

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.389 du 10 décembre 2021

A. 229.736/VIII-11.321

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 décembre 2019, Bernard Arnould demande l'annulation de « la décision prise par l'administrateur général des douanes et accises le 30 septembre 2019 conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 sur l'évaluation dans la fonction publique fédérale suite à l'échec de la médiation ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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 5 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2021 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., 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. Le requérant est agent statutaire du service public fédéral (SPF) Finances depuis le 8 décembre 1977.

2. Le 25 mars 2013, est publié au *Moniteur belge* un avis de mise en compétition de divers emplois auprès des services du SPF Finances, auxquels est attaché le titre de conseiller général (classe 4).

Parmi ceux-ci, figurent, sous le point I, 4°, « 6 emplois auxquels est attachée la fonction de “Conseiller général douanes et accises – Directeur régional” (classification de fonction : DFI154) auprès des services extérieurs de l'Administration des Douanes et accises à Bruxelles ».

Sous le titre de cette fonction, il est mentionné comme profil : rôle dirigeant.

3. Le 4 avril 2013, un *erratum* est publié au *Moniteur belge*, afin de supprimer la mention « à Bruxelles » de l'intitulé précité.

4. Le 17 juin 2013, un second *erratum* y est publié pour préciser notamment ce qui suit :

« D'autre part, la localisation des 6 emplois mentionnés au point 4° de la mise en compétition précitée auxquels est attaché la fonction de "Conseiller général douanes et accises - Directeur régional" (classification de fonction : DFI154) auprès des services extérieurs de l'Administration des Douanes et accises n'a pas été précisée.

Les emplois vacants se situent :

[...]

C. Emplois francophones

Mons

Liège ».

5. Par un arrêté royal du 25 avril 2014, le requérant est nommé conseiller général (classe A4) auprès du SPF Finances.

6. Par un arrêté du président du comité de direction du 7 mai 2014 produisant ses effets au 1^{er} mai 2014, le requérant est désigné dans un « emploi auprès des services extérieurs de l'Administration générale des Douanes et Accises » (AGDA), avec la résidence administrative fixée à Mons.

7. Le 10 septembre 2014, le requérant et son évaluateur tiennent le premier entretien de fonction.

Il y est spécifié que la fonction du requérant est « DSA802, Conseiller général finances – Directeur » mais que « le cercle de développement sera fait sur base de la description de fonction de directeur régional (DFI154) », soit la fonction pour laquelle le requérant a été désigné. Le contenu de cet entretien est valable pour la période du cycle d'évaluation qui s'étend du 26 juin 2014 au 31 décembre 2014.

8. Le 20 janvier 2015, le requérant et son évaluateur tiennent un nouvel entretien de fonction lors duquel la fonction du requérant est spécifiée comme étant « DSA802 : Conseiller général finances – Directeur », sans plus de remarque. Le contenu de cet entretien est valable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015.

9. Lors de l'entretien de fonction du 24 février 2016, le contenu de la fonction du requérant est défini entre ce dernier et son nouvel évaluateur, K. V., l'administrateur général de l'AGDA, sur la base du code « DFI154 : Conseiller général douanes et accises – Directeur régional » au département « Région Mons ». Le contenu de cet entretien est valable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016.

10. Selon un courriel de K. V. au requérant, depuis le 1^{er} mars 2017, ce dernier n'occupe plus, « à sa demande », la fonction de directeur régional de Mons en raison de la réorganisation des services de l'AGDA. Ainsi qu'il ressort de son entretien de planification relatif à l'année 2017, il est affecté au département

« affaires juridiques de Mons », cette situation perdurant jusqu'au 31 mai 2019. Dans sa requête, le requérant expose que ce changement de fonction procède d'un désaccord avec l'administrateur général de l'AGDA, lié, selon lui, à une absence de base juridique pour procéder à la réorganisation de cette administration.

11. Le 6 septembre 2018, est adopté un arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du Service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires'.

Cet arrêté royal, qui est publié le 19 septembre 2018 au *Moniteur belge* et entre en vigueur le 1^{er} octobre suivant, procure un fondement juridique à la réorganisation de l'AGDA.

12. En vue de son entretien de planification prévu le 16 janvier 2019, le requérant indique que :

« La nouvelle structure de l'AGDA a été officialisée au courant du dernier trimestre 2018. Dès lors, plus rien ne s'oppose à ce que je reprenne la gestion de la Région de Mons. Dans ce cas la planification doit s'établir en concertation avec [M. V. C.], chef de l'administration des opérations. À défaut, il faudra convenir d'un nouveau rôle pour moi ».

13. Selon un document versé dans Crescendo et rédigé par le requérant, à la suite d'un entretien du 2 avril 2019 avec son évaluateur, il apparaît que ce dernier souhaite lui imposer le rôle de « traducteur-réviseur-relecteur », ce que le requérant refuse en précisant qu'il « maintien[t] toujours [s]a demande pour revenir aux commandes de la Région de Mons, dans la mesure où légalement plus rien ne s'y oppose ».

14. Par un courriel du 15 mai 2019, K. V. répond par la négative à la demande du requérant de réintégrer sa fonction réglementaire et lui fait des propositions préparatoires à l'entretien de planification.

15. Le 20 mai 2019, en réponse à ce courriel, le requérant souligne que les missions qu'il a acceptées temporairement en attendant que la réorganisation de l'AGDA soit promulguée et publiée ne sont plus d'actualité eu égard à la publication de cette nouvelle organisation, en sorte qu'il réitère sa demande pour reprendre la gestion de la région de Mons conformément à son profil de fonction.

Il souligne également que l'entretien de planification du 16 janvier 2019 n'a pas permis d'aboutir à un consensus en sorte qu'il convenait d'organiser une médiation telle que prévue à l'article 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013

‘relatif à l’évaluation dans la fonction publique fédérale’. Le requérant note à cet égard que son évaluateur l’a convoqué les 27 février et 2 avril 2019 à des entretiens qui ont été abrégés. Il sollicite, dès lors, une médiation du service d’encadrement P&O.

16. Par un courriel du 20 mai 2019, le requérant réitère son refus quant à la proposition formulée par son évaluateur.

17. Le 27 juin 2019, en vue d’un nouvel entretien de planification prévu le 10 juillet suivant pour un cycle ayant débuté le 1^{er} juin, il est mentionné, dans l’application Crescendo, le code de la fonction « DSA803 : Conseiller général finances », ce au département des affaires juridiques de Mons.

18. Le requérant introduit ses remarques quant à cette nouvelle fonction en confirmant les propos contenus dans le courriel du 20 mai 2019.

19. Il ressort d’une pièce déposée par le requérant sur l’application Crescendo que l’entretien de planification du 10 juillet se clôture par la décision qu’une médiation par le service d’encadrement P&O va être organisée.

20. Le 10 septembre 2019, l’échec de la médiation est constaté lors de l’entretien « Fonction-Planification » tenu entre le requérant, K. V., son évaluateur et P. R., mandatée par le service d’encadrement P&O.

21. Le 30 septembre 2019, K. V. prend une « décision motivée », sur la base de l’article 7 de l’arrêté royal du 24 septembre 2013, par laquelle il détermine la description de la fonction de « conseiller général finances - expert thématique (DSA803) » que le requérant doit exercer dans le département des affaires juridiques de Mons, ainsi que les objectifs de prestation et de développement afférant à cette fonction.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que le requérant n’a pas contesté les mentions « répond aux attentes » obtenues pour les cycles

d'évaluation 2019 et 2020 pour la fonction DSA803, de sorte qu'elle s'interroge sur la persistance de son intérêt au recours.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tout requérant qui introduit un recours en annulation doit justifier d'un intérêt à agir. Celui-ci est admis à deux conditions. Il faut, d'une part, que l'acte attaqué lui cause un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et, d'autre part, que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime. Le requérant n'est pas soumis à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, s'il est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, ce requérant circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'il fixe.

En l'espèce, le maintien de l'intérêt à agir du requérant ne peut être contesté étant donné que, comme il le souligne dans son dernier mémoire, lors de ses deux évaluations obtenues à l'issue des cycles de 2019 et de 2020, il a expressément rappelé la teneur de ses objections qui sont au fondement du présent recours, à savoir qu'il conteste le fait de se voir assigner la fonction de « conseiller général finances - expert thématique (DSA803) » dans le département des affaires juridiques de Mons, ainsi que les objectifs de prestation et de développement afférant à cette fonction. Il a ainsi systématiquement fait valoir son désaccord à cet égard, en revendiquant le fait d'exercer la fonction dans laquelle il a été désigné initialement, à savoir celle de « conseiller général douanes et accises - directeur régional », reprise sous la classification DFI154, et ce indépendamment des évaluations qu'il a pu obtenir au cours des deux cycles précités dont l'annulation ne lui aurait, au demeurant, procuré aucun avantage.

L'exception d'irrecevabilité du recours ne peut dès lors être accueillie.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique « de la violation des articles 7 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, de l'erreur manifeste d'appréciation, du détournement de pouvoir, des principes de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Il fait valoir que l'acte attaqué a été pris en application de l'article 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, à la suite de l'échec de la médiation mise en œuvre, et qu'il ressort de cette disposition que cette décision par laquelle sont déterminés sa description de fonction ainsi que ses objectifs de prestation et de développement doit être motivée. Il estime qu'une simple lecture de la décision litigieuse permet d'établir que celle-ci ne repose sur aucune motivation. Il considère que l'acte attaqué ne contient aucune justification ou argumentation qui plaiderait en faveur d'un changement de fonction, et ce alors que les objectifs stratégiques n'ont pas varié de manière significative depuis la mise en œuvre de la réorganisation informelle début 2017 et que, depuis l'adaptation de l'arrêté royal du 19 juillet 2013, il adhère à ses objectifs organisationnels. Il considère, en outre, que l'acte attaqué ne rencontre aucun des arguments qu'il a communiqués durant les cycles d'évaluation 2019, verbalement ou par écrit, notamment ceux formulés lors des entretiens et ceux contenus dans les annexes insérées dans Crescendo. Il relève que les deux « considérants » ou, en l'occurrence, les deux « compte-tenu » figurant dans l'acte attaqué ne peuvent constituer une motivation légalement admissible. Il observe qu'est ainsi mentionné le cycle d'évaluation 2018-2019, alors que le cycle d'évaluation 2018 est clos à son avantage depuis le 16 janvier 2019 et que la décision ne peut plus, en principe, concerner que le troisième cycle 2019. Il relève également que la mention de son « refus [...] d'accepter sa nouvelle description de fonction liée aux nouveaux objectifs stratégiques de l'administration générale » est quelque peu sibylline, dès lors qu'il se demande s'il s'agit de la description de fonctions « DFI154 conseiller général douanes et accises – directeur régional » qu'il revendique depuis la légalisation de la réorganisation intervenue en septembre 2018 alors que son évaluateur, K. V., s'y oppose systématiquement, ou s'il s'agit de la description de fonctions « DSA803 conseiller général finances » qui, effectivement, selon lui, « ne peut ni ne doit [lui] être imposée » dans la mesure où il maintient qu'il relève de la fonction A4 conseiller général douane et accises – directeur régional, répertoriée sous le n° DFI154, fonction à laquelle il a été nommé sur la base de l'arrêté royal du 25 avril 2014. Il précise que l'annexe 1^{ère} de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 'portant la classification des fonctions de niveau A' reprend la fonction DFI154 précitée sous la catégorie « Fiscalité » alors que la fonction DSA803 y relève de la catégorie « Gestion générale » et qu'il s'agit évidemment de métiers différents. Il indique qu'il ne prétend pas disposer des compétences pour exercer la dernière fonction citée et qu'il n'a pas à s'y employer dès lors qu'il n'a ni postulé ni été nommé pour une telle fonction. En outre, il explique que le profil de

fonction DFI154 n'exige aucune expertise technique particulière alors que la DSA803 requiert une expertise thématique et que cette situation accentue encore le caractère totalement différent des métiers. Il considère que les raisons pour lesquelles K. V. l'a autorisé temporairement à se soustraire à sa réorganisation informelle sont désormais essentiellement aplanies, notamment par la publication de l'arrêté royal du 6 septembre 2018 'modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du Service public fédéral Finances [...]' et ce d'autant que, durant la période d'écartement jusqu'au 10 juillet 2019, K. V. n'a jamais manifesté l'intention de changer sa fonction DFI154, ce qui atteste, à ses yeux, que, dans le chef de cette personne, l'écartement avait un caractère provisoire. Il constate encore que l'article 7 de l'arrêté royal visé au moyen évoque l'entretien de fonction et l'entretien de planification au singulier et qu'au mépris de cette règle, pour le premier cycle d'évaluation 2019, son évaluateur a multiplié les entretiens de planification, en les abrégant à chaque fois abruptement et en reportant ainsi la médiation et éventuellement la décision du directeur général en sorte que la procédure prévue par l'arrêté royal précité a été détournée « dans le but manifeste de [lui] nuire ». Il en conclut que l'autorité administrative n'a pas diligenté la procédure de manière équitable et dans le respect des principes de bonne administration, et qu'elle ne s'est pas comportée comme une autorité prudente et diligente.

La partie adverse ne répond pas au moyen unique, à défaut de déposer un mémoire en réponse et en s'abstenant d'y avoir égard dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

L'acte attaqué a été adopté à la suite de l'échec de la médiation menée sur la base de l'article 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', lequel dispose :

« Un entretien de fonction est tenu en début de période d'évaluation lorsque le membre du personnel est nommé à titre définitif, est engagé, ou change de fonction. Un entretien de fonction est aussi tenu lorsque la fonction connaît des changements significatifs.

Lors de l'entretien de fonction, l'évaluateur et le membre du personnel conviennent de la description de fonction. Si le consensus ne peut être atteint, le directeur P&O ou son délégué organise une médiation. Si la médiation échoue, le directeur et, à défaut, le directeur général détermine la description de fonction par décision motivée.

Un entretien de planification a lieu dès le début de la période d'évaluation, le cas échéant immédiatement après l'entretien de fonction. Au cours de cet entretien de planification, l'évaluateur et le membre du personnel conviennent des objectifs de prestations tant qualitatifs que quantitatifs et, éventuellement, de développement personnel. Si le consensus ne peut pas être atteint, le directeur P&O ou son délégué organise une médiation. Si la médiation échoue, le directeur et, à défaut,

le directeur général détermine les objectifs de prestation et de développement par décision motivée.

Dans tous les cas où des objectifs de prestation sont définis pour l'ensemble des membres du personnel d'un service ou d'une équipe, les objectifs de prestation définis à l'alinéa 3 y sont conformes ».

Il résulte des deuxième et troisième alinéas de cette disposition qu'en cas d'échec de la médiation, le directeur ou le directeur général adopte une « décision motivée » par laquelle il détermine respectivement la « description de fonction » et les « objectifs de prestation et de développement ».

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs 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 sa lecture, 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.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Compte-tenu de votre refus d'accepter votre nouvelle fonction liée aux nouveaux objectifs stratégiques de l'Administration générale,

Compte-tenu de l'échec de la procédure de médiation concernant votre cycle d'évaluation 2018-2019,

Vous trouverez en pièce jointe tel[le] que défini[e] par moi votre nouvelle description de fonction "Expert thématique" et [...] vos objectifs de prestation et de développement.

Votre cycle d'évaluation 2018-2019 sera adapté en conséquence ».

Cette motivation est lacunaire et inadéquate au sens des dispositions précitées. Elle ne permet pas au requérant de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à lui conférer une nouvelle description de fonction, accompagnée de nouveaux objectifs de prestation et de développement, et à refuser ainsi qu'il conserve la fonction dans laquelle il a été désigné par un arrêté du président du comité de direction du 7 mai 2014, à savoir celle de « conseiller général douanes et accises – directeur régional », reprise sous la classification DFI154, qui 'était au demeurant mentionnée dans les cycles d'évaluation 'antérieurs. Pourtant, dès le 16 janvier 2019, en vue de son entretien de planification à cette date, le requérant a demandé à pouvoir reprendre « la gestion de la Région de Mons », en indiquant que

« la nouvelle structure de l'AGDA a été officialisée au courant du dernier trimestre 2018 », soit par l'arrêté royal du 6 septembre 2018 'modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du Service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires'. Le requérant a réitéré cette demande dans un courriel du 20 mai 2019 par lequel il refusait, par ailleurs, la proposition de l'administrateur général de lui voir endosser la fonction « DSA803 Conseiller général Experts thématiques ». Il indiquait, à cet égard, « ne correspond[re] en rien au profil » et qu'« entre autres, [il n'est] aucunement traducteur et les relectures ou la gestion de projets relèvent de grades/classes autres ou inférieurs au [s]ien », faisant ainsi implicitement mais certainement référence à la fonction de « traducteur-réviseur-relecteur » également proposée lors de l'entretien du 2 avril 2019. Enfin, durant l'entretien de fonction du 10 juillet 2019, le requérant a répété les mêmes arguments que ceux formulés dans le courriel précité du 20 mai 2019, afin de contester la nouvelle fonction de conseiller général finances (DSA803) au département des Affaires juridiques de Mons. La motivation qui précède ne rencontre, toutefois, nullement ces arguments et s'apparente à une véritable clause de style, de sorte que l'acte attaqué ne répond pas aux exigences d'une « décision motivée » au sens de l'article 7 précité et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Le moyen unique est fondé.

VI. Moyen nouveau

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du moyen unique, il n'y a pas lieu d'examiner le moyen nouveau, soulevé dans le cadre du dernier mémoire du requérant.

VII. Indemnité de procédure

Le requérant 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}.

La décision prise le 30 septembre 2019 par l'administrateur général de l'administration générale des Douanes et accises à la suite de l'échec de la médiation, indiquant à Bernard Arnould sa description de fonction et ses objectifs de prestation et de développement, 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 à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 10 décembre 2021 par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born