

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

A R R Ê T

n^o 249.502 du 15 janvier 2021

A. 227.238/VIII-11.066

En cause : **FOURMEAUX** Annick,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2019, Annick Fourmeaux demande l'annulation de « la décision du Gouvernement wallon du 8 novembre 2018 qui lui a été notifiée le 22 novembre 2018 décidant de lui attribuer la mention d'évaluation "réservée" à l'occasion de son évaluation intermédiaire ».

II. Procédure

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 13 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Joachim Loumaye, *loco* M^e Xavier Close, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis.

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. À la suite des élections régionales du 25 mai 2014, le Gouvernement wallon déclare vacants les emplois à pourvoir par mandat et établit les lettres de mission relatives à ces emplois, conformément à l'article 342 du Code de la fonction publique wallonne.

2. Le 30 avril 2015, la requérante est désignée, à dater du 11 mai 2015, en qualité de « Directrice générale mandataire A2 » de la direction générale opérationnelle Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (DGO4).

Son mandat vient à échéance le 31 décembre 2019.

3. Le 25 mars 2016, un contrat d'administration est établi et signé par le Gouvernement wallon et le Comité stratégique du Service public de Wallonie (SPW), conformément à l'article 346 du Code de la fonction publique wallonne.

Ce contrat d'administration couvre la période 2016-2020 et comprend notamment une « description des missions », les « objectifs stratégiques et opérationnels » ou les « projets stratégiques » du Service public de Wallonie et de ses différentes directions générales.

4. En mars 2017, les parties s'accordent à considérer que le Comité stratégique auquel appartient la requérante, élabore un « rapport de suivi annuel » du contrat d'administration pour la période allant du 26 mai 2016 au 31 décembre 2016, conformément à l'article 346/2 du Code.

Ce rapport présente notamment l'évolution de l'atteinte des objectifs et des projets stratégiques.

5. Le 23 juin 2017, la requérante élabore un « rapport de suivi complémentaire » à la demande du Gouvernement.

6. Le 28 juillet 2017, le Parlement wallon procède à un vote de méfiance constructive aboutissant à la constitution d'une nouvelle majorité gouvernementale et à la prestation de serment de sept nouveaux ministres. Une nouvelle déclaration de politique gouvernementale est également arrêtée.

7. Le 11 janvier 2018, un nouveau contrat d'administration du SPW est apparemment adopté.

8. Le 21 février 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire écrit à la requérante afin de savoir si elle souhaite apporter des éclaircissements au rapport de suivi du contrat d'administration et à son rapport complémentaire, et si elle souhaite être auditionnée.

9. Le 26 avril 2018, le Gouvernement wallon attribue une évaluation favorable à la Secrétaire générale et à l'ensemble des directeurs généraux, à l'exception de la requérante qui se voit attribuer une mention « réservée ».

10. Selon la partie adverse, le 7 mai 2018, cette proposition d'évaluation lui est notifiée par pli recommandé.

11. Toujours selon la partie adverse, le 19 mai 2018, la requérante introduit un recours contre cette proposition d'évaluation devant la chambre de recours des fonctionnaires généraux.

12. Elle est invitée à comparaître devant cette chambre de recours le 25 juin 2018. À la demande du conseil de la requérante, cette audition est reportée à la date du 7 septembre 2018.

13. Le 13 juillet 2018, la présidente de la chambre de recours décide d'une prolongation du délai imparti pour statuer.

14. Le 7 septembre 2018, la requérante comparaît devant la chambre de recours en présence de son conseil, et y fait valoir ses observations.

15. Le 14 septembre 2018, la chambre de recours donne son avis dans lequel elle conclut que « [l]a proposition d'évaluation réservée notifiée à Madame Annick Fourmeaux par le Gouvernement en date du 26 avril 2018 est irrégulière au regard des articles 194, 195 et 356, § 1^{er}, du Code de la fonction publique wallonne ».

16. Cet avis est notifié à la requérante par un courrier recommandé avec accusé de réception daté du même jour, conjointement avec les procès-verbaux d'audition et de comparution du 7 septembre 2018. Elle est invitée à faire part de ses remarques sur chacun de ces deux procès-verbaux dans les quinze jours.

17. Le même jour, sans attendre l'issue du délai accordé à la requérante pour faire valoir ses observations, la chambre de recours notifie également cet avis au Gouvernement wallon.

18. Le 11 octobre 2018, le Gouvernement wallon adopte l'évaluation intermédiaire définitive de la requérante avec la mention « réservée ».

19. Le 18 octobre 2018, la chambre de recours notifie son avis à la ministre de la Fonction publique accompagné du dossier complet.

20. Le 8 novembre 2018, le Gouvernement wallon retire sa décision du 11 octobre 2018 et adopte, au vu de procès-verbaux définitifs, l'évaluation intermédiaire définitive de la requérante avec la mention « réservé ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui est notifié à la requérante par un courrier daté du 19 novembre 2018.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours en raison de la perte d'intérêt de la requérante. Il relève

que l'acte attaqué consiste en la décision de lui attribuer la mention d'évaluation « réservée » à l'occasion de son évaluation intermédiaire et déduit des articles 349, 358 et 359 du Code de la fonction publique wallonne qu'elle doit, comme tout mandataire A1 ou A2, faire au moins l'objet de deux évaluations, à savoir l'évaluation intermédiaire présentement attaquée et l'évaluation de fin de mandat. Elle observe que le processus d'évaluation de fin de mandat a été mis en œuvre en février 2019 et estime que, quelles que soient les suites réservées à ce processus, la requérante n'a plus intérêt au recours dirigé contre l'évaluation intermédiaire « réservée » qui constitue l'acte attaqué.

IV.2. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la requérante indique que, par un courrier du 7 juin 2019, elle a obtenu la mention « favorable » à l'occasion de son évaluation finale. Elle estime toutefois conserver un intérêt au recours car la mention « réservé » apparaît dans son dossier personnel et pourrait nuire à sa carrière future. Elle se réfère à plusieurs arrêts qui se seraient prononcés en ce sens, en cas de mentions « insuffisant » et estime que, même si elle a obtenu une telle évaluation finale, la lecture de celle-ci permet de voir « à quel point l'acte attaqué est susceptible d'influencer durablement les autorités ». Elle ajoute que cette mention, maintenue malgré l'avis contraire de la chambre de recours, lui a causé un préjudice moral qui ne pourra être effacé que par un arrêt d'annulation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que, non seulement, la requérante a obtenu une évaluation favorable mais, également, que son mandat a été renouvelé le 29 mai 2020 en qualité de « Directrice générale (mandataire de rang A2) du SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie ». Elle en déduit que l'évaluation attaquée ne l'a pas empêchée de présenter sa candidature au même mandat et qu'elle a été retenue. Elle souligne que, eu égard à l'article 356 du Code de la fonction publique wallonne, le mandataire est essentiellement évalué en fonction du degré de réalisation des objectifs qui lui ont été assignés et qu'une évaluation réservée à mi-mandat n'a qu'une signification limitée, qui traduit un certain retard dans la réalisation des objectifs. L'évaluation favorable qui la suit indique, en revanche et selon elle, qu'aux yeux du Gouvernement, le mandataire a atteint un degré satisfaisant de ses objectifs. Elle en déduit que l'annulation d'une évaluation intermédiaire suivie d'une évaluation finale favorable n'a pas d'effet juridique et qu'à ce titre, la comparaison avec les arrêts vantés par la requérante n'est pas pertinente. Elle estime que ces arrêts portent sur l'évaluation d'agents qui, contrairement à celle des mandataires, indique qu'ils n'ont pas satisfait pendant une période déterminée aux attentes de leur employeur et que l'évaluation suivante

concernera une autre période dans le temps, sans remettre en cause ce qui a été décidé au sujet de l'évaluation précédente. De plus, elle considère qu'une telle évaluation défavorable ou réservée prive les agents concernés du droit d'obtenir une promotion aussi longtemps que subsistent les effets de cette évaluation, ce qui n'est pas le cas du mandataire qui « n'a aucune chance de recevoir une promotion au sein du Service public de Wallonie, puisqu'il est déjà désigné – par un système de mandat – au sommet de l'administration ». Elle en conclut que l'importance donnée par la requérante à l'acte attaqué pour la suite de sa carrière est exagérée et que, « [j]uridiquement, et en fonction du système d'évaluation des mandataires décrit plus haut, un employeur public ne pourrait jamais se fonder sur une évaluation intermédiaire réservée d'un mandataire wallon pour lui refuser un quelconque autre emploi, si cette évaluation intermédiaire a été effectivement suivie d'une évaluation définitive favorable ». Sur le plan moral, elle ajoute que l'obtention d'une évaluation favorable compense largement l'inconvénient d'une évaluation intermédiaire réservée.

IV.3. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste et est motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2).

Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit, notamment, lui causer un préjudice certain, personnel et direct. Ensuite, l'annulation qui interviendrait doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. L'intérêt doit être actuel, en ce sens qu'il doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

En l'espèce, l'acte attaqué consiste en l'évaluation « réservée » que la requérante a obtenue à mi-mandat. Après l'introduction du présent recours, cette

évaluation a été suivie d'une évaluation finale « favorable », en juin 2019. Le Gouvernement de la Région wallonne a, par ailleurs, renouvelé son mandat en qualité de « Directrice générale (mandataire de rang A2) du SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie ». En dépit de ces éléments positifs, l'acte attaqué demeure dans le dossier personnel de la requérante. Cette évaluation intermédiaire « réservée » ne disparaît pas rétroactivement en raison de son évaluation « favorable » reçue à la fin de son mandat. L'article 356, alinéa 2, du Code de la fonction publique wallonne prévoit que « [l']évaluation porte sur le niveau de réalisation des objectifs et sur les prestations concrètes résultant des objectifs stratégiques et opérationnels qui répondent à la lettre de mission et au plan opérationnel ». L'article 357, 1° et 2°, du même Code dispose, en outre, que :

« Art. 357. L'évaluation fait l'objet d'une des mentions suivantes :

1° “favorable” : lorsque les missions de gestion et les objectifs stratégiques et opérationnels contenus dans la lettre de mission et dans le contrat d'administration, le contrat d'objectifs ou le plan d'administration, dont le mandataire est responsable, [...] ont soit été suffisamment réalisés quantitativement et qualitativement et dans les délais prévus, soit n'ont pas été suffisamment réalisés ou dans les délais prévus mais qu'il apparaît, sur base des éléments de justification présentés par le mandataire, que cette situation est due à des circonstances imprévisibles ou à des éléments extérieurs qui ne lui sont pas imputables;

2° “réservé” : lorsque les missions de gestion et les objectifs stratégiques et opérationnels contenus dans la lettre de mission et dans le contrat d'administration, le contrat d'objectifs ou le plan d'administration, dont le mandataire est responsable [...], n'ont été que trop partiellement réalisés quantitativement ou qualitativement ou pas dans les délais prévus ».

S'il résulte de ces dispositions que l'évaluation finale « favorable » obtenue par la requérante permet de considérer que les retards à l'origine de son évaluation intermédiaire « réservée » ont été comblés, il n'en demeure pas moins qu'en cas de comparaison des titres et mérites avec des candidats du même rang qu'elle, cette dernière évaluation subsiste et peut la desservir. La requérante ne se situe pas « au sommet de l'administration », contrairement à ce qu'affirme la partie adverse. En sa qualité de mandataire de rang A2, elle peut, en effet, encore postuler au mandat de rang A1 qui est celui de secrétaire général du SPW. La partie adverse ne soutient ni, *a fortiori*, ne démontre qu'elle ne serait plus en mesure d'y prétendre, alors qu'il ressort des éléments du dossier administratif qu'elle est la seule mandataire de ce rang à avoir obtenu une telle évaluation, ses homologues ayant tous reçu une évaluation intermédiaire « favorable ».

Partant, l'annulation qui interviendrait le cas échéant, procurerait un avantage direct et personnel à la requérante, en ce qu'elle ferait disparaître rétroactivement cette évaluation « réservée » de son dossier personnel. L'exception d'irrecevabilité en raison de la perte d'intérêt à agir est rejetée.

Il convient, dès lors, de rouvrir les débats et d'inviter le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint à poursuivre l'examen du dossier.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 15 janvier 2021, par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born