

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.101 du 1^{er} décembre 2020

A. 226.321/VIII-10.963

En cause : **BAURIRE** Stéphanie,
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GENERET, 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 octobre 2018, Stéphanie Baurire demande l'annulation de la décision lui attribuant la mention « à améliorer » pour le cycle d'évaluation 2017.

II. Procédure

Un arrêt n^o 247.844 du 19 juin 2020 a rouvert les débats, notifié la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse à la partie requérante, celle-ci disposant dès lors d'un délai de 30 jours pour déposer un dernier mémoire, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 novembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Pierre Vandueren, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Pierre Bailly, conseiller, 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. La requérante, attaché (niveau A) à l'administration générale de la Fiscalité, exerce les fonctions d'inspecteur fiscal au sein du service Namur –*Team 5*.

2. L'entretien de fonction a lieu le 9 février 2017. Le rapport est signé respectivement les 1^{er} et 13 mars 2017 par la requérante et sa supérieure hiérarchique.

3. Le 20 février 2017 se tient l'entretien de planification entre la requérante et sa supérieure hiérarchique. Le rapport de cet entretien est signé les 1^{er} et 13 mars 2017. La requérante formule quelques remarques quant à ses objectifs de prestations.

4. Le premier entretien de fonctionnement, qui a lieu le 11 septembre 2017, fait l'objet d'un rapport signé le 18 septembre 2017. Les mêmes remarques sont réitérées.

5. Le 25 octobre 2017 a lieu un deuxième entretien de fonctionnement, dont le rapport est signé par la requérante et sa supérieure hiérarchique les 25 et 27 octobre 2017. Lors de cet entretien, la requérante demande à être réorientée vers un autre service eu égard au fait qu'elle rencontre des difficultés à assumer la totalité des tâches qui lui sont dévolues. En attendant cette réorientation, il est décidé qu'elle n'assume plus de fonction d'adjointe mais se concentre sur les tâches communes aux agents gestionnaires de dossiers.

6. Le 29 novembre 2017 se tient un troisième entretien de fonctionnement, dont le rapport est signé par la requérante et sa supérieure hiérarchique le 24 janvier 2018.

7. L'entretien d'évaluation a lieu le 29 janvier 2018. Le rapport de cet entretien lui attribue la mention « à améliorer », est signé par la supérieure hiérarchique et P. B., directeur, le 16 février 2018, et est notifié à cette date.

8. En date du 22 février 2018, la requérante signe électroniquement le rapport d'évaluation.

9. Par un courrier recommandé du 22 février 2018, la requérante informe le président du comité de direction qu'elle introduit un recours contre la mention finale qui lui a été attribuée. Par un courrier électronique du 26 février 2018, le *Shared Service Center* - Intégrité du Service d'encadrement Personnel et Organisation, en accuse réception. Par courrier électronique du même jour, ce service transmet le recours et une copie du dossier d'évaluation individuel à la Commission interdépartementale des recours en matière d'évaluation, ci-après « la commission de recours ».

10. Le 11 juin 2018, la requérante fait parvenir à la commission de recours son mémoire en défense.

11. Le 25 juin 2018, la requérante, assistée de son défenseur, et la supérieure hiérarchique sont entendues par la Commission de recours. Celle-ci émet le même jour l'avis de maintenir la mention d'évaluation « à améliorer ».

Compte tenu de l'article 32, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' (« Lorsque la commission de recours a proposé le maintien de la mention, celle-ci devient définitive. Le fonctionnaire dirigeant en informe immédiatement le membre du personnel en recours et lui communique l'avis »), il s'agit de l'acte attaqué.

12. Par un courrier recommandé du 2 août 2018, le président du comité de direction informe la requérante du caractère définitif de la mention « à améliorer ».

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

La requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 14 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, de l’erreur manifeste d’appréciation et de l’excès de pouvoir.

Elle considère que l’acte attaqué n’est ni suffisamment ni adéquatement motivé. Elle estime que celui-ci se borne à renvoyer à l’avis de la commission de recours lequel ne rencontre nullement les arguments formulés dans son mémoire en défense du 11 juin 2018. Elle reprend divers passages de son mémoire en défense ainsi que les réponses fournies par la commission de recours pour en conclure que la partie adverse ne répond pas à ses observations. Quant au premier objectif, elle critique le fait que la partie adverse propose :

- une formulation binaire de la mesure;
- un plan de travail comprenant trois fois plus de dossiers que ce qui aurait dû être attribué à l’évaluée;
- un indicateur, avec le 30 juin 2017 comme *timing*, partiellement atteint lors de l’entretien de fonctionnement du 11 septembre 2017 et non atteint lors de l’entretien d’évaluation du 29 janvier 2018.

Quant au troisième objectif de prestation qui est libellé comme suit : « traiter les messages d’erreur dans TAXI », elle déplore :

- un indicateur partiellement atteint lors de l’entretien de fonctionnement du 25 octobre 2017 et non atteint lors de l’entretien d’évaluation du 29 janvier 2018 alors qu’elle n’a plus exercé la fonction d’adjointe après l’entretien de fonctionnement du 25 octobre 2017;
- l’utilisation d’exemples sans tenir compte du nombre total de dossiers traités.

Quant au sixième objectif de prestation, considéré comme « pas atteint » par la partie adverse, relatif au traitement des dossiers plus complexes, à la gestion des décisions provenant d’expertise et aux réimpositions, elle constate :

- un indicateur partiellement atteint lors de l’entretien de fonctionnement du 25 octobre 2017 et non atteint lors de l’entretien d’évaluation du 29 janvier 2018 alors qu’elle n’a plus exercé la fonction d’adjointe après l’entretien de fonctionnement du 25 octobre 2017;
- en ce qui concerne les réimpositions, l’utilisation d’un exemple dépourvu de pertinence et l’absence de prise en considération du nombre total de dossiers traités;
- en ce qui concerne les dossiers plus complexes, aucune mesure objective et graduelle.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que, selon l’article 32, alinéa 2, de l’arrêté royal du 24 septembre 2013 « lorsque la commission de recours a proposé le maintien de la mention, celle-ci devient définitive » et que

« le fonctionnaire dirigeant en informe immédiatement le membre du personnel en recours et lui communique l’avis » de telle manière que « la décision qui fait grief est la décision devenue définitive contenue dans le rapport d’évaluation, en sorte que l’autorité n’a pas à reprendre une nouvelle décision après l’avis de la commission de recours ». Il résulte selon elle de cette disposition que la décision faisant grief à la requérante est la décision devenue définitive contenue dans le rapport d’évaluation et que le recours doit donc être considéré comme étant dirigé contre cette mention. Elle entend néanmoins démontrer que la décision de la commission de recours rencontre les arguments de la requérante. Elle précise ainsi concernant le premier objectif de prestation, déclaré non atteint, que contrairement à ce que soutient la requérante qui critique « une formulation binaire de la mesure », cet objectif est mesurable : préciser que 100 % des déclarations rentrées doivent être traitées dans les délais et qu’elles doivent être enrôlées dans les huit mois de leur dépôt répond bien à cette condition. Elle estime que ce que la requérante critique en réalité, c’est la hauteur de l’objectif, pourtant fixé de commun accord par les parties dès l’entretien de planification du 20 février 2017, à savoir que 100 % des déclarations qui lui sont attribuées soient traitées. Elle en conclut que ce grief ne concerne donc en rien l’aspect SMART de cet objectif, en particulier son caractère mesurable. Quant à l’opinion de la requérante qui soutient que son plan de travail comprenait trois fois plus de dossiers que ce qui aurait dû lui être attribué en prenant en compte pour ce faire un tableau indicatif qui figure dans l’application *Crescendo* et en tentant d’établir un rapport entre le pourcentage repris dans ce tableau (15 %) et le pourcentage (46 %) du plan de travail attribué à un équivalent temps plein [ETP], elle estime que cela ne peut viser qu’à biaiser la réalité, de sorte que la requérante ne démontre en rien l’excès de travail qu’elle allègue. Enfin elle considère qu’admettre la position de la requérante selon laquelle à la date du 30 juin 2017, l’indicateur ne pouvait plus être modifié et ensuite être considéré comme « pas atteint » lors de l’entretien d’évaluation, reviendrait à méconnaître l’objet respectif d’un entretien de fonctionnement et d’un entretien d’évaluation, seul ce dernier ayant vocation à permettre à l’évaluateur d’apprécier le travail de l’évalué. Concernant le troisième objectif de prestation à savoir « traiter les messages d’erreur dans le Taxi », elle renvoie tout d’abord à son dernier propos et reprend en outre, en ce qui concerne le nombre de dossiers traités, ce qui est indiqué dans l’évaluation : « l’objectif est clair : “traiter les messages d’erreur signalés par TAXI en veillant à la qualité”. L’un des critères de mesure de cet objectif, déjà rappelé ci-avant, est : “la méthode suivie dans les dossiers correspond à la méthode décrite dans la procédure concernée (outil de mesure : contrôle de qualité et *workflow auditing*)” ». Elle en conclut qu’aucun seuil n’a été fixé et aucune autre précision n’a été donnée par rapport aux exigences reprises dans cet objectif ni dans aucun de ses critères de mesure, de sorte que lesdits critères doivent être rencontrés à 100 % dans tous les dossiers traités. Quant au sixième objectif de prestation, elle renvoie à nouveau à la considération selon

laquelle admettre que l'indicateur ne pouvait plus être modifié et ensuite être considéré comme « pas atteint » lors de l'entretien d'évaluation, reviendrait à méconnaître l'objet respectif d'un entretien de fonctionnement et d'un entretien d'évaluation, seul ce dernier ayant vocation à permettre à l'évaluateur d'apprécier le travail de l'évalué. De même, elle renvoie à sa position quant au nombre de dossier pris en compte. En effet, dès lors que l'évaluatrice a constaté dans le rapport d'entretien d'évaluation de la requérante que « rien n'a[vait] été entrepris concernant le dossier “[B. A.]” art 355) transmis le 04/09/2017 », elle pouvait légitimement lui attribuer la mention « pas atteint » à l'issue de son cycle d'évaluation concernant cet objectif de réimposition (articles 355 et 356) qui lui avait été assigné en tant qu'adjointe et dont l'indicateur de succès consistait à s'assurer que les procédures avaient été effectuées correctement et dans les délais. Quant au reproche de la requérante relatif à l'absence de mesure objective et graduelle pour les dossiers plus complexes, elle constate qu'il n'est ni étayé ni justifié, le critère de mesure consistant à vérifier que « les procédures sont effectuées correctement et dans les délais » étant tout aussi indiqué pour ces dossiers que pour « la gestion des décisions provenant d'expertise (439D) » et « la réimposition (article 355 et 356) ». Elle en conclut dès lors qu'elle a pu clore le cycle d'évaluation de la requérante par la mention « à améliorer » sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation.

IV.2. Appréciation

Il résulte des articles 12, 18, 30, 31 et 32 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' que l'attribution d'une mention d'évaluation « à améliorer » résulte d'un rapport de l'évaluateur, en principe le chef hiérarchique, doit recevoir l'accord et le contreseing du directeur général ou du directeur et peut faire l'objet d'un recours suspensif auprès d'une commission interdépartementale de recours, laquelle, après avoir invité le membre du personnel à être entendu, émet un avis motivé qui soit propose de modifier la mention contestée, soit propose de la maintenir. Dans cette dernière hypothèse, la mention « devient définitive », le rôle du fonctionnaire dirigeant étant exclusivement d'en informer le requérant (article 32, alinéa 2). Il en résulte que lorsque l'évaluateur a établi un rapport qui se conclut par l'attribution d'une mention « à améliorer » et que le membre du personnel a introduit un recours suspensif contre cette mention, l'acte qui fait définitivement grief au membre du personnel est cet « avis motivé » de la commission de recours qui « propose » le maintien de cette mention. En effet, dès lors que cette commission de recours doit rendre « un avis motivé », après avoir entendu les moyens de défense du membre du personnel et que cet avis motivé lorsqu'il confirme la mention rend celle-ci définitive, l'appréciation de cette commission, qui implique que celle-ci aura réexaminé le dossier d'évaluation après avoir entendu l'intéressé, est bien le dernier acte adopté par la

partie adverse, à savoir l'État belge, quant à l'évaluation du membre du personnel. Pour que ce recours soit effectif, il y a lieu de considérer que l'appréciation portée par cet « avis motivé », dans l'hypothèse où il confirme la mention attribuée par l'évaluateur, se substitue à celle faite dans le rapport de ce dernier et que cet « avis motivé » est l'acte susceptible de recours devant le Conseil d'État. C'est à l'égard de cet « avis motivé » qu'il convient d'examiner la conformité aux dispositions visées au moyen. Le respect de ces mêmes dispositions par le rapport d'évaluation est également à examiner, mais seulement dans la mesure où l'avis motivé de la commission de recours s'y réfère, explicitement ou implicitement.

Par ailleurs, les articles 13 et 14, § 1^{er}, du même arrêté disposent :

- « Art. 13. § 1^{er}. La mention “répond aux attentes” est attribuée au membre du personnel qui répond aux quatre critères suivants :
- 1° avoir réalisé la grande majorité de ses objectifs de prestation;
 - 2° disposer des compétences nécessaires à exercer sa fonction de manière satisfaisante ou avoir développé ces compétences si un tel objectif avait été fixé lors de l'entretien de planification;
 - 3° avoir été disponible à l'égard des usagers du service;
 - 4° avoir contribué correctement aux prestations de l'équipe.

Lorsque le membre du personnel répond aux trois premiers critères, il a droit à la mention “répond aux attentes” sauf si les manquements au dernier critère sont de telle nature qu'ils nuisent gravement au bon fonctionnement ou à l'image du service sans faire l'objet d'une procédure disciplinaire.

§ 2. S'il s'agit d'un membre du personnel chargé de l'évaluation d'autres membres du personnel, la mention “répond aux attentes” n'est attribuée que si en outre 90 % au moins des évaluations, et le cas échéant des entretiens de fonctionnement obligatoires de stage, ont été réalisées, dans les délais impartis et conformément aux dispositions du présent chapitre.

Art. 14. § 1^{er}. La mention “à améliorer” est attribuée au membre du personnel qui :

- 1° soit n'a réalisé qu'entre 50 et 70 % de ses objectifs de prestation;
- 2° soit n'a pas développé les compétences nécessaires à pouvoir continuer à exercer sa fonction de manière satisfaisante alors que cet objectif lui avait été assigné lors de l'entretien de planification;
- 3° soit a été peu disponible à l'égard des usagers du service.

La contribution aux prestations de l'équipe est appréciée comme un élément aggravant ou atténuant. Elle peut toutefois à elle seule justifier la mention “à améliorer” si les manquements à ce critère sont de telle nature qu'ils nuisent gravement au bon fonctionnement ou à l'image du service. Toutefois, si le membre du personnel fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour des faits relevant de ce domaine, ces faits ne peuvent pas être pris en compte ici.

§ 2. [...] ».

En l'espèce, il ressort du rapport d'évaluation et de l'acte attaqué que la mention « à améliorer » résulte de l'appréciation portée sur la réalisation des objectifs de prestation de la requérante, sur sa disponibilité à l'égard des usagers du

service et accessoirement sur sa contribution aux prestations de l'équipe, l'objectif de développement personnel ayant été considéré comme atteint.

En vertu de l'article 7 du même arrêté, les objectifs de prestation « tant qualificatifs que quantitatifs » sont convenus entre l'évaluateur et le membre du personnel au cours de l'entretien de planification qui a lieu au début de la période d'évaluation. En l'espèce, six objectifs de prestation, ainsi que onze indicateurs (deux pour le premier objectif, deux pour le deuxième, trois pour le troisième et un pour le quatrième, deux pour le cinquième et un pour le sixième) avaient été fixés lors de cet entretien. La question se pose, en l'absence de toute indication en ce sens dans l'entretien de planification, sur la manière dont il faut prendre en compte l'appréciation portée par l'évaluateur et par l'acte attaqué sur la réalisation de ces indicateurs pour conclure que l'agent a « réalisé la grande majorité de ses objectifs de prestation », ou qu'il « n'a réalisé qu'entre 50 et 70 % de ses objectifs de prestation ». Au regard des indicateurs dans l'entretien d'évaluation, ne figure que la mention « atteint » ou pas « atteint ». La mention « atteint » figure au regard de sept des indicateurs et la mention « pas atteint » figure au regard de quatre indicateurs. Cette proportion de sept sur onze (soit 63,63 %) est visiblement celle retenue par la commission de recours pour estimer que la mention « à améliorer » était justifiée, puisqu'elle indique, notamment, ce qui suit :

« Considérant qu'en vertu de l'article 14 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, la mention "à améliorer" est attribuée au membre du personnel qui n'a réalisé qu'entre 50 et 70 % de ses objectifs de prestation;

Qu'il s'ensuit que l'agent a atteint 64 % des indicateurs de succès liés aux objectifs de prestation ».

Il ne peut en soi être reproché à la partie adverse de considérer qu'un objectif est soit « atteint », soit « pas atteint » au terme de la période d'évaluation. En effet, il n'est pas inexact d'affirmer qu'un membre du personnel qui est, à ce moment, à mi-chemin de son objectif ne l'a tout simplement « pas atteint », et ce même si son évaluateur a considéré, lors d'un entretien de fonctionnement en cours de période, que l'agent avait « partiellement atteint » son objectif.

Il reste que la question se pose de savoir si cette manière d'évaluer un membre du personnel est bien conforme aux dispositions de l'arrêté royal du 24 septembre 2013. En effet, comme rappelé ci-avant, il résulte de l'article 7 de cet arrêté royal que les objectifs de prestation à convenir dans l'entretien de planification doivent être tant « quantitatifs que qualificatifs » et des articles 13 et 14 du même arrêté royal qu'au regard de ses objectifs de prestation, l'agent reçoit la mention « répond aux attentes » s'il a réalisé la « grande majorité de ses objectifs » et reçoit la mention « à améliorer » s'il a atteint « entre 50 et 70 % de ses objectifs

de prestation », ce qui suppose une appréciation quantitative de la réalisation globale de ces objectifs qui soit graduée et non binaire.

À nouveau, pour apprécier si l'agent a ou non atteint plus de 70 % de ses objectifs, il n'est pas en soi contraire aux termes de ces dispositions de calculer le pourcentage de réalisation des objectifs en fonction du nombre des objectifs de prestation qui sont « atteints » au regard de la totalité des objectifs de prestation qui ont été fixés dans l'entretien de planification, ou, comme l'a considéré la commission de recours, en fonction du nombre d'indicateurs au regard desquels les différents objectifs sont considérés comme atteints, par rapport à la totalité des indicateurs à prendre en considération pour l'évaluation. Encore faudrait-il que cette manière d'évaluer la réalisation des objectifs soit cohérente avec la manière dont ces objectifs ont été définis dans l'entretien de planification.

Or il est à relever, d'une part, que le rapport d'évaluation qui conclut à la mention « à améliorer » ne contient aucune information sur la manière dont est calculée l'appréciation que l'agent a atteint « entre 50 et 70 % de ses objectifs de prestation », et que, d'autre part, l'appréciation du pourcentage de réalisation en fonction du nombre d'indicateurs au regard desquels les objectifs sont appréciés, telle qu'elle est effectuée par la commission de recours, supposerait que chaque objectif soit pondéré en fonction du nombre d'indicateurs retenus pour son appréciation, une telle pondération ne résultant toutefois nullement de l'entretien de planification. Selon le rapport d'évaluation, rédigé tout comme l'entretien de planification, par l'évaluateur, « l'objectif de prestation le plus important » est du reste l'objectif relatif « au traitement du plan de travail dans les délais demandés », ce qui semble correspondre à l'objectif 1 qui est évalué par deux indicateurs, tout comme les objectifs 2 et 5, alors que l'objectif 3 comporte trois indicateurs.

En outre, s'agissant de cet objectif 1 (Respecter les délais de traitements des déclarations qui vous sont attribuées dans TAXI; traitement de 100 % des déclarations rentrées dans le délai conformément aux directives en la matière [Processus 2]. Les déclarations valables et introduites dans le délai doivent être enrôlées dans un délai de 8 mois à dater de leur dépôt), une appréciation binaire (atteint/pas atteint) de la réalisation d'un tel objectif purement quantitatif revient à apprécier de la même manière un membre du personnel qu'il ait réalisé 99 % de son plan de travail ou qu'il ait réalisé 1 % de ce plan, ce qui, s'agissant d'un tel objectif, jugé du reste important par l'évaluateur, semble peu compatible avec la philosophie de l'évaluation qui se dégage de l'arrêté royal et qui implique une gradation dans l'évaluation.

S'agissant de la disponibilité à l'égard des usagers du service, la condition pour que l'évaluation de cette disponibilité conduise à une mention « à améliorer » étant que le membre du personnel ait été « peu disponible », l'entretien de planification contenait deux objectifs évalués chacun à l'aide de deux indicateurs. Au regard de trois de ces indicateurs, le rapport d'évaluation juge que ces objectifs sont atteints. L'avis de la commission de recours se borne à constater « que l'indicateur relatif au traitement effectif des *mails* dans les sept jours avec accusé de réception le jour-même de la réception n'est pas atteint ». Ces appréciations ne sont pas suffisantes pour conclure que la requérante mérite la mention « à améliorer » pour le motif qu'elle aurait été « peu » disponible à l'égard des usagers des services, dès lors qu'au regard de trois indicateurs sur quatre, elle est considérée comme ayant atteint les objectifs.

Le moyen est fondé.

V. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'attribution à Stéphanie Baurire de la mention « à améliorer » pour le cycle d'évaluation 2017, rendue définitive par l'avis de la commission de recours du 25 juin 2018, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 1^{er} décembre 2020, par la VIII^e chambre composée
de :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux