

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

A R R Ê T

n° 249.613 du 26 janvier 2021

A. 227.429/VIII-11.084

En cause : **PONCIN** Catherine,
 ayant élu domicile à la
 Centrale générale des services publics
 (C.G.S.P.)
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

 contre :

 1. **la société anonyme de droit public INFRABEL,**
 2. **la société anonyme de droit public HR Rail,**
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^{es} Chris VAN OLMEN et
 Vincent VUYLSTEKE, avocats,
 avenue Louise 221
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 février 2019, Catherine Poncin demande l'annulation de « la décision du 23 octobre 2018 par laquelle le Conseil d'Administration de la partie adverse, lui attribue le signalement "bon" pour le deuxième semestre de 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence Lejeune, 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 2 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 janvier 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, 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 est agent statutaire et exerce la fonction de *Quality & Systems Management Coach* (coordinatrice qualité) au sein d'Infrabel. Le signalement « très bon » lui est attribué pour le 1^{er} semestre 2011 et, d'après la requête, jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué.

2. Par un courriel du 22 novembre 2017, le supérieur hiérarchique direct de la requérante, C. R., *Head of Area center, Infrabel Asset Management*, lui indique qu'elle a « dû mal interpréter [son] rôle au sein de l'*area* », que l'objectif de sa fonction est d'implémenter la qualité de façon opérationnelle, ce « qui sous-entend une approche orientée solutions et non orientée méthodes », que la partie adverse a investi dans sa formation complémentaire et que de nombreux dossiers qu'il énumère, et pour lesquels il attend des solutions concrètes, « sont en cours ».

Il lui précise également qu'il a été décidé de revoir l'organisation de la qualité, de sorte que sa présence aux réunions opérationnelles hebdomadaires n'est plus pertinente. Il ajoute que, d'après son analyse de la composition des participants aux réunions de *staff*, sa présence en tant que *Quality Coach* « n'offrait pas la plus-

value initialement attendue », de sorte qu'il a réduit la liste des membres permanents « aux seuls *managers* et HRBP », les membres invités ne l'étant désormais que pour les seuls points les concernant, en lien avec leur seule fonction. Il lui précise toutefois que « [c]e choix n'est pas appuyé sur les personnes mais sur la recherche de l'efficacité optimale ».

3. Par un courriel du 30 novembre 2017, le supérieur hiérarchique direct rappelle à la requérante les formations dont elle a bénéficié pour l'aider à finaliser ses projets, met en perspective « [ses] attentes avec les investissements que nous avons consacrés à votre développement ces dernières années », et lui précise que « cet investissement ne peut [...] pas rester sans résultats concrets qui nous soutiennent dans nos activités opérationnelles ».

4. Selon la requête, en décembre 2017, le coefficient d'appréciation de la requérante, auquel sont liées des primes de productivité, est abaissé à 0,9 par son supérieur hiérarchique.

5. Le 19 février 2018, le délégué syndical permanent de la CGSP accompagne la requérante à un entretien avec son supérieur hiérarchique. Il atteste que celui-ci a reconnu que la requérante possède « d'énormes compétences » et que « de cet entretien, rien de négatif [n']est ressorti. Aucun problème n'a été mis en évidence ».

6. Toujours selon la requête, le coefficient d'appréciation de la requérante est abaissé à 0,7 le 26 juin 2018.

7. Le 2 juillet 2018, le même supérieur hiérarchique émet une « proposition de signalement au 2^{ème} semestre 2018 », selon laquelle le signalement actuel de la requérante passe de « très bon » à « bon », pour les motifs suivants, fondés sur les courriels précités des 22 et 30 novembre 2017 qui y sont annexés :

« D'une manière générale, il est très difficile de juger de la qualité du travail produit par Catherine Poncin parce qu'elle n'a produit ces dernières années quasiment aucun résultat palpable.

Ses réflexions intellectuelles ne mènent à aucune application pratique ou utile pour ses collègues.

Son absence de résultat est d'autant plus injustifiée que nous avons investi beaucoup dans son développement, ce qui engendre par ailleurs également de la frustration chez plusieurs.

En novembre 2017, ses missions lui avaient été rappelées, en s'appuyant sur la description de fonction de son poste (annexe 1).

Un peu plus tard, nous avons fait un lien entre nos efforts et nos attentes (annexe 2).

Sa hiérarchie s'entretient régulièrement en entretiens individuels avec elle. Le scénario est toujours le même : face à des attentes concrètes, Catherine Poncin se focalise sur un élément théorique sans que l'on puisse en percevoir une application potentielle quelconque.

Afin de mettre en avant son apport, Catherine Poncin a diffusé en décembre 2017, par courrier électronique, des outils sur la qualité à un certain nombre de collaborateurs dont la liste semble aléatoire, sans citer la moindre source. Il est revenu qu'il s'agissait d'un travail disponible intégralement sur internet, sans la moindre plus-value personnelle, ce qui s'apparente à du plagiat.

Le 19 décembre 2017, Catherine Poncin était en télétravail. Malgré une demande à deux reprises, sa hiérarchie n'a pas reçu de compte-rendu des prestations effectuées.

Début 2018, le processus *Feedback* a été bien mené mais Catherine Poncin n'a, malgré des rappels, pas finalisé le rapport. Les objectifs décidés ne sont dès lors pas formalisés.

Ces objectifs, pour l'essentiel l'organisation de sessions d'information sur la qualité pour ses différents collègues au sein de l'*area* CE avant l'été 2018, n'ont pas été remplis.

Le coefficient d'appréciation de Catherine Poncin a évolué de 1,0 entre 2015 et 2017 à 0,9 au deuxième semestre de 2017 pour être fixé à 0,7 au premier semestre 2018.

Au vu de ces principaux éléments, il est proposé un changement de signalement de "très bon" vers "bon".

Les manquements constatés le sont par un nombre de plus en plus grand de collaborateurs, au sein de l'*area*, au sein d'I-AM en dehors de l'*area* et en dehors d'I-AM, et ne pas agir avec justice reviendrait à cautionner l'absence de résultat individuel et à encourager une culture de l'inefficience ».

Le formulaire « P1050 – Signalement » contenant cette proposition mentionne également :

« Coefficient d'appréciation des 4 derniers semestres (pour les agents de rang 3) :

1 ^{er} semestre	1,0
2 ^e semestre	1,0
3 ^e semestre	0,9
4 ^e semestre	0,7 ».

8. Le N+2 marque son accord le même jour et la requérante en prend connaissance le 5 juillet 2018.

9. Le 20 juillet 2018, le conseil de la requérante adresse ses objections au supérieur hiérarchique, en faisant valoir, en substance, que la proposition précitée repose sur des éléments non établis, qui se sont déroulés avant le 1^{er} semestre 2018 sans avoir donné lieu à la réduction de signalement contestée, qu'elle n'est pas

motivée, et en critiquant, entre autres, les deux courriels précités.

10. Par un courriel du 23 juillet 2018, le supérieur hiérarchique répond en substance :

- que la modification de signalement est indépendante de la procédure relative au coefficient d'appréciation, qui est le reflet des résultats sur une période donnée, alors que le signalement « est une image bien plus globale et sur une période qui peut être sensiblement plus longue »;
- que le coefficient d'appréciation est le reflet de ses résultats « ces derniers semestres » et que son évolution de 1,1 vers 0,7 « était une indication univoque d'une inadéquation entre [leurs] attentes et [ses] résultats. Cette inadéquation avait par ailleurs fait l'objet de plusieurs communications écrites, dont celles annexées au P1052 en votre possession, ou verbales lors de [leurs] nombreux entretiens individuels », de sorte qu'il conteste « l'affirmation selon laquelle aucune remarque ne [lui] aurait été adressée préalablement à la proposition de modification de [son] signalement »;
- que « [c]ertains faits reprochés couvrent une période antérieure à 2018. Ces reproches avaient notamment amené à une diminution de [son] coefficient d'appréciation », de sorte que le point 1.3 du courrier de son conseil lui « semble dans ce sens incohérent »;
- que la motivation de sa proposition de signalement « bon » repose essentiellement sur l'insuffisance de résultats concrets, « ce que rien dans [sa] réponse ne vient dédire », et que la circonstance que certains intervenants ne soient pas identifiés individuellement ne remet pas en cause son bien fondé;
- que l'absence de pièce justificative « est malheureusement le reflet du manque de production concrète de [sa] part »;
- qu'elle n'a pas formalisé le bilan 2017 et les objectifs 2018 consécutivement à leur entretien annuel spécifique mais que, même en l'absence de cette formalisation, ces objectifs « ont bien été définis et se doivent d'être remplis »;
- que malgré plusieurs discussions lors d'entretiens individuels, le descriptif de la fonction idéale n'a, à ce jour, pas été finalisé;
- que la réorganisation des réunions de *staff*, qui sont des réunions stratégiques auxquelles participe le *management* dont elle ne fait pas partie, et son éloignement subséquent « ne porte en rien préjudice à [ses] missions puisque le résultat des discussions fait l'objet de rapports qui peuvent être consultés »;
- qu'il a constaté, et s'est étonné, de sa participation individuelle « de [sa] seule initiative à d'autres réunions, pas nécessairement en lien avec [sa] mission »;
- que la publication en interne d'un document sans citation de la source et après suppression des références aux sources citées par l'auteur s'apparente à du plagiat et qu'il lui a déjà expliqué que « l'intégrité intellectuelle aurait exigé soit de

- publier un lien, soit de citer ouvertement l’auteur »;
- que la réponse annexée au courrier de son conseil quant à sa demande de justification lors d’une journée de télétravail est évasive et ne répondait pas à sa demande;
 - que si une plateforme *Sharepoint* a bien été initiée, « son utilisation concrète est en deçà des attentes de chacun au sein de l’*area*, tant pour le courrier que pour la gestion des plaintes [...] »;
 - que la proposition litigieuse « est une conséquence des nombreux avertissements relatifs au manque de résultats palpables et utilisables par l’ensemble de [ses] collègues au sein de l’*area*, avertissements restés sans réaction de [sa] part ».

11. Le 25 juillet 2018, le conseil de la requérante transmet son courrier précité à la partie adverse, avec la réponse du supérieur hiérarchique qu’il qualifie de « particulièrement agressive ». Il précise que l’entente entre parties est gravement compromise, que cette situation génère une charge psychosociale importante dans le chef de la requérante, et qu’il a pris plusieurs contacts avec le conseiller en prévention et la médecine du travail.

12. Le 1^{er} août 2018, la requérante saisit le conseiller en prévention d’une demande d’intervention psychosociale formelle à caractère individuel pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail.

13. Le 9 août 2018, le conseiller en prévention informe la partie adverse de l’existence de cette demande et lui rappelle qu’en raison de celle-ci, la requérante bénéficie de la protection prévue par l’article 32*tredecies* de la loi du 4 août 1996 ‘relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail’.

14. Le 21 août 2018, le *Director HR & Organisation* d’HR Rail répond au courrier précité du conseil de la requérante du 25 juillet que la proposition de signalement, les remarques de la requérante et la réponse du supérieur hiérarchique du 23 juillet « feront intégralement partie du dossier qui sera soumis au Comité de direction d’Infrabel pour décision ».

15. Le 28 août 2018, le comité de direction « prend connaissance de la proposition de modification du signalement “très bon” vers le signalement “bon”, des remarques de l’agent sur la proposition et de la réponse du chef immédiat », et « décide d’approuver la proposition sur la base des motivations exposées dans le document soumis ».

16. La requérante est informée de cette décision par un courrier du

6 septembre 2018 précisant que « [q]uant aux conséquences, [...] l’octroi du signalement “bon” a l’impact suivant sur votre carrière : - le supplément de base est retiré le premier du semestre qui suit l’approbation de la proposition du signalement “bon” », et qu’un appel peut être introduit à l’encontre de cette proposition.

17. Par un courriel du 7 septembre 2018, le supérieur hiérarchique de la requérante lui indique qu’il n’a pas de grief personnel à son encontre, qu’il reconnaît ses compétences théoriques et « certaines de [ses] compétences professionnelles », qu’il lui a « répété que [son] évaluation repose essentiellement sur le manque de résultats concrets et utilisables par les collaborateurs de l’*area* », et que « [c]e besoin de résultats concrets [lui] avait déjà été rappelé à plusieurs reprises par le passé ».

18. Le 20 septembre 2018, le conseil de la requérante introduit un recours auprès du conseil d’administration d’Infrabel en reproduisant intégralement son courrier du 20 juillet 2018. Il ajoute que la décision du comité de direction du 28 août 2018 n’est pas motivée et révèle par conséquent un manque d’impartialité, que les variations du coefficient d’appréciation ne sont pas motivées, que « le processus de fixation et d’évaluation des objectifs est particulièrement vague », que les « allégations selon lesquelles [la requérante] aurait dû écrire elle-même la description de sa fonction, puis fixer elle-même ses objectifs sont hors de propos », et que « [d]ans un cadre d’évaluation, la motivation de la position du supérieur hiérarchique est insuffisante pour que l’agent puisse tirer enseignement des observations qui lui sont faites. La position qui est développée s’apparente alors à une sanction, ce qui n’est pas l’objectif de la procédure mise en œuvre ».

19. Le 23 octobre 2018, le conseil d’administration décide de maintenir la décision précitée du comité de direction, pour les motifs suivants :

« Le Conseil d’administration déclare avoir pris connaissance, tant des documents concernant l’octroi par le Comité de direction du signalement “bon” pour le 2^e semestre 2018 que du contenu de la lettre du 20 septembre 2018 par laquelle M^{me} Catherine Poncin a introduit un recours contre la décision du Comité de direction mentionnée ci-dessus.

Après délibération le Conseil d’administration décide de maintenir la décision du Comité de direction du 28 août 2018 concernant l’octroi du signalement “bon” pour le 2^e semestre 2018 en se basant essentiellement sur les éléments principaux distillés de la réponse du chef immédiat du 23 juillet 2018 aux remarques formulées par le conseil de M^{me} Catherine Poncin dans sa lettre du 20 juillet.

L’octroi du signalement “bon” est suffisamment motivé, à savoir :

- ladite motivation repose essentiellement sur l’insuffisance de résultats concrets;
- les objectifs annuels sont précisés dans le cadre du processus de *Feedback*.
Malheureusement M^{me} Catherine Poncin n’a pas formalisé le bilan 2017, ni les objectifs 2018 issus de l’entretien annuel spécifique;

- la demande du chef immédiat de rédiger un descriptif de la fonction idéale aux yeux de M^{me} Catherine Poncin est restée sans réponse, et ce malgré plusieurs discussions à ce sujet lors d'entretiens individuels. Le descriptif aurait pourtant pu permettre de revoir éventuellement certains aspects de la fonction;
- la proposition de signalement "bon" est une conséquence des nombreux avertissements relatifs au manque de résultats palpables et utilisables par l'ensemble des collègues au sein de l'*area* CE, avertissements restés sans réaction adéquate ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier du 6 novembre 2018 qui n'indique pas les voies de recours.

IV. Identification de la partie adverse

IV.1. Thèses des parties

Dans leur mémoire en réponse, la s.a. Infrabel et la s.a. HR Rail indiquent qu'elles ont chacune reçu le recours et que « pour des raisons de facilité et étant donné qu'elles défendent la même thèse, [elles] ont rédigé le présent mémoire en réponse de manière commune », de sorte qu'il « vaut donc tant pour HR Rail que pour Infrabel ».

La requérante réplique qu'elle ignore l'intérêt de HR Rail à intervenir dans la présente affaire, dès lors que l'acte attaqué « a manifestement été adopté directement par Infrabel, sans intervention de HR Rail », qui n'est pas davantage mentionné dans la requête. Elle en conclut que HR Rail ne peut pas être qualifié de partie adverse. Elle réitère sa position dans son dernier mémoire, soulignant en outre que le conseil d'administration d'Infrabel est l'autorité compétente en cas de recours contre une décision de modification de signalement adoptée par son comité de direction.

Dans leur dernier mémoire, la s.a. Infrabel et la s.a. HR Rail précisent que la requête est dirigée contre Infrabel, mais que le greffe l'a notifiée également à HR Rail. Elles rappellent que, depuis la réforme des chemins de fer belges de 2013, HR Rail exerce les missions anciennement dévolues à la SNCB *Holding* et est désormais l'employeur juridique de l'ensemble du personnel des chemins de fer, qui peut être mis à la disposition de la SNCB et d'Infrabel. Elles indiquent que l'acte attaqué « est une décision du Conseil d'administration d'Infrabel, de sorte que l'on peut considérer qu'il y a deux parties adverses ».

IV.2. Appréciation

Il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été adopté par le conseil d'administration d'Infrabel, dans le cadre d'une procédure diligentée exclusivement par et au sein de ses propres services, et que, selon les extraits du statut qui sont déposés, la décision d'attribution du signallement « bon » est prise « par le comité de direction d'Infrabel si l'agent est mis à disposition d'Infrabel par HR Rail ». Selon le mémoire en réponse, la requérante « est mise à disposition d'Infrabel » (voy. l'exposé des faits, point 1). Ni le mémoire en réponse, ni le dernier mémoire ne démontrent que HR Rail serait intervenue, d'une quelconque manière, dans l'adoption de l'acte attaqué et devrait, partant, être juridiquement appréhendée comme étant l'une des parties adverses.

Il y a lieu de mettre HR Rail hors cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la « violation des dispositions de l'avis 137 H-HR 2015 », du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, et de l'excès de pouvoir.

La requérante reproche à la partie adverse de s'être fondée sur des manquements relatifs à l'année 2017 alors qu'elle ne pouvait, conformément à l'avis 137 HR H-RH 2015, se baser que sur des faits nouveaux et probants survenus durant le semestre précédant la proposition de modification du signallement, soit durant le premier semestre de l'année 2018, c'est-à-dire la période de janvier à juin 2018. Elle reproche à la proposition de modification de signallement du 2 juillet 2018 d'être fondée sur « de nombreux faits qui, s'ils étaient avérés, se seraient de toute manière produits en 2017 : en décembre 2017 diffusion d'outils à une liste de collaborateurs qui “semble aléatoire”, sans apport personnel dans une démarche qui selon [la partie adverse] “s'apparente à du plagiat”, le 19 décembre 2017, une journée de télétravail sans production de compte-rendu des prestations effectuées, évolution du coefficient de productivité à 0,9 au second semestre de 2017 ». Elle affirme que le comité de direction et le conseil d'administration de la partie adverse se sont bornés à entériner la proposition de son supérieur hiérarchique, qui aurait reconnu, dans un courriel du 23 juillet 2018, que certains des faits cités se rapportaient à une période antérieure à 2018.

En réplique, elle indique que la partie adverse « tente de jouer sur les mots » lorsqu'elle soutient que sa décision se fonde sur des motifs qui ne font pas explicitement référence aux événements survenus en 2017. Elle considère que l'acte attaqué se fonde sur des événements survenus en 2017, notamment lorsqu'il indique que « [m]alheureusement M^{me} Catherine Poncin n'a pas formalisé le bilan 2017 ». Elle soutient que cette considération « ne semble pas liée à un élément d'appréciation relatif à la période d'attribution de 2018 » et constitue un élément déterminant de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle précise que, s'agissant de la formalisation du bilan de 2017, la réalisation du bilan a bien été effectuée en 2017, mais qu'elle « n'avait pas pu la valider formellement dans le délai fixé au mois de mars 2018, en raison d'une irrégularité commise par [C. R.] dans l'attribution du coefficient d'appréciation ». Elle ajoute que la référence explicite à « de nombreux avertissements relatifs au manque de résultats palpables et utilisables par l'ensemble des collègues », constitue à l'évidence une référence à des faits anciens. Elle souligne « qu'en toute hypothèse, l'entame de la procédure de modification de signalement ne pouvait se faire que dans la mesure où le chef immédiat a jugé qu'en fonction de faits nouveaux et probants, la mention attribuée antérieurement doit être modifiée ». Selon elle, il serait manifeste que son chef immédiat « n'avait pas égard à des faits nouveaux lorsqu'il a jugé que la mention de signalement attribuée devait être modifiée ».

V.2. Appréciation

L'avis 137-H-HR 2015 « signalement » dispose, en son point IV, que « [...] le signalement d'un agent peut être revu lors de chaque période d'attribution et, en tous cas, chaque fois que le chef immédiat, se basant sur les critères définis aux chiffres I et II ci-dessus, juge qu'en fonction de faits nouveaux et probants, la mention qui a été attribuée antérieurement doit être modifiée ». Le point I définit le signalement comme « l'indication du mérite professionnel d'un agent », qui est apprécié en tenant compte, notamment, de la quantité et de la qualité de son travail, de la nature et des difficultés de son emploi, de ses compétences techniques et comportementales et de son expérience professionnelle. Le point II énumère quant à lui les différentes mentions existantes et les critères d'appréciation y afférents.

Contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué ne reprend pas, telle quelle, la proposition formulée par son supérieur hiérarchique le 2 juillet 2018. L'acte attaqué ne vise en effet ni le grief relatif à un plagiat lors de la diffusion d'outils en décembre 2017, ni celui relatif à la journée de télétravail du

19 décembre 2017, qui sont exclusivement identifiés à l'appui du moyen. La seule référence à l'année 2017 concerne l'absence de formalisation du bilan 2017, tâche qui devait, comme le reconnaît la requérante à l'audience, être réalisée au terme de cette année. Les développements nouveaux contenus dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire à propos de ce grief précis sont tardifs et, partant, irrecevables. Il ressort par ailleurs des précisions qui figurent au dossier administratif et de la requête elle-même que l'attribution du coefficient d'appréciation résulte d'une procédure distincte de celle relative au signalement et que l'évolution du coefficient vers 0,7 a été concrétisée le 26 juin 2018, et n'a donc été générée ni par la proposition du 2 juillet 2018, ni par l'acte attaqué. Enfin, le courriel du 23 juillet 2018 confirme que, contrairement à ce qui est soutenu à l'appui du moyen, les faits reprochés qui couvrent une période antérieure à 2018 fondent la diminution de son coefficient d'appréciation et sont donc propres à cette procédure distincte.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation de l'article 32*tredecies* de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', et de l'excès de pouvoir.

La requérante fait valoir que l'acte attaqué modifie unilatéralement, de façon injustifiée, ses conditions de travail alors qu'elle bénéficiait de la protection accordée par la loi du 4 août 1996 compte tenu de sa demande formelle d'intervention psychosociale. Elle expose que cette loi interdit à l'employeur de prendre toute mesure préjudiciable envers le travailleur qui a introduit une telle demande durant les douze mois de son introduction, sauf s'il peut démontrer que cette mesure se fonde sur des motifs étrangers à ladite demande ou qu'il s'agit d'une mesure proportionnelle et adaptée, prise sur le fondement de l'article 32*septies* de la même loi. Elle cite de la jurisprudence et expose que l'acte attaqué lui reproche une insuffisance de résultats, et est par conséquent fondé sur des considérations en lien avec les faits qu'elle a dénoncés dans sa demande formelle d'intervention psychosociale, puisqu'elle y expose que son supérieur hiérarchique immédiat entrave l'exercice de ses fonctions, avec une incidence sur ses résultats. Elle soutient que le conseil de direction devait motiver spécialement sa décision quant à sa compatibilité avec l'article 32*tredecies*, ce dont il s'est abstenu, et qu'à défaut pour

l'acte attaqué de répondre aux remarques précises qui ont été formulées par son conseil le 20 juillet 2018, elle n'est pas en mesure d'en comprendre les motifs.

Elle réplique qu'elle a entamé des démarches informelles relatives à la charge psychosociale bien avant l'adoption de la proposition de modification de son signalement et qu'il ne peut donc être soutenu que sa demande formelle d'intervention psychosociale aurait été introduite pour les besoins de la cause. Elle considère que, dans la mesure où c'est la nature de ses relations avec son supérieur hiérarchique immédiat qui a motivé l'introduction de cette demande, la partie adverse ne pouvait considérer qu'il n'y a pas de lien entre la modification de son signalement et l'introduction de la demande d'intervention psychosociale.

Elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État dans son dernier mémoire.

VI.2. *Appréciation*

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motiver instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique dès lors pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge pouvant avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. Elle n'implique pas davantage l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont l'autorité est saisie tout au long de la procédure. Dans sa version en vigueur à la date de l'acte attaqué, l'article 32*tredecies*, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996, stipulait quant à lui que l'employeur qui occupe un travailleur qui a déposé une demande formelle d'intervention psychosociale ne peut mettre fin à la relation de travail, ni prendre une mesure préjudiciable « qui est liée à la demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail, à la plainte, à l'action en justice ou au témoignage ». Par un arrêt du 20 janvier 2020, la Cour de cassation a précisé que si l'article 32*tredecies* « interdit à l'employeur de mettre fin à la relation de travail en raison du dépôt de la plainte, [il] n'exclut pas que le licenciement puisse être justifié par des motifs déduits de faits invoqués dans

cette plainte » (Cass., 20 janvier 2020, n° S.19.0019.F/1). La protection instaurée par l'article 32*tredecies* est, en effet, d'abord destinée à protéger le travailleur de représailles de l'employeur qui seraient motivées par le fait même du dépôt de la plainte, mais il ne lui est pas interdit de tenir compte de faits qui y sont cités, pour autant que sa décision ne trouve pas sa raison d'être dans le comportement dénoncé comme constitutif de harcèlement moral.

En l'espèce, la requérante allègue, à l'appui du moyen, que l'acte attaqué « se fonde sur des considérations liées aux faits relatés dans la demande d'intervention en ce qu'elles en sont la conséquence directe », mais elle ne soutient pas qu'il aurait été adopté précisément en raison de sa plainte, laquelle n'a, en tout état de cause, été déposée qu'après la proposition de modification de son signalement par son supérieur hiérarchique et après le recours de son conseil du 20 juillet 2018. La motivation de l'acte attaqué indique de manière claire que son signalement a été revu essentiellement parce qu'il a été considéré que ses résultats pour le semestre considéré n'ont pas été suffisants. Au regard de son libellé, il s'avère ainsi compréhensible pour la requérante, la loi du 29 juillet 1991 n'imposant à la partie adverse ni de répondre à chacun des arguments invoqués par son conseil dans son recours du 20 juillet 2018, ni de justifier d'initiative « spécialement [que] l'acte attaqué [...] ne serait pas lié aux faits relatés dans sa demande d'intervention psychosociale » (requête, p. 9).

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de l'application fausse, inexacte et abusive des dispositions de l'avis 137 H-HR 2015, de la violation des principes généraux du droit administratif et, particulièrement, du principe de bonne administration et d'équitable procédure, des principes du raisonnable et de minutie, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir.

La requérante accuse son supérieur hiérarchique d'avoir entravé son action en l'empêchant de participer à diverses réunions et affirme que le signalement « très bon » serait considéré comme normal, de sorte que sa modification vers un signalement « bon » doit reposer sur des motifs sérieux « et ne peut être le jouet de l'arbitraire d'un chef hiérarchique ». En ce qui concerne la proposition du 2 juillet 2018, elle fait valoir, à propos du grief selon lequel elle n'a produit aucun

résultat palpable et ses réflexions intellectuelles ne mènent à aucune application pratique pour ses collègues, qu'elle n'est sous l'autorité de son supérieur hiérarchique que depuis mars 2016, de sorte qu'il ne pouvait pas évaluer ses prestations antérieures. Elle ajoute que ce grief est « extrêmement vague et manifestement inexact », indique qu'elle a rempli sa fonction conformément à son descriptif et observe que son supérieur hiérarchique n'a pas proposé de modifier son signalement lors des périodes d'attribution précédentes. Quant à l'absence de « résultats palpables », elle considère qu'elle n'est tenue qu'à une obligation de moyen et non de résultat, qu'elle a tout mis en œuvre pour exercer au mieux sa fonction, et que son supérieur n'identifie pas les résultats attendus. En ce qui concerne le grief de l'absence de plus-value personnelle des outils sur la qualité qu'elle a adressés en décembre 2017 de façon aléatoire et qui s'apparentent à du plagiat dès lors qu'il s'agissait d'un travail disponible sur internet, elle explique qu'il s'agissait de montrer un exemple et non pas d'un objectif personnel, et qu'elle ne se l'est jamais attribué. S'agissant du grief relatif à la journée de télétravail du 19 décembre 2017, elle affirme avoir remis un compte-rendu de cette journée, et reconnaît ne pas avoir finalisé le rapport de *feedback*, mais en précisant que c'était dû à son absence pour raisons de santé. Elle estime qu'il ne saurait lui être reproché de ne pas avoir atteint des objectifs qui, de l'aveu même de son supérieur hiérarchique, n'ont pas été formalisés. Quant à la diminution de son coefficient d'appréciation, elle relève que c'est son supérieur hiérarchique qui y a procédé, de sorte qu'il ne s'agit pas d'un élément dont il pouvait se prévaloir pour justifier la modification de son signalement, ce qui ressort, selon elle, « de l'arbitraire le plus pur ». Enfin, elle est d'avis que la considération selon laquelle les manquements constatés le seraient également par un nombre de plus en plus important de collaborateurs n'est pas étayée et a été critiquée dans ses courriers et son recours, dont elle rappelle les arguments. Elle estime que le conseil d'administration n'a pas répondu aux arguments qu'elle a développés dans son recours, ce qui est la preuve que celui-ci n'a pas instruit le dossier avec minutie et qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation « en chacun de ses motifs ». En ce qui concerne l'acte attaqué, elle répète, s'agissant du motif relatif à l'insuffisance de résultats concrets, que la partie adverse fait peser sur elle une obligation de résultat et qu'elle ne tient pas compte de la circonstance que son supérieur hiérarchique a entravé l'exercice de ses fonctions. Quant au motif relatif à l'absence de formalisation du bilan 2017 et des objectifs 2018, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte de la période durant laquelle elle a été en incapacité de travail et de l'impossibilité subséquente de formaliser à temps ses objectifs. Elle insiste sur le fait que ceux-ci sont annuels, évolutifs, qu'ils peuvent être revus durant toute l'année et que leur fixation dépend d'un accord avec son supérieur hiérarchique, à l'instar de la formalisation du bilan. Elle en conclut que son supérieur « est donc particulièrement

malvenu de critiquer l'absence vantée de réalisation de tâches pour lesquelles sa participation loyale était nécessaire et fût vainement attendue », et relève qu'il est contradictoire d'affirmer à la fois que les objectifs n'ont pas été formalisés et qu'ils n'ont pas été atteints. Quant au grief de l'absence de rédaction du descriptif de la fonction idéale, elle fait valoir qu'il est sans rapport avec sa manière de servir et donc sans pertinence et qu'elle a, en tout état de cause, entamé cette description, de sorte que ce reproche est inexact. Enfin, elle soutient que le motif selon lequel de nombreux avertissements relatifs au manque de résultats palpables lui ont été adressés est fallacieux puisqu'elle estime qu'elle a démontré avoir œuvré à la réalisation des objectifs et que son supérieur hiérarchique a lui-même admis qu'il avait reformulé et clarifié ses attentes à plusieurs reprises, ce qui démontre qu'elles n'étaient pas claires.

Elle réplique que la partie adverse « ne tente aucunement de contester un grand nombre de faits et considérations développés dans la requête », qu'elle a bien cité, en page 11 de celle-ci, une série de réalisations concrètes, et qu'il s'ensuit que celles-ci sont réputées prouvées en vertu de l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État et de l'article 6, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948. Elle dépose des « documents exemplatifs concernant ses réalisations concrètes ». Elle admet que les résultats d'un agent peuvent entrer en ligne de compte pour son évaluation, mais sans que cela ne puisse se transformer en une « pure obligation de résultat ». Elle considère qu'un manque de résultats ne peut être imputé à l'agent que s'il atteste qu'il a mal accompli ses tâches, et non pas si la faiblesse des résultats est due à des circonstances indépendantes de sa volonté. Elle explique que sa fonction de *coach* implique que les résultats de son action dépendent en grande partie de ce qu'en font les destinataires. Elle répète que la partie adverse n'a pas tenu compte des circonstances qui l'ont empêchée d'atteindre les résultats attendus, en particulier l'obstruction alléguée de son supérieur hiérarchique immédiat. Elle reproche à la partie adverse de ne faire état que de ses absences pour cause de maladie au cours du premier semestre 2018, alors que ses difficultés sont également liées à ses absences en novembre et en décembre 2017. Elle fait valoir que le délai pour finaliser le *feedback* expirait le 1^{er} mars 2018, qu'elle a été absente pour cause de maladie du 27 février au 2 mars, puis du 6 au 9 mars 2018, et que son supérieur hiérarchique « n'a pas jugé utile de finaliser le *feedback* ultérieurement ». Concernant la formalisation des objectifs, elle indique, sur la base d'une nouvelle annexe, avoir formalisé une proposition que son supérieur n'a jamais validée, et ce sans raison valable. S'agissant de la description de la fonction idéale, elle soutient, toujours sur la base d'une nouvelle pièce, avoir « remis une proposition qui correspond tout à fait à la fonction d'un *coach* qualifié » et qu'il n'en a pas été tenu compte. Elle reprend l'argument du deuxième moyen, selon lequel l'absence de formalisation du bilan

2017 implique que des faits de cette année ont été pris en compte. Elle considère que l'allégation d'un manque de collaboration loyale qu'elle impute à son supérieur hiérarchique est réputée prouvée en vertu des dispositions précitées, et que ce dernier a admis qu'elle n'a plus été invitée à aucune réunion d'équipe à partir de la fin du mois de septembre 2017. Elle considère que l'argument selon lequel les instructions qui lui ont été données n'étaient pas mal formulées revient à soutenir que son supérieur hiérarchique n'est ni incapable, ni malveillant à son égard et que c'est elle « qui est trop bête pour comprendre les instructions très claires qui lui ont été données ». Elle soutient que c'est à la partie adverse qu'il appartient de prouver que des instructions claires lui ont été données et qu'il est invraisemblable que celle-ci ne dispose pas de pièces relatives aux instructions données, du moins pour celles qui l'ont été par écrit, se réfère à nouveau aux dispositions précitées et illustre « par quelques exemples cette considération relative aux instructions obscures de [C. R.] ».

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que les griefs dirigés contre la proposition de modification de son signalement sont recevables dès lors qu'elle constitue un acte préparatoire fondamental de l'acte attaqué qui, selon elle, s'en approprie les motifs essentiels, et qu'il ne peut être raisonnablement soutenu que le conseil d'administration n'aurait pas pris en considération les éléments de fait qui en ressortent. Elle soutient que l'acte attaqué doit être considéré comme l'aboutissement d'une procédure complexe dont la proposition susvisée constitue l'entame, et que les actes préparatoires peuvent être critiqués dans un recours en annulation de l'acte final. Elle ajoute que celui-ci ne mentionne pas si le conseil d'administration a pris en considération les éléments de fait « abusivement exposés par [C. R.] ou les observations qu'elle avait elle-même développées dans son recours du 20 septembre 2018 » et en conclut que la motivation interne est inexacte, en ce que ces observations n'ont pas été prises en considération, et que les griefs formulés contre cette proposition sont recevables. Quant aux griefs repris dans l'acte attaqué, elle précise que les rapports écrits des réunions de *staff* n'étaient disponibles que pour les participants et que le dossier administratif ne démontre en rien que ces rapports, s'ils existent, auraient été mis à disposition des personnes non conviées à ces réunions, de sorte qu'elle « est bien présumée n'avoir pas été informée de la teneur de ces réunions, comme elle le soutient depuis l'entame du présent recours ». Elle conteste que sa hiérarchie était en droit d'attendre que les formations de qualité soient effectivement organisées parce que, selon elle, cette thèse reviendrait à admettre qu'elle aurait été tenue par une obligation de résultat, « alors même que son supérieur hiérarchique a sciemment entravé l'exercice de ses fonctions ». Elle répète que la partie adverse devait constater que la proposition de modification de son signalement « était, en grande partie du moins, l'expression d'une malveillance de la

part du supérieur hiérarchique [C. R.], ainsi qu'il ressort notamment des nombreuses incohérences, inexactitudes et faussetés mises en exergue dans la proposition de modification de signalement, et que toute autorité raisonnable se serait abstenue d'adopter un acte d'une telle gravité à la suite d'une telle demande ». Elle insiste encore sur la gravité de l'acte attaqué, qui « n'a pas le caractère temporaire qu'il prétend », et explique qu'elle se trouve toujours avec un signalement simplement « bon », qui a des conséquences du point de vue du statut administratif (obstacle aux promotions) et pécuniaire.

VII.2. *Appréciation*

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (ci-après : le règlement de procédure), la requête contient « un exposé des faits et des moyens ». Le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui suppose qu'il comporte, à tout le moins, l'indication des dispositions normatives qui auraient été violées, ainsi que l'indication de la manière dont elles auraient été méconnues. En l'espèce, la requérante n'expose pas, dans sa requête, en quoi les principes « de bonne administration et d'équitable procédure », à supposer qu'ils constituent des normes juridiques susceptibles de fonder, en soi, un moyen d'annulation, auraient été méconnus. Elle ne fournit pas davantage d'explications quant à la violation alléguée du principe du raisonnable ni quant à l'affirmation d'une application « fausse, inexacte et abusives des dispositions de l'avis 137 H-HR 2015 ». Le moyen est irrecevable en ce qu'il est fondé sur la méconnaissance de ces principes et disposition. Par ailleurs, l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, n'est applicable qu'en l'absence de dossier administratif, *quod non* en l'espèce, de sorte que la requérante ne peut en tirer les conséquences qu'elle soutient dans son mémoire en réplique. L'article 6, § 2, du règlement de procédure ne permet pas davantage de soutenir qu'elle aurait accompli les tâches qu'elle affirme avoir réalisées, dès lors que cette disposition se limite à prescrire un délai pour le dépôt du mémoire en réponse et du dossier administratif.

Le devoir de minutie oblige l'autorité à récolter les renseignements nécessaires et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en parfaite connaissance de cause. En vertu du principe général de motivation interne, qui vise à éviter l'arbitraire, tout acte administratif doit reposer sur des motifs objectivement exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents en fait et admissibles en droit, qui se dégagent soit du texte de la décision elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel elle a été adoptée.

Si, comme le relève la requérante, un recours peut valablement contester la légalité d'un acte en se fondant sur des irrégularités qui affecteraient des actes préparatoires, encore faut-il, au regard de la motivation interne principalement invoquée au moyen, qu'il soit clairement allégué et établi que cet acte final est fondé sur lesdites irrégularités. En l'espèce, l'acte attaqué motive expressément et exclusivement l'attribution du signallement « bon » par :

- 1) l'« insuffisance de résultats concrets » et la proposition du 2 juillet 2018, en ce qu'elle est « une conséquence des nombreux avertissements relatifs au manque de résultats palpables et utilisables par l'ensemble des collègues au sein de l'*area* CE, avertissements restés sans réaction adéquate »;
- 2) l'absence de formalisation du bilan 2017 et des objectifs 2018 issus de l'entretien annuel spécifique, alors que les objectifs annuels sont précisés dans le cadre du processus de *Feedback*;
- 3) l'absence de rédaction d'un descriptif de la fonction idéale aux yeux de la requérante, « et ce malgré plusieurs discussions à ce sujet lors d'entretiens individuels ».

Au regard de ces griefs précis, la requérante est sans intérêt à critiquer les éléments de la proposition du 2 juillet 2018 qui ne fondent pas l'acte attaqué et qui ont été identifiés lors de l'examen du premier moyen. En ce qui concerne le premier grief retenu par celui-ci, le moyen se limite à alléguer que la partie adverse lui imposerait une obligation de résultat et non de moyen, et que ce grief serait « fallacieux » parce qu'elle aurait démontré avoir œuvré à la réalisation de ses objectifs. Contrairement à ce qui est soutenu à l'appui de la requête, ce grief relatif au manque de résultats manifestes est tout à fait précis. En effet, de manière très concrète, la proposition du 2 juillet 2018 qui fonde l'acte attaqué précisait que, pour 2018, les objectifs essentiels qui avaient été assignés à la requérante étaient l'organisation de sessions d'information sur la qualité à destination du personnel « avant l'été 2018 ». La requérante n'a jamais contesté que ces objectifs « n'ont pas été remplis », comme le relève ladite proposition. Elle n'a pas davantage contesté, dans le présent recours ou dans sa réclamation du 20 septembre 2018, le courriel de son supérieur hiérarchique du 23 juillet 2018, selon lequel la circonstance qu'elle ne participait plus aux réunions « ne porte en rien préjudice à [ses] missions puisque le résultat des discussions fait l'objet de rapports qui peuvent être consultés ». Il ressort encore du dossier administratif et de l'exposé des faits que la hiérarchie de la requérante « s'entretient régulièrement » avec celle-ci à l'occasion d'« entretiens individuels », que l'inadéquation entre les attentes de la partie adverse et les résultats de la requérante a fait l'objet de « plusieurs communications écrites [...] ou verbales

lors [de] nombreux entretiens individuels », que le « manque de résultats palpables et utilisables » a fait l'objet de « nombreux avertissements » qui sont « restés sans réaction adéquate de [sa] part » et dont l'acte attaqué « est une conséquence », et que le besoin de résultats concrets et utilisables a « déjà été rappelé à plusieurs reprises par le passé » (cf. notamment, la proposition du 2 juillet 2018 et les courriels des 23 juillet et 7 septembre 2018). Il résulte de ces constats que le manque de résultats de la requérante n'est pas contestable pour ce qui concerne la tenue de sessions d'information avant l'été 2018 et lui a, à tout le moins, été signifié lors de plusieurs entretiens individuels, dont la tenue n'est contestée ni dans le courrier de son conseil du 20 juillet 2018, ni dans son recours du 20 septembre 2018, ni même à l'appui du moyen. Les « documents exemplatifs concernant ses réalisations concrètes » nouvellement déposés avec son mémoire en réplique et l'argumentation subséquente s'avèrent tardifs et, partant, irrecevables. Le moyen ne conteste pas davantage la matérialité du deuxième grief que la partie adverse déplore « malgré des rappels ». Quant à l'impossibilité de formaliser à temps les objectifs 2018 en raison de l'incapacité de travail alléguée sans autre précisions à l'appui du moyen, il faut constater que, comme le relève le mémoire en réponse, cette incapacité vise une dizaine de jours sur l'ensemble du semestre, de telle manière que la requérante n'établit pas qu'en s'abstenant d'y avoir égard, la partie adverse aurait méconnu les dispositions visées au moyen. Les explications complémentaires du mémoire en réplique à cet égard s'avèrent tardives et, partant, irrecevables. S'agissant du troisième grief, la requérante ne conteste pas qu'elle n'a pas réalisé le descriptif de la fonction idéale, « et ce malgré plusieurs discussions à ce sujet lors d'entretiens individuels ». En considérant que ce descriptif serait sans rapport avec sa manière de servir, la requérante tente de substituer son appréciation à celle de la partie adverse et reste, en tout état de cause, en défaut d'invoquer, et *a fortiori* d'établir, une quelconque erreur manifeste d'appréciation à ce propos. Enfin, la circonstance qu'elle aurait entamé la description de fonction « notamment en procédant à des comparaisons avec les descriptions de fonctions de collègues qu'elle a sollicités » n'est pas de nature à contredire le constat que cette description n'a pas été rédigée.

Il résulte de ce qui précède que la partie adverse a tenu compte de tous les éléments du dossier pour adopter l'acte attaqué, qui repose en outre sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

HR Rail est mis hors cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé le 26 janvier 2021 par la VIII^e chambre, composée de :

Frédéric Gosselin,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Frédéric Gosselin