requérant a été mis devant "le fait accompli" puisque les arguments qu'il a ou aurait pu soulever lors de l'entretien d'évaluation n'ont pas pu être pris en compte par le supérieur hiérarchique lors de la rédaction du rapport et de l'attribution de la mention finale.

L'économie générale du système d'évaluation découlant, sur ce point, des articles précités a donc été méconnue. Il en va de même du respect du principe *audi alteram partem* puisque le fait de prévoir un entretien d'évaluation avant la rédaction du rapport et l'attribution de la mention finale a pour objectif de permettre à l'agent de faire valoir ses observations utilement, en sorte qu'elles puissent être prises en compte et appréciées de manière effective par le supérieur hiérarchique avant l'attribution de la mention finale. Il a ainsi déjà été jugé que le système d'évaluation consacre le caractère contradictoire de la procédure et le principe *audi alteram partem* et que l'entretien d'évaluation constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance ou l'accomplissement irrégulier peut entraîner l'annulation de la décision prise en méconnaissance de celle-ci.

Par ailleurs, la commission interdépartementale a elle-même indiqué ce qui suit :

" Considérant que le rapport d'évaluation a été signé par Monsieur PHILIPPART et contresigné par Madame HOSTE en date du 11 décembre 2015 alors que l'entretien d'évaluation s'est déroulé le 16 décembre 2015;

Considérant que le déroulement du processus d'évaluation prévu dans l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale (articles 9, 11 et 19) n'a pas été tout à fait respecté, notamment en termes de chronologie des actes posés;

Considérant que le déroulement de la procédure telle que décrite ci-dessus est de nature à laisser penser que l'expression des observations éventuelles de l'intéressé a été mise à mal;

[...]".

Malgré ce constat, la commission a souligné que "l'évalué a fait usage de son droit d'introduire un recours contre la mention d'évaluation et qu'il a saisi cette opportunité pour faire valoir son point de vue" et a décidé de proposer le maintien de la mention "insuffisant", estimant que les objectifs de prestations étaient inférieurs à 50 %.

La partie adverse semble considérer que ce faisant, la commission interdépartementale aurait estimé que son intervention était de nature à couvrir le vice précité.

À cet égard, il convient néanmoins de rappeler que cette commission est un organe d'avis et n'a pas de pouvoir de réformation puisqu'en l'espèce, son avis consiste en une proposition de maintien de la mention attribuée par le supérieur hiérarchique et que c'est donc cette mention qui devient définitive.

En outre, même si le requérant a pu formuler des observations à l'encontre de l'évaluation attribuée et de la manière dont celle-ci l'a été, devant la commission interdépartementale de recours, cette dernière n'a pas pu les apprécier de la manière dont l'évaluateur aurait pu le faire. En effet, l'évaluateur est le supérieur hiérarchique du requérant et dispose, par rapport aux objectifs attribués à l'agent et, *a fortiori*, quant aux observations formulées par ce dernier sur la manière dont il a accompli son travail, d'une expertise faisant inévitablement défaut aux membres de la commission interdépartementale, celle-ci n'étant pas un organe spécifique du SPF Finances. La commission précité et l'évaluateur sont bien des autorités distinctes qui doivent chacune prendre attitude sur le dossier d'évaluation en ayant connaissance, à des stades différents, des observations de l'agent.

La partie adverse semble aussi considérer que le requérant aurait pu faire valoir son point de vue lors des trois entretiens de fonctionnement et qu'il devait savoir que son évaluation se clôturerait pas une mention "insuffisant". C'est cependant perdre de vue que l'objectif de l'entretien de fonctionnement est fondamentalement différent de celui de l'entretien d'évaluation.

En conséquence, le moyen unique est bien fondé sur ce point. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres arguments soulevés par le requérant, notamment dirigés contre la motivation de la mention "insuffisant" qui ne pourraient conduire à une annulation plus étendue.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision par laquelle il est attribué à Guy HUBINON la mention d'évaluation "insuffisant" pour la période d'évaluation du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-six septembre deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.