

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 253.699 du 9 mai 2022

A. 228.738/VIII-11.227

En cause : **OLIANI** André,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel GOURDIN et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Pensions,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} août 2019, André Oliani demande l'annulation de « la mention “À améliorer” contenue dans le rapport d'évaluation [...] du 29 janvier 2019 devenue définitive à la suite de l'avis de maintien de la mention rendu le 15 mai 2019 par la Commission interparastatale de recours en matière d'évaluation ».

Par une requête introduite le 28 mai 2021, le requérant sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.057 du 5 novembre 2021 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de la cause et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2022 à 14 heures et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un avis du 21 mars 2022, l'affaire a été remise à l'audience du 22 avril 2022 à 15 heures.

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

M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Annabelle Deleeuw, *loco* M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 252.057 du 5 novembre 2021.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen « de la violation des articles 33 et 105 de la Constitution; de l'article 14*bis*, § 3 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance; de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, spécialement son article 3,2°; de la circulaire du 4 décembre 2012 de la Banque nationale et de la FSMA [ou Autorité des services et marchés financiers]; de la circulaire du 23 avril 2013 de la FSMA

relative aux principes qui régissent la fonction de compliance; de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, il constate que la mention « à améliorer » est fondée sur des reproches relatifs à l'accomplissement de sa fonction de *compliance officer* alors que l'évaluation ne concernait que sa fonction de niveau A d'attaché au service budget et comptabilité. Selon lui, l'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 permet de considérer que toute évaluation doit se fonder sur la fonction dévolue à l'agent et par conséquent sur son profil de fonction. Il constate que la fonction renseignée sur les documents d'évaluation est celle d'attaché B&CG de sorte que le cycle d'évaluation litigieux ne pouvait concerner que cette fonction, c'est-à-dire celle d'attaché au service budget et comptabilité, ce qui devait donc exclure toute prise en considération de la manière dont il a exercé la fonction de *compliance officer*. Il en déduit que la partie adverse a violé cet arrêté royal selon lequel, à son sens, l'évaluation porte sur l'exercice d'une fonction, et a commis une erreur manifeste d'appréciation. Il remarque enfin que cette différence entre ces deux fonctions est importante puisqu'on ne concevrait pas qu'une évaluation défavorable issue de la manière dont il accomplit sa mission de *compliance officer* aboutisse à le priver d'avancement par promotion, conformément à l'article 75 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', dans sa fonction d'attaché. Dans une deuxième branche, il soutient que, comme l'évaluation dont il a fait l'objet portait également sur la manière dont il a accompli sa fonction de *compliance officer*, elle n'aurait pas dû être réalisée par sa supérieure fonctionnelle en présence de son supérieur hiérarchique mais, en raison de l'indépendance dont il bénéficie à l'occasion de cette fonction, par un membre de la direction effective sous l'autorité de laquelle il doit être placé. Il observe que si, conformément à l'article 2, 17°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, la fonction d'attaché le place dans la hiérarchie des agents de la partie adverse, il n'en est pas de même pour la fonction de *compliance officer* en raison de l'indépendance dont elle jouit en vertu de la circulaire du 23 avril 2013 adoptée par la FSMA. L'acte attaqué n'a dès lors, selon lui, pas été adopté par l'autorité qui était habilitée à l'évaluer dans sa fonction de *compliance officer*, de sorte qu'il doit être annulé pour incompétence de l'auteur de l'acte. Dans une troisième branche, il constate que ce qui lui est reproché tient au fait d'avoir pris contact avec la FSMA sans en avertir au préalable sa hiérarchie, ce qui a, selon la partie adverse, porté atteinte aux intérêts et à la réputation de celle-ci. Il estime que la partie adverse a détourné le processus d'évaluation de ses objectifs qui vise à apprécier sa manière de servir en vue de pouvoir s'améliorer, et que son évaluation défavorable constitue une mesure de représailles à la suite de la dénonciation à la FSMA de ses conditions de travail. Il considère qu'à partir du moment où une autorité administrative entend sanctionner,

comme en l'espèce, le comportement d'un de ses agents, il lui appartient de mettre en œuvre une procédure disciplinaire, en suivant les règles fixées par son statut, de manière à notamment garantir le respect des droits de la défense. Dans une quatrième branche, il soutient que la mention d'évaluation « à améliorer » lui a été attribuée en raison de la manière dont il a exercé sa fonction de *compliance officer* et notamment qu'il a pris contact avec la FSMA pour lui communiquer les raisons pour lesquelles il lui était impossible de poursuivre l'exercice de cette fonction auprès de la partie adverse. À son sens, ce grief est étroitement lié à l'indépendance qui est garantie par l'article 14bis, § 3, de la loi du 9 juillet 1975 'relative au contrôle des entreprises d'assurance' et la circulaire du 4 décembre 2012 adoptée par la Banque nationale de Belgique et la FSMA en vertu de l'article 14bis, § 4, de la loi, précitée, et mise à jour par la FSMA dans une circulaire du 23 avril 2013, qui lui permettait de remettre en question le fonctionnement de l'établissement au regard du risque de compliance, et de prendre directement contact, c'est-à-dire sans en informer au préalable la direction effective et de sa propre initiative, les autorités de la FSMA. Il effectue également un parallélisme entre la fonction de *compliance officer* et celle de conseiller interne en prévention protégée par l'article 3 de la loi du 20 décembre 2002 'portant protection des conseillers en prévention', de sorte que le principe d'indépendance implique que le *compliance officer* ne peut se voir adresser des reproches liés à cette indépendance. En lui reprochant d'avoir pris directement contact avec les autorités de la FSMA, le requérant estime que la partie adverse a porté atteinte à son indépendance.

Dans son mémoire en réplique, sur la première branche, il estime que l'inexistence d'un profil de fonction concernant les missions de *compliance officer*, outre qu'il traduit le peu d'intérêt porté à cette fonction par la partie adverse, est un manquement imputable à celle-ci dont il n'a pas à pâtir. Il ajoute que si les objectifs qui lui sont assignés dans le cadre de sa fonction de *compliance officer* sont conformes au contenu de cette fonction, il entend, par contre, dénoncer l'erreur manifeste d'appréciation commise par la partie adverse en évaluant les objectifs de cette fonction à l'occasion de l'évaluation de son autre fonction d'attaché. La circonstance qu'il a marqué son accord sur ses objectifs ne le prive, en outre, pas de la possibilité d'invoquer une telle erreur manifeste. Il reconnaît qu'aucune disposition réglementaire n'impose ni n'interdit d'évaluer le *compliance officer* mais déduit des précisions données par la Banque nationale de Belgique, au sujet des principes encadrant cette fonction et plus spécialement le principe d'indépendance, auxquelles il se réfère au départ de la pièce n° 14, p. 18, de son dossier, que si la partie adverse souhaitait l'évaluer dans la manière dont il exerce la fonction de *compliance officer*, elle devrait alors le faire dans un cadre et selon des modalités propres, conformes aux principes de la fonction. Sur la deuxième branche, il

constate que la partie adverse ne répond pas à son argumentation. Sur la troisième branche, il considère que la partie adverse se méprend sur la portée de sa critique et pour le surplus maintient que la mention de son évaluation s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée. Sur la quatrième branche, il maintient que l'évaluation de ses missions de *compliance officer* ne peut s'effectuer selon les dispositions et principes applicables aux agents de l'État fédéral mais en respectant les principes, notamment d'indépendance, énoncés dans la réglementation propre au *compliance officer*.

Dans son dernier mémoire et avant toute chose, il relève que, selon l'arrêt n° 252.057, il faut analyser le bien-fondé des premier et deuxième moyens de la requête en tenant compte du fait que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation selon cet arrêt, considérer qu'il a manqué à l'objectif de « disponibilité à l'égard des usagers » par la manière avec laquelle il a démissionné de sa fonction de *compliance officer* et causé une confusion au sein de la FSMA. Sur la première branche, en lien avec l'observation qui précède, il souligne que le grief qui y est soulevé porte sur la possibilité, pour la partie adverse, d'avoir tenu compte de sa démission en tant que *compliance officer* pour justifier l'appréciation défavorable de ses aptitudes dans le cadre du cycle d'évaluation relatif à sa fonction d'attaché au budget et à la comptabilité (attaché B&CG). Il estime qu'il ne peut être raisonnablement prétendu que la fonction d'attaché au budget et à la comptabilité inclut la fonction de *compliance officer*, de sorte que cette dernière ne serait pas une fonction différente mais plutôt un volet de la première. Il souligne que la partie adverse a elle-même conçu cette fonction comme une fonction à part entière et qu'elle reconnaît n'avoir jamais établi de profil de fonction spécifique pour le *compliance officer* (page 9 de son mémoire en réponse). Il conteste que le fait d'inclure dans le profil de fonction d'attaché B&CG des missions de « contrôle interne » signifie que cela comprend aussi celles de *compliance officer*, eu égard à la différence de contenus, de cadres organiques dans lesquelles ces missions s'exercent l'une et l'autre, et de critères d'évaluation. Il relève qu'aucune disposition de l'arrêté royal du 24 novembre 2013 encadrant le processus d'évaluation des agents de la fonction publique fédérale ne prévoit ni n'autorise à évaluer deux fonctions distinctes dans le cadre d'un même cycle et des mêmes entretiens d'évaluation. Il estime que cette interprétation va à l'encontre de l'article 3 de cet arrêté royal et qu'il a été bloqué dans son avancement en tant que comptable-attaché budgétaire alors qu'il n'a reçu aucun reproche quant à sa manière d'exercer cette fonction. Il considère qu'à tout le moins, ce mélange de genres procède d'une erreur manifeste d'appréciation et que, lorsqu'il examine l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, le Conseil d'État ne doit pas avoir égard à la circonstance que celui qui s'en plaint dans le cadre de son recours, s'en soit préalablement plaint auprès de

l'autorité. Il ajoute qu'en l'occurrence, il n'aurait pu prévoir, lors de l'entretien de planification, que la partie adverse détournerait *in fine* le processus d'évaluation de sa fonction d'attaché B&CG pour y inclure le reproche lié à sa fonction de *compliance officer* et que toutes les apparences confirmaient que le cycle d'évaluation portait uniquement sur la fonction d'attaché B&CG. Sur la deuxième branche, il fait valoir que cette fonction de *compliance officer*, qui impose un degré d'indépendance par rapport aux services opérationnels, tend à l'extraire de la pyramide hiérarchique « classique » des agents fédéraux pour lui donner un statut particulier, celui d'être aux côtés du conseil de direction pour définir la politique de *compliance* et maîtriser le risque de *compliance*. Il en déduit qu'il devait ainsi relever, non pas de l'autorité du responsable d'un service opérationnel tel que le département Budget et Comptabilité mais directement de la direction effective et ce, eu égard aux dispositions qui définissent et encadrent la fonction en cause. À ses yeux, cela signifie qu'il devait être évalué, à tout le moins, par un membre de la direction effective et non pas par les responsables dudit département. Sur la troisième branche, il relève encore que l'évaluation n'a aucune visée punitive, contrairement à la procédure disciplinaire, de sorte que la partie adverse ne dispose pas d'un choix discrétionnaire entre les deux procédures. Il ajoute que, si l'entame de poursuites disciplinaires relève de son pouvoir d'appréciation, elle ne peut utiliser la voie de l'évaluation pour sanctionner l'atteinte à un devoir professionnel. Il estime que les procédés et termes utilisés par la partie adverse elle-même trahissent une volonté de le punir, par le biais de l'évaluation, en raison d'un acte jugé comme « inacceptable » et « gravement nuisible », à savoir le fait d'avoir adressé le message électronique à la FSMA le 13 juillet 2018. Sur la quatrième branche, sur la recevabilité du moyen, il considère que, si la référence aux dispositions de la loi du 9 juillet 1975 comme une des sources du statut du *compliance officer* est erronée, cette loi ayant été abrogée et remplacée par celle du 13 mars 2016 'relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance', la BNB a précisé, après avis de la FSMA, sur habilitation de cette loi nouvelle, ce qu'il y a lieu d'entendre par « fonction de vérification de la conformité (*compliance*) indépendante adéquate ». Il indique que l'indépendance de la fonction est ainsi prévue et définie par les circulaires du 4 décembre 2012 de la Banque nationale et du 23 avril 2013 de la FSMA relatives aux principes qui régissent la fonction de *compliance*, toutes deux visées au moyen. Il ajoute que celui-ci est également pris de l'erreur manifeste d'appréciation et que celle-ci découle notamment du fait que le reproche ait porté sur son contact avec la FSMA, ce au mépris du principe d'indépendance de sa fonction. Sur le fond, il estime que les termes « exercice d'une fonction » peuvent recouvrir les manières dont on met fin à cette fonction. Il ajoute que l'argument de la violation de l'indépendance du *compliance officer* dénonce le fait, pour la partie adverse, d'utiliser sa communication à la FSMA pour fonder un

reproche et une évaluation négative de ce dernier. À ses yeux, « la capacité à pouvoir remettre en question des décisions même adoptées par des supérieurs hiérarchiques, la possibilité de formuler des avis voire même des critiques, sans crainte de représailles est inhérent au principe d'indépendance de la fonction de *compliance* » et cela explique, selon lui, « pourquoi le *compliance officer* rapporte directement au sommet de la hiérarchie de l'entreprise, ne doit rendre compte et ne peut se voir évaluer que par elle et doit pouvoir apporter librement de toutes irrégularités constatées, si besoin en est auprès de la FSMA ». Il relève qu'en l'espèce, la partie adverse lui a reproché et l'a sanctionné « d'une évaluation négative parce qu'il a pris contact, avec les autorités de la FSMA, pour mettre en exergue les éléments qui rendaient impossible la poursuite de l'exercice de sa fonction et par conséquent déclarer qu'il n'exerçait, dans les faits, plus la fonction ». Il ajoute que « le fait d'ôter au *compliance officer* les outils nécessaires à l'accomplissement de sa fonction ainsi que ses prérogatives notamment en contrôlant et filtrant tous les documents qu'il produisait et de le rendre dans l'impossibilité matérielle d'exercer la fonction de *compliance* telle qu'elle doit l'être, étaient sans conteste des irrégularités au regard des obligations de la partie adverse en matière de *compliance* [qu'il] se devait de dénoncer ». Il cite le passage du rapport d'évaluation selon lequel « [il] a suivi des formations sur la fonction de *compliance officer* mais il oublie qu'il exerce cette fonction dans le cadre d'une administration fédérale et qu'en tant que membre du personnel, il est soumis aux règles applicables aux agents de l'État et qu'à ce titre, il doit respecter la hiérarchie. La tâche de contrôle des bases de données du CTI qu'[il] veut exercer en toute indépendance n'est pas possible dans une institution publique telle que le SFP ». Il y voit la conception « rétrograde » d'une administration dont le respect de la hiérarchie doit prédominer et qui est, à ses yeux, incompatible avec la notion d'indépendance qui doit pouvoir être garantie à la fonction de *compliance* comme à d'autres fonctions de contrôle de l'administration, sous peine de les vider de leur substance et de prôner une administration au-dessus de toute forme de contrôle. Il en conclut qu'en fondant son évaluation défavorable sur le reproche d'avoir pris contact directement avec les autorités de la FSMA pour faire part de son incapacité à exercer, dans les faits, correctement la fonction, la partie adverse a porté atteinte au principe d'indépendance de la fonction de *compliance officer*.

IV.2. Appréciation

Il résulte de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, que l'évaluation des agents de l'État se fonde « principalement » sur la réalisation des objectifs de prestation fixés lors l'entretien de planification et éventuellement

adaptés lors des entretiens de fonctionnement, sur le développement des compétences utiles à la fonction et, le cas échéant, sur la qualité des évaluations réalisées par l'agent lorsqu'il en est chargé (art. 3, al. 1^{er}). L'évaluation se fonde également, dans un second temps selon le rapport au Roi, sur la contribution de l'agent aux prestations de l'équipe dans laquelle il fonctionne et sa disponibilité à l'égard des usagers internes ou externes du service (art. 3, al. 2). Ainsi, selon la *ratio legis*, l'évaluation « s'inscrit dans une perspective dynamique de gestion des ressources humaines qui a pour objectif de stimuler les membres du personnel dans le développement de leur carrière », et des « démarches spécifiques » sont mises en œuvre pour assurer que l'agent, l'évaluateur et la ligne hiérarchique « soient impliqués et responsabilisés par le processus d'évaluation » (rapport au Roi). Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État, ce régime contient donc des dispositions à caractère normatif qui sont sources de droits et d'obligations pour les agents et pour l'autorité qui les occupe. La période d'évaluation dure un an (art. 5) et débute par un entretien de fonction durant lequel l'agent et l'évaluateur « conviennent de la description de fonction » (art. 7, al. 1^{er}), c'est-à-dire « la description de l'objectif de la fonction, des résultats qui y sont liés, des exigences de la fonction et du contexte dans lequel fonctionne » l'agent (art. 2, 18°). Un entretien de planification a lieu dès le début de la « nouvelle » période d'évaluation (rapport au Roi), le cas échéant immédiatement après cet entretien de fonction. Au cours de cet entretien de planification, l'agent et l'évaluateur « conviennent des objectifs de prestation tant qualitatifs que quantitatifs et, éventuellement, de développement personnel ». À défaut de consensus, le directeur P&O ou son délégué organise une médiation et, en cas d'échec de celle-ci, le directeur – ou, à défaut, le directeur général –, détermine les objectifs de prestation et de développement par décision motivée (art. 7, al. 3). Lorsque des objectifs de prestation sont définis pour l'ensemble des membres du personnel d'un service ou d'une équipe, les objectifs de prestation ainsi arrêtés y sont conformes (*ibid.*).

Pendant la période d'évaluation, chaque fois que c'est nécessaire (art. 8, al. 1^{er}) ou à la demande de l'agent (art. 8, al. 6), un entretien de fonctionnement est tenu entre celui-ci et l'évaluateur. À cette occasion, les objectifs de prestation et de développement peuvent être adaptés de commun accord et les éléments suivants peuvent être abordés (art. 8) : « 1° des solutions aux problèmes qui concernent le fonctionnement de l'agent; 2° des solutions aux problèmes qui entravent la réalisation des objectifs convenus; ceux-ci peuvent concerner aussi bien l'organisation et le fonctionnement du service, l'accompagnement par l'évaluateur que des facteurs externes; 3° le développement de l'agent au sein de sa fonction actuelle; 4° les perspectives et aspirations de carrière du membre du personnel et le développement de compétences qui sont souhaitables à cette fin ».

Tous ces entretiens se clôturent par un rapport rédigé par l'évaluateur dans lequel l'agent a le droit de faire enregistrer ses remarques et observations (art. 11, al. 2). À la fin de la période d'évaluation, l'évaluateur invite l'agent à un entretien d'évaluation. Le rapport d'évaluation se conclut par l'attribution d'une des mentions suivantes : « exceptionnel », « répond aux attentes », « à améliorer » ou « insuffisant », selon la proportion dans laquelle l'agent a réalisé ses objectifs de prestation, dispose des compétences nécessaires ou les a développées, a été disponible à l'égard des usagers du service et a contribué aux prestations de l'équipe (art. 13 à 16).

En l'espèce, il convient de relever avant toute chose que les éléments justifiant la mention « à améliorer » qui a été attribuée au requérant lors de l'évaluation litigieuse, résident exclusivement dans la manière dont il a annoncé la fin de ses fonctions à la FSMA. Pour rappel, le 13 juillet 2018, il a, en effet, déposé sur le site internet de cette autorité, via le « formulaire de contact – professionnels », sous la rubrique « Votre question – remarque – plainte – suggestion », le message suivant :

« Votre question :
Je demande à ce que mes données personnelles soient modifiées. Je ne suis plus *compliance officer* à dater du 1^{er} juin 2017, celle-ci étant exercée par la direction effective depuis la fusion avec le SSPSP
[...] ».

Dans l'arrêt n° 252.057, le Conseil d'État en a notamment été déduit que « conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, la mention “à améliorer” qu'il a obtenue à l'issue de l'évaluation litigieuse peut se fonder sur cette seule appréciation visée au 3° de cet article, sans qu'il ne soit nécessaire de déterminer si celle relative au premier objectif, voire celle prise en considération par la commission interparastatale de recours dans son avis motivé quant à la contribution du requérant aux prestations de l'équipe, étaient également justifiées ».

L'évaluation attaquée avait également considéré, sur cette même base, que le premier objectif de prestation tenant dans l'établissement des documents exigés par les autorités de contrôle (BNB et FSMA) dans les délais légaux, n'était pas atteint. La supérieure hiérarchique du requérant avait relevé à ce propos ce qui suit :

« Bien qu[e le requérant] ait exercé son rôle de *compliance officer* et qu'il ait accompli les actes liés à cette fonction tels qu'ils sont décrits dans les objectifs de prestations, le 4 octobre 2018, le SFP a reçu une lettre recommandée de la FSMA datée du 26 septembre 2018 annonçant sa décision de retirer le Service fédéral

des Pensions de la liste des établissements disposant d'un *compliance officer* et l'invitant à introduire dans les meilleurs délais un dossier complet de demande d'agrément d'un candidat *compliance officer*. La raison de cette décision est que la FSMA a été informée que [le requérant], agréé comme *compliance officer*, n'est plus en charge de cette fonction au sein du SFP. Vu que ni le président du Comité de gestion ni la direction effective ni les responsables du service des pensions complémentaires n'étaient au courant de ce fait, contact a été pris le 8 octobre avec [le requérant] pour savoir s'il avait remis sa démission en tant que Compliance officer. [Le requérant] a affirmé ne pas avoir entrepris une telle démarche. De ce fait, contact a été pris avec la FSMA, en particulier le Corps central d'inspection de la FSMA, qui nous a informé le 9 octobre que c'est [le requérant] qui lui a envoyé un mail le 13 juillet 2018 disant qu'il n'exerçait plus la fonction de *compliance officer* depuis le 1^{er} juin 2017, la direction effective exerçant cette fonction depuis lors suite à la fusion entre l'ONP et le SdPSP. Le 10 octobre, la FSMA reprenait contact avec le service des pensions complémentaires pour préciser que c'est via le formulaire contact professionnel que l'information leur a été transmise. Ce fait a gravement nui à la réputation du SFP auprès de la FSMA et à la réputation du service des Pensions complémentaires auprès de la direction effective et comité de gestion du SFP ».

Au vu de ces éléments, il se confirme que ce n'est pas la manière dont le requérant a exercé son ancienne fonction de *compliance officer* qui a justifié la mention qu'il conteste, mais uniquement la manière dont il a annoncé qu'il y avait été selon lui mis fin, via le formulaire susvisé de la FSMA et sans en avoir averti au préalable sa hiérarchie.

Sur la première branche, il suit de l'analyse qui précède que le requérant ne peut soutenir que son évaluation procédait d'un « mélange des genres », en ce que la mention « à améliorer » aurait été justifiée par des reproches relatifs à l'accomplissement de sa fonction de *compliance officer*, alors que l'évaluation ne concernait que sa fonction de niveau A d'attaché au service budget et comptabilité. Cette analyse se révèle inexacte, d'autant que l'indépendance attachée à sa fonction de *compliance officer* n'avait plus cours au moment de ladite évaluation.

En outre, le requérant ne conteste nullement que, lors de son entretien de planification du 13 mars 2018, il a signé le rapport de cet entretien et a ainsi marqué son accord sur les objectifs, dont certains étaient expressément liés à la fonction de *compliance officer*, que ce soit au niveau des objectifs de prestation (« Établir tous les documents comptables, financiers et de *compliance* exigés par les autorités de contrôle dans le délais légaux (FSMA, BNB) [...] », « réaliser un inventaire de toutes les lois, règlements régissant les pensions extralégales » et « échéancier pour les envois à la BNB »), de développement (« *Reporting SII AES, liquidity, QES, 10NS, annual account* et questionnaire *compliance* ») et de disponibilité à l'égard des usagers du service (le moyen d'atteindre cet objectif consistant dans le fait de « donner des réponses exactes, complètes et concrètes aux questions posées par la Banque nationale de Belgique, la CITIF et la FSMA »). Il reconnaît, de surcroît, que

les objectifs qui lui ont été assignés « par la partie adverse concernant sa fonction de *compliance officer* sont conformes au contenu de cette fonction » (mémoire en réplique, p. 12).

Dès lors, en tout état de cause, dans la mesure où, suivant l'article 3, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, l'évaluation litigieuse du requérant se base sur les objectifs de prestations définis lors de l'entretien de planification (article 3, alinéa 1^{er}, 1^o), les objectifs de développement (article 3, alinéa 1^{er}, 2^o), la contribution aux prestations de l'équipe (article 3, alinéa 2, 1^o) et la disponibilité à l'égard des usagers du service (article 3, alinéa 2, 2^o), soit des objectifs sur lesquels il a expressément marqué son accord à l'époque, la partie adverse n'a manifestement pas pu l'évaluer en violant cette disposition ou en commettant une erreur manifeste d'appréciation, en ce compris pour l'exercice de sa fonction de *compliance officer*, à supposer que ce fût le cas. La circonstance que l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, précité, renvoie expressément « au développement des compétences du membre du personnel utiles à sa fonction », comme le souligne le requérant, n'est pas de nature à modifier cette analyse, d'autant que les objectifs de développement fixés avec son accord ont été considérés comme atteints.

Au surplus et de manière générale, ce même article 3 ne contient aucune indication permettant de se départir de l'interprétation suivant laquelle ce sont bien tous les objectifs convenus avec l'agent, dans l'exercice de ses différentes tâches, qui doivent être pris en considération pour procéder à son évaluation, sans s'arrêter à la dénomination de la fonction dans laquelle ce dernier a été nommé. Le fait que, dans le cas présent, le requérant n'ait pas contesté ses objectifs de mission ne permet pas non plus de couvrir une illégalité manifeste, comme il le soutient erronément, mais de démontrer que, même si une erreur devait être constatée, elle ne pourrait revêtir le degré d'évidence que requiert une telle erreur pour pouvoir être censurée par le Conseil d'État. Il a d'ailleurs exercé cette fonction de *compliance officer* selon les mêmes modalités depuis 2007, sans qu'il ne ressorte du dossier que l'organisation de son évaluation lui serait apparue manifestement inadéquate et incompatible avec l'indépendance qu'il revendique à présent sur ce plan.

La première branche n'est donc pas fondée.

Sur la deuxième branche, les articles 2, 17^o, 9, alinéa 1^{er}, et 18, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 disposent :

« Art. 2. Dans le présent arrêté, on entend par :
[...]

17^o évaluateur : le supérieur hiérarchique du membre du personnel ou le chef fonctionnel auquel le supérieur hiérarchique a délégué la tâche d'évaluation;

[...].

Art. 9. À la fin de la période d'évaluation, l'évaluateur invite le membre du personnel à un entretien d'évaluation.
[...].

Art. 18. Le supérieur hiérarchique qui envisage d'attribuer une mention "insuffisant", "à améliorer" ou "exceptionnel" en informe le directeur général ou le directeur dont il relève directement.
Aucune de ces trois mentions ne peut être attribuée sans l'accord et le contreseing du directeur général ou du directeur, sauf si le supérieur hiérarchique relève directement du fonctionnaire dirigeant.
[...] ».

En l'espèce, le rapport d'évaluation a été adopté, conformément aux dispositions réglementaires reproduites ci-dessus, par J. W. et L. R., respectivement la supérieure hiérarchique et le directeur du requérant. Celui-ci n'invoque aucune règle de droit de nature à écarter l'application de ces dispositions. Au contraire, dans la mesure où, comme il a été relevé ci-dessus, la mention d'évaluation litigieuse ne découle pas de la manière dont il a exercé la fonction de *compliance officer* mais de celle dont il a annoncé la fin de cette mission à la FSMA, sans en informer sa hiérarchie, il n'apparaît pas, et le requérant ne démontre pas, que d'autres personnes auraient dû procéder à cette évaluation, afin de garantir l'indépendance inhérente à cette fonction.

La deuxième branche n'est donc pas fondée.

Sur la troisième branche, le requérant estime que la procédure d'évaluation a été détournée de sa finalité, pour lui infliger une sanction disciplinaire déguisée.

À cet égard, l'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 précité, indique ce qui suit :

« § 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 ».

Selon cette disposition, seul l'élément relatif à la contribution aux prestations de l'équipe ne peut donner lieu à une évaluation « à améliorer » quand

une procédure disciplinaire est initiée. Sous cette réserve, il ne peut donc être exclu que les mêmes faits susceptibles d'être qualifiés de fautes disciplinaires donnent lieu à cette évaluation. La circonstance qu'une évaluation s'inscrive, en principe, « dans une perspective dynamique de gestion des ressources humaines qui a pour objectif de stimuler les membres du personnel dans le développement de leur carrière » ne peut empêcher que certains faits ou comportements jugés non conformes à certains objectifs d'un agent soient spécifiquement mis en cause lors d'une telle évaluation, fût-ce de manière irréversible ou en les qualifiant d'inacceptables ou comme ayant nui à l'institution concernée. Le caractère disciplinaire d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur son statut administratif et pécuniaire. En l'espèce et contrairement à ce que soutient le requérant, il n'apparaît pas que cette évaluation aurait eu pour objet de le sanctionner. Le simple fait qu'en l'occurrence, le requérant éprouve négativement la mention « à améliorer » attaquée et qu'il refuse de voir les objectifs spécifiques de la procédure d'évaluation ne permet pas de retenir la thèse d'une sanction disciplinaire déguisée qui, dans les circonstances de l'espèce, n'est pas établie.

La troisième branche n'est pas fondée.

Sur la quatrième branche, sans qu'il soit nécessaire d'en apprécier la recevabilité, force est de constater qu'elle repose à nouveau sur le postulat erroné selon lequel la mention « à améliorer » aurait été attribuée au requérant uniquement en raison d'un reproche sur la manière dont il aurait exercé sa fonction de *compliance officer*, plus précisément en raison du fait qu'il aurait « pris contact avec les autorités de la FSMA, pour mettre en exergue les éléments qui rendaient impossible la poursuite de l'exercice de sa fonction ». Cette lecture de l'incident litigieux n'est, toutefois, pas exacte. Comme il a été souligné d'emblée, ce message du 13 juillet 2018 informe tout au plus ladite autorité qu'il n'est « plus *compliance officer* à dater du 1^{er} juin 2017 ». Il ne peut donc raisonnablement être interprété que comme l'annonce de sa démission depuis cette date, sans plus. Partant, en en tirant les conséquences dans le cadre d'une procédure d'évaluation, il n'apparaît pas, et le requérant ne le démontre pas, que l'acte attaqué aurait porté atteinte à l'indépendance requise pour exercer ladite fonction.

La quatrième branche est dès lors, en toute hypothèse, non fondée.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen « de la violation de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, spécialement ses articles 7 et 8 et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il constate que l'entretien de planification a eu lieu le 13 mars 2018 et que l'entretien de fonctionnement s'est déroulé le 20 décembre 2018. Il fait valoir que selon l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, l'entretien de planification doit avoir lieu « dès le début de la période d'évaluation » de sorte qu'un tel entretien ne peut raisonnablement être effectué deux mois après le début de la période d'évaluation de douze mois qui s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il estime que cette irrégularité vicie l'ensemble du processus d'évaluation parce que la période d'évaluation a été réduite à neuf mois et demi, c'est-à-dire le laps de temps qui s'est écoulé entre l'entretien de planification et l'entretien d'évaluation. Il relève également que l'article 8, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal prévoit qu'un entretien de fonctionnement a lieu « chaque fois que c'est nécessaire ». Il expose qu'un entretien de ce type constitue une garantie importante pour l'agent évalué puisqu'il a pour but d'aborder toutes les difficultés que rencontrerait l'agent évalué, de l'informer notamment des problèmes qui concernent son fonctionnement et, surtout, d'y apporter des solutions. Il précise également que ces entretiens peuvent avoir un impact évident sur l'évaluation finale puisqu'ils permettent éventuellement d'adapter les objectifs de prestation et de développement. Il cite plusieurs arrêts (n^{os} 239.018, 239.017, 236.066) rappelant l'utilité de cet entretien. Il reconnaît que si l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation pour juger de la nécessité d'organiser un entretien de fonctionnement, il n'en reste pas moins, que lorsqu'elle décide d'en organiser un, les règles qui l'encadrent doivent être respectées et il doit être organisé de manière à pouvoir remplir ses objectifs. Il constate qu'en l'espèce, l'entretien de fonctionnement a eu lieu le 20 décembre 2018 et qu'il a signé le rapport de cet entretien le 2 janvier 2019 et sa supérieure hiérarchique le 29 janvier 2019, soit après la fin de la période d'évaluation fixée au 31 décembre. Selon lui, il n'est pas raisonnable de considérer qu'un entretien de fonctionnement ayant lieu le jeudi 20 décembre, soit l'avant dernier jour de l'ouverture de l'administration de la partie adverse, pouvait encore avoir des effets utiles pour l'année 2018. Il signale, sur ce point, que l'application CRESCENDO ne prévoit la possibilité d'un entretien de fonctionnement que jusqu'au 1^{er} décembre. Il en déduit que la partie adverse a trop tardé pour organiser pareil entretien et qu'elle l'a ainsi privé de tout effet puisqu'il n'a pas pu adapter son comportement avant l'évaluation finale qui a eu lieu à peine

un mois plus tard. Cette tardivité est, selon lui, d'autant plus inexplicable que la partie adverse a obtenu de la FSMA, dès le 4 octobre 2018, les renseignements qui, d'après sa hiérarchie, justifiaient cet entretien. Il estime, dès lors, que cette irrégularité rejaillit sur l'évaluation finale.

Dans son mémoire en réplique, il reproduit pour l'essentiel les développements de sa requête.

Dans son dernier mémoire, s'agissant de l'entretien de planification, il fait valoir, en réponse à la position de l'auditeur rapporteur, que la question de la régularité de l'attitude de la partie adverse doit être examinée sous l'angle des droits et garanties organisées par les dispositions qui encadrent l'évaluation des agents fédéraux. Il en déduit que si, par principe, un évalué dispose d'une période de douze mois pour rencontrer les objectifs d'évaluation qui lui ont été fixés, il n'est pas admissible à ses yeux que l'autorité réduise cette période d'évaluation, de façon totalement discrétionnaire, de plusieurs mois. Il invoque, à cet égard, un arrêt n° 236.066 du 12 octobre 2016, dont le raisonnement est selon lui parfaitement transposable en l'espèce « puisque la partie adverse a amputé, volontairement ou par manque d'organisation mais en tout cas sans raison valable, la période d'évaluation du requérant d'un quart de sa durée et ce, en violation de l'article 5 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 précité ». S'agissant de l'entretien de fonctionnement, il estime que l'analyse de l'auditeur rapporteur est trop restrictive et que, lorsqu'elle décide d'organiser un entretien de fonctionnement, l'autorité doit le faire dans le respect des prescrits et de l'esprit qui encadre cet entretien ». Or, souligne-t-il en se référant au premier rapport de l'auditeur rapporteur et en invoquant quatre éléments à l'appui de son raisonnement, la partie adverse a privé l'entretien de fonctionnement de tout effet pédagogique utile. Il estime que « ces incohérences et manquements fondent également une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où aucune autre autorité qui constaterait un manquement soi-disant “grave” dans la disponibilité d'un agent à l'égard des usagers n'aurait agi de façon aussi tardive, brouillonne et incohérente ». Enfin, s'agissant de l'entretien d'évaluation, il expose et développe la position selon laquelle, en examinant le contenu « à la lumière de l'entretien de fonctionnement qui le précédait d'un mois, force est de constater que la partie adverse a émis une appréciation [de ses] prestations [...] très inconsistante et incohérente ».

V.2. Appréciation

S'agissant de l'entretien de planification, l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013 impose à l'autorité de le tenir « dès le début de

la période d'évaluation ». Cette disposition ne détermine, cependant, pas précisément la date à laquelle cet entretien doit avoir lieu et laisse à l'autorité un large pouvoir d'appréciation. Lorsque, comme en l'espèce, la période d'évaluation s'étend sur douze mois, il n'apparaît pas qu'un entretien de planification organisé dans la première quinzaine du troisième mois, soit vers le cinquième de la durée de la période d'évaluation, ne pourrait encore être considéré comme ayant lieu au début de ladite période. Il en va d'autant plus ainsi que l'autorité peut tenir l'entretien d'évaluation jusqu'à la fin du mois qui suit la période d'évaluation, ce qui signifie qu'en tout début de période d'évaluation, cette autorité peut encore être occupée à tenir les entretiens d'évaluation de la période précédente, et ne pas être en mesure de tenir, tout à fait au même moment, les entretiens de planification de la période suivante. Pareil procédé se comprend particulièrement, en ayant à l'esprit que les évaluations concernent parfois un grand nombre d'agents. Il traduit aussi la possibilité de décaler de quelques semaines une période d'évaluation qui tout en conservant une durée approximative d'une année, justifie que l'entretien de planification puisse lui-même avoir lieu quelques semaines plus tard également. Enfin, l'enseignement de l'arrêt n° 236.066 du 12 octobre 2016 n'est pas transposable en l'espèce puisque l'entretien de planification litigieux a eu lieu en mars 2018, alors que dans ledit arrêt, il est intervenu près de cinq mois et demi après le début de l'année d'évaluation concernée.

S'agissant de l'entretien de fonctionnement, il résulte de l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 qu'à l'exception de l'hypothèse de la reprise de travail d'un agent après une absence de plus de cinquante jours ouvrables sans interruption, le supérieur hiérarchique organise l'entretien de fonctionnement « chaque fois que c'est nécessaire » ou sur demande de l'agent, pendant la période d'évaluation. Cet article ne définit donc pas de période précise à laquelle un tel entretien doit le cas échéant avoir lieu, l'autorité disposant, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation pour juger de la nécessité d'organiser un entretien de fonctionnement ainsi que de son moment. Le Conseil d'État ne peut exercer à cet égard qu'un contrôle marginal limité au constat de l'erreur manifeste d'appréciation. En l'espèce, le requérant ne démontre, toutefois, pas qu'en organisant l'entretien de fonctionnement le 20 décembre 2018 et dans les circonstances particulières de cette affaire, sa hiérarchie aurait commis une erreur de cet ordre. En effet, dès le moment où il lui est reproché d'avoir mis fin à ses fonctions de *compliance officer* auprès de la FSMA sans avoir préalablement prévenu sa hiérarchie et sans qu'aucune critique ne soit retenue quant à la manière dont il a exercé cette fonction, il n'apparaît pas qu'une éventuelle modification des objectifs définis de commun accord lors de l'entretien de planification, aurait pu changer ce constat. Le requérant ayant lui-même démissionné de ce poste, et ce d'après lui depuis le 1^{er} juin 2017, il importait

peu que la partie adverse en ait été informée dès le 9 octobre 2018, pour n'organiser cet entretien que deux mois et demi plus tard, soit la veille de la fin de la période d'évaluation. Il ne conteste par ailleurs pas que l'envoi de ce message électronique à la FSMA le 13 juillet 2018 a bien été évoqué lors de cet entretien de fonctionnement, la question des critères au regard desquels il a été mentionné étant sans incidence quant à ce.

Enfin, s'agissant de l'entretien d'évaluation, la critique n'est formulée par le requérant que dans son dernier mémoire après réouverture des débats, de sorte qu'elle est tardive et partant irrecevable.

Le deuxième moyen est, dès lors, irrecevable ou, à tout le moins, non fondé.

VI. Indemnité réparatrice

Dès lors qu'aucune illégalité n'a été constatée, il y a lieu, conformément à l'article 25/3, § 3, du règlement général de procédure, de rejeter la demande d'indemnité réparatrice.

VII. Indemnité de procédure et dépens

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

Par ailleurs, selon l'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du Règlement général de procédure, lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, § 3, du même règlement, le droit et la contribution visée à l'article 66, 6° du même texte, qui y sont attachés, ne sont pas dus. En conséquence, il y a lieu d'ordonner le remboursement des 220 euros versés par le requérant à la suite du dépôt d'une demande d'indemnité réparatrice, selon les modalités prévues par l'article 72 de ce règlement.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation et la demande d'indemnité réparatrice sont rejetées.

Article 2.

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.

Article 3.

Le droit de 200 euros et la contribution de 20 euros relatifs à la demande d'indemnité réparatrice, versés par la partie requérante, lui seront remboursés par le service désigné au sein du service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé le 9 mai 2022 par la VIII^e chambre, composée de ;

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born