

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

n° 255.500 du 17 janvier 2023

A. 232.535/VIII-11.570

En cause : **FRANQUET Vincent**,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

**l'Institut national d'Assurance
Sociale pour Travailleurs indépendants**,
ayant 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 22 décembre 2020, Vincent Franquet demande l'annulation de « la décision par laquelle lui est attribuée la mention d'évaluation "insuffisant" pour le cycle d'évaluation 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, 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 15 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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 juriste et attaché (A1) à l'INASTI où il est affecté au service des Études générale et juridiques (EST) depuis le 1^{er} août 2008.

2. Le 4 février 2019, a lieu l'entretien de planification du requérant, conformément à l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' alors en vigueur. Son évaluateur est, comme lors des cycles d'évaluation précédents, P. V., conseiller au sein du même service.

3. Le 18 février 2019, un « message important » est publié sur Pyramid (Pyramid est la banque de données du SPF sécurité sociale accessible aux caisses d'assurances sociales, à la partie adverse et à la tutelle, soit toutes les parties directement concernées par le statut social des indépendants) indiquant en conclusion que « les ressortissants étrangers qui exercent une activité indépendante en Belgique doivent s'affilier en tant que travailleur indépendant et ce même s'ils ne sont pas en possession d'une carte professionnelle ».

4. Par un courriel du même jour et un autre du lendemain, le requérant fait part à sa supérieure hiérarchique, P. V., qu'il est très étonné par ce « message important », car de son point de vue, il est contraire à la législation en vigueur « selon laquelle le non-respect des règles en matière de droit de séjour exclut la

création de droits de sécurité sociale ». Le surlendemain, il envoie un nouveau courriel développant son argumentation juridique. Les membres de son service sont en copie de ces courriels.

5. P. V. n'ayant pas réagi à ces messages, le requérant adresse un courrier recommandé avec accusé de réception, daté du 21 février 2019 à la Ministre Maggie De Block (en charge, notamment, des Affaires sociales), indiquant que le message sur Pyramid constituerait, s'il était appliqué, une participation de la partie adverse et des caisses d'assurances sociales aux fraudes au droit de séjour. Le 26 février 2019, il adresse également un courrier recommandé avec accusé de réception au Ministre Denis Ducarme (en charge, notamment, des Indépendants), reprenant la même affirmation et auquel est annexée une copie de la lettre à la Ministre De Block.

6. À la suite de ces envois (dont la partie adverse a été informée par un collaborateur de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales), une réunion est organisée le 7 mars 2019, à laquelle participent A. V. (administratrice générale de la partie adverse), M. G., directrice du service, P. V. et le requérant. Lors de cette réunion, il est notamment indiqué à ce dernier qu'il lui appartient de se positionner après un examen complet de la problématique, sous ses divers aspects (factuels/pratiques/juridiques), en collaboration directe avec les services opérationnels concernés, avant de soumettre un dossier le plus abouti possible à sa hiérarchie. Le respect de la ligne hiérarchique est également évoqué. À l'issue de cette rencontre, il est indiqué au requérant qu'un entretien de fonctionnement suivra (axé principalement sur l'importance des valeurs de la partie adverse). Un compte-rendu de la réunion est dressé, auquel le requérant répond par trois remarques.

7. Par un courriel du 11 mars 2019, P. V. invite le requérant à un entretien de fonctionnement.

8. Par un courriel du 14 mars 2019, le requérant refuse le participer à un tel entretien, indiquant qu'il a agi dans le sens de la poursuite de l'intérêt général, en étant fidèle aux institutions démocratiques, aux réglementations en vigueur et à la mise en œuvre de la politique.

9. En dépit d'un courriel du 19 mars 2019 de P. V. adressé au requérant, celui-ci persiste dans son refus par un courriel du 25 mars 2019.

10. À partir du 12 août 2019, P. V. est en incapacité de travail de longue durée.

11. Par un courriel du 5 septembre 2019, la directrice M. G. informe le requérant et plusieurs de ses collègues qu'en l'absence de P. V., F. D. est en charge de leurs évaluations.

12. En octobre 2019, F. D. propose au requérant un entretien de fonctionnement prévu le 22 octobre 2019 et ayant pour objet la nouvelle répartition des tâches à la suite de l'absence de P. V. et la « façon de collaborer » entre le requérant et F. D., au regard du déroulement d'une réunion du 18 septembre 2019 et d'un courriel du requérant du 19 septembre 2019.

13. Par un courriel du 21 octobre 2019, adressé à M. G., F. D. étant en copie, le requérant indique ne pas accepter l'entretien et souligne, entre autres, que F. D. utiliserait les mécanismes de l'évaluation pour « régler à son avantage » une divergence d'analyse juridique. Il précise encore que malgré ses « résultats remarquables obtenus dans des dossiers particulièrement complexes », il est en difficulté dès lors que son point de vue met en cause la pertinence de celui défendu par un supérieur hiérarchique. Il indique que cela confine pour lui à du harcèlement.

14. Par un courriel du 22 octobre 2019, M. G. répond au requérant qu'elle prend note de sa décision de ne pas accepter l'entretien de fonctionnement auquel F. D. l'avait invité. Elle le regrette étant donné qu'il s'agit, selon elle, « d'une démarche qui cadre dans la logique du cycle d'évaluation et de la désignation, en cours de cycle, de [F. D.] en qualité d'évaluateur, à la suite de l'absence pour une durée indéterminée de [P. V.].

15. Par une note interne le 25 octobre 2019 à l'attention du requérant, intitulée « Entretien de fonctionnement prévu le 22/10/2019 – refus de participation signifié par mail le 21/10/2019 », F. D. lui indique qu'en raison de son refus, [elle se voit] contrainte de procéder par écrit, de façon à ne pas [l]e prendre au dépourvu lorsque l'entretien d'évaluation interviendra » et approfondit certains points d'attention pour « pouvoir exécuter de façon correcte et avec qualité les objectifs de prestation » et « pour réaliser [s]es objectifs de manière qualitative, pour contribuer aux prestations d'équipe et être disponible à l'égard des usagers »

La note se conclut en indiquant que « conformément à l'article 21 de l'A.R. du 24 septembre 2013, [l]a demande d'entretien, [le] refus [du requérant] et le présent document ainsi que [l]es éventuels commentaires [du requérant] seront inclus dans [s]on dossier d'évaluation individuel. (...) ».

16. Par un courriel du 29 octobre 2019, adressé à M. G. et mis en copie à l'administratrice générale, A. V., et à F. D., le requérant répond au courriel précité du 22 octobre 2019 qu'il ne peut pas avoir confiance en F. D. dès lors que, d'une manière déloyale, elle a voulu utiliser l'entretien de fonctionnement parce qu'il a démolé sa critique de son analyse juridique. Il relève que, dans sa critique, F. D. commet « une erreur juridique qui ferait échouer à l'examen de droit administratif pour l'obtention du master en droit », et précise que « bien entendu, si, à l'INASTI, il y a un principe selon lequel un conseiller, même quand il est dans l'erreur, a nécessairement raison contre un attaché, il faut alors le mettre sur papier ».

17. Par un courriel du 7 novembre 2019, le requérant fait part à M. G. de sa stupéfaction à la suite de sa prise de connaissance d'un projet de note aux caisses d'assurance sociale, qui passerait sous silence la relation entre la législation sur le droit au séjour et celle sur la carte professionnelle, et ses conséquences en matière de sécurité sociale des travailleurs indépendants. Il réitère l'objection déjà formulée dans les courriels précités adressés à P. V. et les courriers adressés aux Ministres De Block et Ducarme en février 2019.

M. G. y répond par un courriel du même jour, dans lequel elle précise notamment que ce projet de note est une « solution » transitoire destinée aux caisses afin qu'elles sachent comment agir, ceci en attendant une adaptation éventuelle de la législation.

18. Le 8 novembre 2019, ce courriel est transféré par le requérant à l'administratrice générale A. V. par un courriel précisant qu'il est de son devoir en tant que fonctionnaire de lui faire part de l'avis juridique de M. G. qui constitue « une violation flagrante de la loi-programme du 27 décembre 2004 et de son arrêté royal du 24 août 2005 », exposant la partie adverse et les caisses au risque d'être accusés de participer aux fraudes au droit de séjour, au lieu d'une lutte contre celles-ci par le refus d'affiliation tant que l'étranger n'est pas titulaire d'une carte professionnelle.

19. Par un courriel du 13 novembre 2019 adressé à A. V. (et mis en copie à M. G.), le requérant complète son courriel du 8 novembre 2019 en attirant l'attention sur les risques de responsabilité pénale auxquels la partie adverse et les caisses seraient exposés en cas d'application du projet de note précité.

20. Par un courriel du 15 novembre 2019 adressé au requérant, A. V. accuse réception de ses deux courriels précités des 8 et 13 novembre 2019, et lui demande, en raison de la complexité de la matière et en vue d'apporter une solution

aux différentes interrogations relatives à ces dossiers, de réaliser pour le 6 décembre 2019 une étude approfondie qui tienne compte de tous les aspects de cette problématique, en ce compris la lutte contre la fraude sociale. A. V. indique que cette étude devra comprendre une analyse exhaustive, objective mais aussi pragmatique. À cette fin, il est invité à prendre contact avec les différentes parties prenantes, qu'il s'agisse de directions opérationnelles (VOB/INT/ECL), de l'association des CAS, du SPF Sécurité sociale, afin d'y intégrer les points de vue des uns et des autres.

21. Le 20 novembre 2019, le requérant adresse un courriel à A.V. (mis en copie à M. G.), dans lequel il expose son différend concernant le traitement des deux recours contre les décisions de refus de dispense de cotisation (recours introduits directement devant le tribunal du travail sans passer par la commission de recours, dossiers envoyés au service du requérant par le conseiller général F. O. du service DVR (service Dispense des cotisations)).

22. A. V. y répond le 22 novembre 2019, en regrettant notamment que les dossiers aient été rendus sans être traités et en demandant au requérant de ne plus lui transmettre directement des courriels mais de s'adresser à sa hiérarchie.

23. Le requérant lui répond par un courriel du 22 novembre 2019 (mis en copie à plusieurs personnes dont M. G. et F. O.) en indiquant notamment qu'il « n'accepte pas du tout [ses] remarques ». Il complète cette réponse par un nouveau courriel du 25 novembre 2019 (mis en copie à plusieurs personnes dont M. G. et F. O.) dans lequel il s'explique sur la différence entre un refus d'exécuter des ordres d'un supérieur hiérarchique et le refus légitime d'endosser la responsabilité d'une mauvaise position juridique au stade d'un contentieux. Il déplore que ce n'est pas la première fois qu'il est chargé d'analyser un dossier contentieux dans lequel un service opérationnel a adopté une mauvaise position juridique à laquelle il doit remédier. Il se justifie d'avoir communiqué directement son argumentation juridique à l'administrateur général par le fait que M. G. (qui n'est pas d'accord avec lui) n'a pas jugé utile de l'en informer, et ce alors que, par ailleurs, F. O. elle-même ne formule aucune critique sur son analyse juridique.

24. Le 26 novembre 2019, A. V. envoie le courriel suivant au requérant :

« Vincent,

Dans mon mail du 22/11/2019, je vous ai demandé de respecter la voie hiérarchique, de ne plus me transmettre directement vos courriels mais de passer par la voie hiérarchique normale. Vous m'avez répondu le jour même en précisant "je n'accepte pas du tout vos remarques".

Vous commettez ainsi une double infraction contre un ordre de service : vous ne prêtez aucune attention à ma demande d'une part et, d'autre part, vous n'acceptez pas mes remarques. Je ne peux considérer cela que comme des éléments d'insubordination. Hier, le 25/11/2019, vous n'avez toujours pas respecté ma demande du 22/11/2019 puisque vous m'avez adressé directement un nouveau mail sur le même dossier.

Les mails incessants que vous m'adressez ou que vous transmettez aux collègues du conseil de direction sont à bien des égards choquants et indignes d'un fonctionnaire :

- Vous ne parvenez pas à vous empêcher d'accuser encore et toujours les conseillers généraux, et de mettre leur compétence en doute. Je peux vous dire qu'il s'agit de personnes qui s'investissent un maximum tous les jours afin d'assurer le bien-être du personnel de l'INASTI, des indépendants, de toutes les parties prenantes et du management de l'institution;
- Vos mails représentent une atteinte à notre intégrité et à notre dignité et je les ressens comme étant du harcèlement à mon égard et à l'égard de mes collègues.

Ce comportement est inacceptable au sein de notre organisation. Ce comportement doit dès lors cesser.

A. ».

25. Le requérant y répond par un nouveau courriel du 28 novembre 2019, adressé directement à l'administrateur général (et mis en copie à plusieurs personnes dont M. G. et F. O) et rédigé comme suit :

« Madame l'Administrateur général,

Je n'accepte pas du tout le contenu de votre courriel repris ci-dessous.

Votre mise en cause de mon travail en tant que fonctionnaire-juriste au Service des Études générales et juridiques n'est en rien justifiée.

Vous portez ainsi atteinte à mon honneur en tant que fonctionnaire et vous me causez préjudice dans l'exercice de ma profession.

Il va de soi que je me défendrai par toute voie de droit ».

26. Le 6 décembre 2019, le requérant communique l'étude approfondie qui lui a été demandée le 15 novembre 2019.

27. Par un courriel du 10 décembre 2019, l'administrateur général informe le requérant que son étude ne répond que très partiellement à ses attentes, en substance pour les motifs suivants :

- il n'a pris contact avec aucune des parties prenantes;
- il avait reçu de T. C. un mail rédigé par J. D. (SPF Sécurité Sociale) mais ne le mentionne pas, prétendant au contraire ne pas avoir d'information du SPF Sécurité sociale;

- il passe sous silence les discussions au sein du Comité général de gestion, réunions au cours desquelles il était présent en janvier 2012 et pour lesquelles il avait reçu de la documentation;
- il n'a toujours posé aucun questionnement sur le contexte de la publication sur Pyramid, ni en février, ni en novembre;
- il n'évoque pas la jurisprudence;
- il propose une solution sans indiquer la différence avec ce qui se fait actuellement au sein des services VOB et ECL;
- il pose la question du nombre de dossiers et des éventuelles recettes sans y répondre, ce qu'il aurait pu faire en prenant contact avec les services concernés;
- il ne propose qu'une unique solution.

28. Par un courriel du même jour, adressé à l'administrateur général et mis en copie à plusieurs collègues (notamment M. G. et F. D.), le requérant répond qu'« il n'est vraiment pas sérieux de prétendre que (son) étude juridique n'est ni objective, ni exhaustive ». Il estime que lui demander une étude *de lege ferenda* est problématique au motif que l'administration ne peut nullement se substituer au pouvoir politique, ceci d'autant plus que le sujet est intrinsèquement lié à la matière du droit au séjour sur le territoire belge, qui est d'une brûlante actualité. Il déplore encore l'absence de réponse substantielle au contenu de son analyse juridique (en particulier en ce qui concerne ses critiques quant au projet de note aux caisses d'assurance sociale, soumis à la signature de l'administrateur général).

29. Le 9 janvier 2020 a lieu l'entretien d'évaluation pour le cycle d'évaluation courant du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019. Préalablement à celui-ci, le requérant a renoncé à utiliser le formulaire d'auto-évaluation.

L'entretien d'évaluation a lieu en présence d'un témoin, E. V., et du représentant syndical accompagnant le requérant, C. V.

À l'issue de cet entretien, un rapport d'entretien d'évaluation signé par F. D. et M. G. et concluant à une mention d'évaluation « insuffisant » est établi.

30. Le 4 février 2020, ce rapport est notifié au requérant. Il ne formule aucune remarque.

31. Par un envoi recommandé du 2 mars 2020, le requérant introduit le recours interne ouvert devant la Commission interparastatale de recours en matière d'évaluation (ci-après la commission de recours), compétente pour les recours en

matière d'évaluation et pour le stage dans les institutions publiques de sécurité sociale. Il joint 6 fardes à son recours.

32. Compte tenu du confinement en vigueur à partir du mois de mars 2020, la commission de recours n'a pas pu immédiatement se réunir pour traiter le dossier du requérant. Elle a pu finalement auditionner celui-ci ainsi que F. D. et M. G. le 16 juillet 2020.

La commission rend le même jour un avis motivé proposant à l'unanimité de maintenir la mention « insuffisant » attribuée au requérant.

33. Le 27 juillet 2020, A. V. adresse au requérant le courrier suivant :

« Monsieur,

Par la présente, je vous informe que la Commission interparastatale des recours en matière d'évaluation m'a communiqué l'avis motivé de la séance du 16 juillet 2020.

Je note qu'après vous avoir entendu, après avoir entendu l'évaluateur et après le vote à bulletin secret quant à la question de savoir s'il convient ou non de me proposer le maintien de la mention 'insuffisant', l'avis motivé de la commission est de maintenir la mention 'insuffisant'.

La Commission a constaté que les conditions de l'article 15 de l'AR du 24 septembre 2013 sont remplies et que la régularité de la procédure a été respectée.

La Commission est également d'avis que vous n'avez pas été disponible à l'égard des usagers du service malgré les rappels. Ce manque de disponibilité a entravé la bonne exécution de vos objectifs de prestations.

En outre, la Commission est d'avis que vous n'avez pas suffisamment rempli votre fonction de spécialiste "affaires juridiques et générales", dont une des raisons d'être est de formuler des avis afin de permettre au management d'atteindre ses objectifs et de poursuivre une politique d'information orientée vers le client et ouverte à la discussion avec des clients internes.

La Commission a également constaté que vous n'avez pas respecté à maintes reprises la voie hiérarchique, ce qui est en contradiction flagrante avec la compétence agir de façon loyale qui est inhérente à votre description de fonction.

Sur la base des éléments du dossier d'évaluation et sur la base de l'avis motivé de la Commission, je décide de maintenir la mention "insuffisant".

Une période d'évaluation de 6 mois commencera le 28/07/2020. Cette période est prolongée à concurrence des jours de congé ou d'absence accordés pour quelque motif que ce soit ».

La décision par laquelle est ainsi attribuée au requérant la mention d'évaluation « insuffisant » pour le cycle d'évaluation 2019 constitue l'acte attaqué.

34. À l'issue du cycle d'évaluation de 6 mois suivant une mention « insuffisant », une mention identique est à nouveau attribuée au requérant et la commission de recours propose à l'unanimité le maintien de cette mention.

La décision par laquelle est ainsi attribuée au requérant la mention d'évaluation « insuffisant » pour le cycle d'évaluation 2020 fait l'objet du recours enrôlé sous le numéro A.234.072/VIII-11.720.

35. Le requérant s'étant vu attribuer deux mentions « insuffisant » successives, il est licencié pour inaptitude professionnelle par la partie adverse le 19 mai 2021.

Cette décision fait l'objet du recours enrôlé sous le numéro A. 234.252/VIII-11.734.

IV. Recevabilité.

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la persistance l'intérêt du requérant à agir en raison du fait qu'il est membre du SPF Finances depuis le 1^{er} mai 2022.

Dans son dernier mémoire, le requérant indique que son emploi au sein de la partie adverse demeure davantage valorisé que celui qu'il occupe actuellement pour subvenir à ses besoins et pour lequel il est dans la situation de stagiaire.

IV.2. Appréciation

Compte tenu des circonstances invoquées dans son dernier mémoire, le requérant n'a pas perdu son intérêt à agir contre l'acte attaqué, dès lors que celui-ci a conduit, à la suite de l'attribution d'une seconde mention « insuffisant », à son licenciement, décisions qu'il a également contestées, et que son nouvel emploi au SPF Finances ne lui a pas fait perdre son intérêt à retrouver son emploi au sein de la partie adverse.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 2, alinéa 1^{er}, 14°, 15° et 17°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', lus en combinaison avec l'article 21, § 4, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2°, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants' et l'article 69 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 'portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants' ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Le requérant soutient en substance que le rapport d'évaluation a été rédigé par F. D., conseiller au service des Études générales et juridique et intervenant comme « évaluateur » en qualité de « supérieur hiérarchique » (au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 15° et 17°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013), qualité dont elle ne dispose pourtant pas selon lui.

Il fait valoir que le service des Études générales et juridiques relève de la direction générale de M. G., sans que, d'après lui, cela résulte cependant d'une décision du conseil d'administration de la partie adverse puisque le seul service dont le conseil d'administration lui a confié la direction est le service des Finances. Il ajoute que c'est vraisemblablement M. G. qui a confié la responsabilité du service des Études générales et juridiques, en tant que coordinateur, à P. V., conseiller, également sans décision du conseil d'administration et que c'est P. V. qui, jusqu'à ce qu'elle tombe en incapacité de travail en août 2019, a été son évaluateur. Il indique que par un courriel du 5 septembre 2019, M. G. l'a informé que F. D. serait désormais son évaluatrice sans toutefois lui préciser si elle le serait en tant que « supérieur hiérarchique » ou en tant que « chef fonctionnel » et que ce n'est qu'en prenant connaissance du rapport d'évaluation qui lui fut notifié le 4 février 2020 qu'il a appris que F. D. intervenait en qualité de « supérieur hiérarchique ».

Selon lui, aucune de ces désignations n'est conforme à l'article 21, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, selon lequel le conseil d'administration dispose de « tous les pouvoirs nécessaires à l'administration de l'Institut national [et] à l'organisation de ses services [...] », compétence qui n'est

pas visée à l'article 69 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967, et qui n'a donc pu faire l'objet d'aucune délégation.

Il en conclut qu'il n'y a actuellement aucun agent qui dirigerait effectivement le service des Études générales et juridiques, F. D. ne dirigeant pas ce service pour les dossiers francophones en tant que coordinateur et elle ne dirige pas davantage le travail juridique effectué par le requérant au sein de ce service. Il soutient qu'il en va de même pour le conseiller général M. G., faute de décision du conseil d'administration.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant expose que la qualité de supérieur hiérarchique ne se décide pas et qu'elle résulte en réalité de l'organisation et du fonctionnement de la structure publique dans laquelle travaille l'agent évalué. Il soutient que le critère de l'autorité directe n'est pas suffisant puisque l'arrêté royal du 24 septembre 2013 l'utilise aussi bien pour la qualité de chef fonctionnel que pour celle de supérieur hiérarchique, et que ce qui différencie les deux qualités, c'est la source de l'autorité directe, à savoir, pour le supérieur hiérarchique, la responsabilité de service ou d'équipe, et pour le chef fonctionnel, sa désignation comme évaluateur par le responsable du service ou de l'équipe et agissant comme un délégué de celui-ci.

Il allègue que le mémoire en réponse reste en défaut d'indiquer qui est actuellement le responsable du service des Études générales et juridiques et qui aurait attribué une telle responsabilité. Selon lui, l'affirmation selon laquelle le service des Études générales et juridiques fait bien partie de la direction sous la responsabilité de M. G. est sans aucune pertinence, car ce n'est pas la qualité de directeur, au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 14°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 qui établit celle de supérieur hiérarchique au sens du 15°, mais bien l'inverse.

Il expose que le service des Études générales et juridiques était à l'origine dirigé par le conseiller général H. D. , juriste, jusqu'à son admission à la retraite le 1^{er} juin 2014, que pour le premier cycle de son évaluation sous l'empire de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, soit l'évaluation relative à l'année 2013, c'est P. V. qui fut son évaluatrice en qualité de chef fonctionnel, qualité qu'elle a conservée jusqu'à son incapacité de travail survenue en août 2019, tandis qu'H. D. fut considéré dans ledit processus d'évaluation (de l'année 2013) comme le supérieur hiérarchique. Il ajoute qu'après le départ d'H. D., le conseil d'administration de la partie adverse n'a pris aucune décision pour réattribuer la responsabilité du service des Études générales et juridiques, et c'est donc sans

décision du conseil d'administration que le conseiller général M. G., dont la direction ne comprenait jusqu'alors que le service des Finances, s'est vu confier la direction du service des Études générales et juridiques. Il indique encore que c'est donc ensuite vraisemblablement M. G. qui, à l'occasion d'un entretien de fonction, a confié la responsabilité du service des Études générales et juridiques à P. V. (donc également sans décision du conseil d'administration) et que c'est en réaction à sa contestation de la qualité de supérieur hiérarchique de F. D. (dont il a eu connaissance par le rapport d'évaluation de 2019), que M. G. a invoqué pour la première fois la description de fonction de F. D., ce qui lui fait penser qu'il y aurait donc, depuis l'absence de P. V., une division du service des Études générales et juridiques en deux parties, l'une francophone (dont serait chargée F. D.) et l'autre néerlandophone. Il avance en outre que cette description de fonction rédigée par P. V. date de 2017, soit l'année où F. D. a réintégré le service des Études générales et juridiques. Or, selon lui, ce retour s'est fait en violation de la décision du conseil d'administration portant promotion de F. D. au grade de conseiller, puisque ladite décision lui attribuait la responsabilité du service d'identification des sociétés assujetties à la cotisation annuelle à charge des sociétés fixées par la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses' et ne s'étant pas affiliées à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (et pas celle du service des Études générales et juridiques). Il en conclut que l'attribution de cette responsabilité à F. D. s'est donc faite en violation de l'article 21, § 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 et qu'elle lui cause grief car le conseil d'administration n'a pas exercé sa compétence de choisir un agent disposant des compétences juridiques requises de haut niveau. Enfin, il soutient que l'allégation d'un accord de l'administratrice générale ne repose sur aucun document et n'a du reste été avancée que pour les besoins de la cause (pour répondre à sa contestation).

Il allègue que c'est à tort que la partie adverse attribue au requérant une argumentation selon laquelle le conseil d'administration devrait intervenir pour déterminer, dans le processus d'évaluation, qui est l'agent qui répond à la définition du supérieur hiérarchique, au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, car ce qui est invoqué dans la requête en annulation, c'est en réalité que l'attribution d'une responsabilité de service, déterminant la qualité de supérieur hiérarchique, doit intervenir en tenant compte des règles d'organisation et de fonctionnement de la structure publique dans laquelle travaille l'agent évalué.

Il qualifie de « mesure d'organisation de service occulte » la décision qui résulterait de la description de fonction de F. D. de 2017, selon laquelle, en cas d'absence de P. V., le service des Études générales et juridiques serait divisé en deux parties, l'une néerlandophone et l'autre francophone, cette dernière sous la

responsabilité de F. D. Il ajoute que cette attribution résulterait de toute manière d'une décision de P. V., dont rien ne prouve qu'elle aurait agi sur délégation de l'administratrice générale ou que sa décision aurait été ratifiée ultérieurement par cette dernière (en donnant son « parfait accord »), et que même si c'était le cas, l'administratrice générale ne disposait pas de cette compétence puisqu'elle appartient au seul conseil d'administration.

Il affirme ne pas prétendre qu'aucun agent ne serait compétent pour l'évaluer, car il suffirait que le conseil d'administration désigne un responsable du service des Études générales et juridiques, choisi bien entendu en raison de compétences juridiques de haut niveau compte tenu des missions de ce service reprises dans les contrats d'administration liant la partie adverse à l'État.

Enfin, il soutient que la référence faite à l'arrêt n° 236.878 du 22 septembre 2016 manque de pertinence, car en cette affaire, la qualité de supérieur hiérarchique a pu être reconnue sur la base de l'organisation et du fonctionnement du SPF Finances, alors qu'en la présente espèce, la partie adverse emploie à dessein des formules évasives pour décrire l'organisation et le fonctionnement du service des Études générales et juridiques.

V.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Dans son dernier mémoire, il soutient que l'absence de formalisme ne doit pas amener à confondre la notion de « supérieur hiérarchique », qui découle de la responsabilité d'une direction ou d'un service, et celle de chef fonctionnel qui nécessite une décision de ce responsable du service. Selon lui, si on ne constate pas que F. D. avait la responsabilité du service, l'autorité directe qu'elle exerçait sur lui ne suffit pas à la qualifier de « supérieur hiérarchique ». Il soutient que F. D. n'avait pas la responsabilité du service des Études générales et juridiques, qu'elle ne lui avait donné d'ailleurs aucune instruction sur les dossiers auxquels il est fait référence dans son évaluation, et que cette situation de vacance de direction de ce service était « précisément voulue par l'administrateur général [A. V.], dans sa conduite de l'Institution publique sans aucune préoccupation pour le respect du droit, en n'ayant ainsi aucune entrave venant de ce Service ».

Il indique ne pas avoir été informé d'une éventuelle division de son service en un service francophone et un service néerlandophone, et que ce n'est qu'après une mise en demeure du 19 août 2020 de A. V. qu'il a finalement obtenu une copie d'un rapport d'entretien de fonction.

Il souligne que M. G. a invoqué le grade de F. D. pour justifier la qualité de « supérieur hiérarchique » et réitère que la division du service des Études générales et juridiques en un service francophone et un service néerlandophone relève de l'organisation des services, compétence du conseil d'administration, et que par conséquent, c'est illégalement que M. G. aurait procédé à cette division et confié la responsabilité du service francophone à F.D.

V.2. Appréciation

L'article 2, alinéa 1^{er}, 15°, 16° et 17°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', arrêté en vigueur au moment de l'évaluation en cause, définit respectivement le « supérieur hiérarchique », le « chef fonctionnel » et l'« évaluateur » comme suit :

- « 15° supérieur hiérarchique : l'agent auquel le directeur général ou, à défaut, le fonctionnaire dirigeant ou son délégué a attribué la responsabilité d'un service ou d'une équipe et qui exerce de ce fait l'autorité directe sur les membres du personnel de ce service ou de cette équipe;
- 16° chef fonctionnel : l'agent, le contractuel ou le statutaire relevant d'une autre situation juridique qui, sous la responsabilité du supérieur hiérarchique d'un membre du personnel, a un lien d'autorité directe sur ce dernier dans l'exercice quotidien de ses fonctions;
- 17° évaluateur : le supérieur hiérarchique du membre du personnel ou le chef fonctionnel auquel le supérieur hiérarchique a délégué la tâche d'évaluation ».

Jusqu'au moment où P. V. a été, au cours du cycle d'évaluation en cause et en incapacité de travail pour une longue durée, elle a été l'« évaluateur » du requérant au sens de la décision précitée, sans que cela ne suscite d'objections chez ce dernier.

Le 5 septembre 2019, le requérant est informé, par un courriel de M. G., directrice, entre autres, du service du requérant, de ce qu'en l'absence de P. V., F. D. est désormais en charge de son évaluation. F. D. exerce ses fonctions au sein du même service que le requérant et est dotée d'un grade plus élevé que celui-ci. Elle pouvait donc, en l'absence de P. V., être désignée comme « évaluateur » du requérant, en ayant une autorité directe sur lui.

La pièce E13 du dossier administratif indique en outre qu'il résulte de l'entretien de fonction de F. D. du 7 août 2017 que P. V. est la supérieure hiérarchique de F. D., et que celle-ci doit, en cas d'absence de P. V., assurer sa fonction de coordinateur « en ce qui concerne les dossiers FR » au sein du service des Études générales et juridiques.

La qualité dans le chef de F. D. d'« évaluateur » du requérant en l'absence de P. V. est donc conforme à son grade et à la description de la fonction à laquelle elle est affectée, qui fait d'elle la supérieure hiérarchique du requérant en l'absence de P. V.

La désignation d'un membre du personnel comme « supérieur hiérarchique » au sens de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 appartient au « fonctionnaire dirigeant », conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, 15^o, de cet arrêté, rendu applicable aux agents des organismes d'intérêt public par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 'fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public', lui-même rendu applicable aux agents de la partie adverse par l'article 2 de l'arrêté royal du 24 janvier 2002 □fixant le statut personnel des institutions publiques de sécurité sociale' et l'article 21 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'. La désignation d'un évaluateur est donc une mesure relevant du statut des agents, que le Roi, légalement compétent pour ce statut, a pu confier au fonctionnaire dirigeant, lequel est habilité à déléguer cette désignation. Contrairement à ce que soutient le requérant, elle ne relève pas de « l'organisation des services » au sens de l'article 21, § 4, de l'arrêté royal n°38 organisant le statut social des travailleurs indépendants' et n'est en tout état de cause pas contraire à cette organisation.

Même si le dossier administratif ne contient pas un écrit formel désignant F. D. comme évaluateur du requérant, signé par l'administratrice générale, cette désignation, qui comme indiqué plus haut résulte du grade et de la description de la fonction de F. D., a en tout état de cause été ratifiée par elle, ainsi que cela ressort sans ambiguïté du dossier administratif.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 18 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' et des principes de bonne administration.

Après avoir rappelé le prescrit de cet article 18, le requérant se réfère à une brochure intitulée « Cycles d'évaluation. Comprendre pour bien faire » publiée par le service public fédéral Personnel & Organisation, dans laquelle il est précisé que la mention finale « insuffisant » « ne doit pas surgir de nulle part : votre évaluateur vous donnera tout au long de la période d'évaluation des signaux clairs indiquant que votre fonctionnement, vos prestations et/ou votre développement sont tout à fait insuffisants et qu'une amélioration s'impose d'urgence ».

Le requérant fait valoir que pendant toute la période d'évaluation 2019 qui a précédé le congé de maladie de P. V., celle-ci n'a nullement informé M. G. qu'elle envisageait de lui attribuer une mention « insuffisant » et qu'il en est de même de F. D. pour la période qui a suivi le congé de maladie de P. V. Il ajoute que celle-ci l'a d'ailleurs convoqué à l'entretien d'évaluation du 9 janvier 2020 sans l'informer de son intention de lui attribuer une telle mention.

Il allègue qu'aucune de ses deux évaluatrices successives n'a donc attiré son attention sur le risque qu'il courait, ce qui est contraire, selon lui, tant à la lettre qu'à l'esprit de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, comme aux principes de bonne administration, qui, selon lui, « imposent à l'autorité administrative d'agir, et en particulier d'exercer son pouvoir d'appréciation, comme le ferait une bonne administration, soit une administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant conteste l'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse. Il soutient que l'obligation d'informer le directeur général ou le directeur d'un projet d'évaluation « insuffisant » et de ses motifs suppose la même communication à l'agent évalué, ceci en raison des principes de bonne administration et de manière à lui permettre de préparer utilement son entretien d'évaluation. Il ajoute que l'argumentation du mémoire en réponse montre d'ailleurs que la partie adverse a bien compris le moyen.

Il réitère que l'obligation d'information du directeur ou du directeur général doit forcément se faire avant l'entretien d'évaluation, ce que démontre l'utilisation du verbe « envisager ».

L'argument de la partie adverse reposant sur ses refus de deux entretiens de fonctionnement manque selon lui de pertinence pour la raison que lesdits refus étaient motivés par le fait qu'il n'y avait aucun problème de fonctionnement.

Il allègue que les principes de bonne administration imposent en toute logique que l'évalué puisse préparer l'entretien d'évaluation en fonction de la mention envisagée par l'évaluateur et de ses motifs.

Il ajoute enfin que, conformément à l'article 17, alinéa 3, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, lorsque l'évaluateur agissant comme chef fonctionnel estime nécessaire d'attribuer une mention négative (« insuffisant » ou « à améliorer »), il doit en informer le supérieur hiérarchique, lequel reprend alors l'entretien d'évaluation, ce qui implique nécessairement que dans ce cas l'évalué ait connaissance de la mention négative envisagée et de ses motifs avant l'entretien d'évaluation.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant soutient que c'est à la lumière du principe *audi alteram partem* que doit être interprété l'article 18, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal, dans la mesure où il n'est pas compréhensible selon lui que le fonctionnaire chargé de donner son accord sur l'évaluation négative envisagée par l'évaluateur agissant en qualité de « supérieur hiérarchique » au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, soit informé de cette évaluation négative et de ses motifs, mais non pas l'agent évalué.

Il allègue que la communication à l'agent évalué de la mention négative envisagée et de ses motifs ne constitue pas un projet de rapport d'évaluation et ne pose aucun problème relatif à l'obligation d'impartialité de l'évaluateur mais procède de l'essence même du principe des droits de la défense et à tout le moins du principe du contradictoire. Selon lui, dans le respect de ces principes, il s'impose que le « rapport d'entretien d'évaluation », pour reprendre la formulation exacte de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, contienne les positions contradictoires échangées par l'évaluateur et l'évalué sur le travail de celui-ci, à la suite de l'information qui lui a été donnée d'une évaluation négative envisagée et de ses motifs, ce qui fait totalement défaut dans le rapport d'entretien d'évaluation en cause.

Il ajoute que concernant la référence à l'article 17 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, qui implique logiquement selon lui la communication à l'évalué

de l'évaluation négative envisagée par l'évaluateur ayant la qualité de « chef fonctionnel » au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 16^o, dudit arrêté royal, puisque cela conduit au dessaisissement de ce chef fonctionnel et à la réalisation de l'évaluation par le responsable de service, il n'aperçoit pas pourquoi une telle communication n'aurait pas lieu dans l'hypothèse où le responsable de service n'a pas délégué son pouvoir d'évaluation. Il affirme que, contrairement à ce qu'indique l'auditeur dans son rapport, la référence à cet article n'est qu'un développement du moyen et ne constitue nullement un nouveau moyen à écarter pour « tardiveté ».

VI.2. Appréciation

L'article 18 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', arrêté en vigueur au moment de l'évaluation en cause, dispose :

« 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.
À défaut d'accord entre l'évaluateur et le directeur général ou le directeur, la mention " répond aux attentes " est attribuée d'office. Ce fait ne constitue pas dans le chef de l'évaluateur un manquement à l'obligation de réaliser toutes les évaluations. Cet article n'est pas applicable au stagiaire ».

Il ne résulte pas de cette disposition, même lue en combinaison avec l'article 17 du même arrêté, évoqué par le requérant dans son mémoire en réplique mais inapplicable en l'espèce puisqu'il vise l'hypothèse où l'évaluation est faite par un chef fonctionnel et non par un supérieur hiérarchique de l'agent, que l'évaluateur serait tenu d'informer l'agent évalué, préalablement à l'entretien d'évaluation et la rédaction de son rapport d'évaluation, qu'il envisage d'attribuer une mention « insuffisant ».

Quant aux « principes de bonne administration », tels que visés dans la requête, ils ne sont pas violés, dès lors que d'une part, l'acte attaqué résulte d'une procédure dans laquelle le requérant a pu, préalablement à l'attribution de la mention, faire valoir son point de vue sur les appréciations faites par l'évaluateur quant à ses prestations et sa disponibilité à l'égard des usagers du service, appréciations qui ont motivé la mention attribuée, et que, d'autre part, le requérant a refusé les entretiens de fonctionnement auxquels il a été convié au cours de la période d'évaluation, de sorte qu'il ne peut en tout état de cause reprocher à la partie adverse, comme il le fait dans sa requête, de ne pas lui avoir donné des « signaux clairs » et de l'avoir surpris en lui attribuant une mention « insuffisant ».

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête

Ce moyen est pris de la violation des articles 15, § 1^{er} et 31 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' et de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Dans une première branche, le requérant allègue que l'avis de la commission de recours ne répond aucunement aux moyens qu'il a précisément développés dans son recours qui comptait une cinquantaine de pages, ceci alors que l'article 31 de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013 impose à la commission de recours de rendre un avis motivé. Il soutient que l'avis est laconique puisqu'il ne contient que quelques phrases et qu'il ne rencontre ni même n'évoque aucun des moyens de droit formulés, en particulier en ce qui concerne :

- l'intervention de F. D., comme évaluateur en tant que supérieure hiérarchique au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013;
- le respect des règles de procédure d'évaluation imposées par le même arrêté;
- la critique de motivation, en fait et en droit, de l'évaluation, objectif par objectif, étayée avec la production de tout le travail juridique du requérant pendant l'année 2019.

Selon lui, la Commission de recours s'est bornée à reproduire de manière synthétique le contenu du rapport d'évaluation, sans prendre position sur ses moyens et cette attitude jette un doute sur l'impartialité de la Commission de recours, d'autant que l'administratrice générale de la partie adverse, A. V., avec laquelle le requérant est en conflit, en est membre. Il ajoute que le vice de motivation de l'avis n'a pu être couvert par la décision de l'administratrice générale du 27 juillet 2019 puisque cette décision se borne à confirmer l'avis.

Dans une deuxième branche, il soulève deux critiques. Premièrement, il dénonce l'inexistence de la qualification juridique des faits exposés dans le rapport d'entretien d'évaluation, en relation avec les critères de l'attribution d'une mention « insuffisant ». Deuxièmement, il dénonce l'inadéquation de la motivation « en fait » du rapport d'entretien d'évaluation.

Sur la première critique, il avance que le rapport d'évaluation ne contient pas les considérations « de droit » consistant en la qualification des faits allégués comme constituant la réalisation de l'un des trois critères visés à l'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013, permettant de justifier une évaluation 'insuffisant', en particulier le (premier) critère de la réalisation de moins de 50 % des objectifs de prestation (article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o), et le (troisième) critère de n'avoir pas été disponible à l'égard des usagers du service malgré les rappels adressés tout au long de la période d'évaluation (article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o).

Sur le premier critère, il n'y a, selon lui, aucune indication quant à la méthode de calcul utilisée pour justifier que le requérant n'aurait pas atteint le taux de 50 %, alors que sur les six objectifs de prestations qui lui ont été assignés, trois ont été considérés comme atteints, et même plus que trois si l'on tient compte du fait que l'objectif de prestation « transmettre ses connaissances aux collègues » a été apprécié différemment en fonction de chacun des deux indicateurs, soit 'atteint' pour le premier et 'partiellement atteint' pour le second. Il en conclut qu'en prenant en compte l'ensemble des objectifs, et indépendamment de la discussion sur les faits, le pourcentage d'objectifs de prestation atteints devrait se situer dans une fourchette entre 58,33 % et 66,66 %.

Sur le troisième critère, il estime que les deux éléments constitutifs que sont, d'une part, le manque de disponibilité à l'égard des usagers du service et, d'autre part, l'existence de rappels tout au long de la période d'évaluation ne sont pas réunis. Il relève que la motivation du rapport d'entretien d'évaluation reproche le fait que ses priorités consistent exclusivement à fournir des avis strictement juridiques alors que c'est, d'après lui, justement le cœur de sa mission au sein du service des Études générales et juridiques. Il ajoute que cette motivation ne contient aucune critique de la valeur juridique de ses avis.

Il subdivise la deuxième critique en trois parties.

Dans une première partie, il soutient en substance que l'évaluation consiste en une présentation faussée de son travail, ne tenant pas compte de la plupart de ses prestations juridiques ayant donné lieu à une réponse positive de la part des destinataires, et se focalisant sur deux problématiques au sujet desquelles il a développé des analyses juridiques en opposition avec celles soutenues par les services opérationnels. Concernant la problématique de l'inapplication de la mesure anti-abus fixée à l'article 6bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 □portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967', il expose son point de vue, lequel est en désaccord avec celui de sa hiérarchie et des services

opérationnels, retrace tout l'historique des courriels et/ou courriers qu'il a échangés à ce sujet, relève que le sérieux de son analyse juridique a été confirmé par un nouveau message sur la plateforme Pyramid du 10 avril 2020, et constate que les griefs répétés inlassablement dans le rapport d'évaluation concernant ses études juridiques et l'inapplication par la partie adverse et les caisses d'assurance sociale de la mesure anti-abus sont donc sans pertinence et ne sont pas susceptibles de justifier l'attribution de la mention « insuffisant ». Concernant la problématique du choix entre le recours devant la juridiction administrative et les juridictions de l'ordre judiciaire, en matière de dispense de cotisations sociales, dans le cadre de la réforme réalisée par la loi du 22 décembre 2018, il expose qu'en contradiction avec l'esprit et la lettre de cette loi, le service administratif de la partie adverse chargé de statuer sur les demandes de dispense induisait en erreur les destinataires de ses décisions en ce qui concerne les voies de recours, retrace également l'historique des échanges qu'il a eus à ce sujet avec la hiérarchie, conteste les reproches qui lui ont été faits d'insubordination et de manque de respect vis-à-vis des conseillers généraux, déplore l'absence de réponse à son analyse juridique de la part des services opérationnels, et constate que les griefs répétés inlassablement dans le rapport d'évaluation concernant l'étude juridique relative à la problématique d'un choix entre le recours devant la juridiction administrative et les juridictions de l'ordre judiciaire, en reprenant perpétuellement les termes des courriels de l'administrateur général, sont donc sans pertinence et insusceptibles de justifier l'attribution de la mention « insuffisant ».

Dans une deuxième partie, il entend démontrer l'inadéquation de la motivation en fait pour chacun des objectifs considérés dans le rapport d'entretien d'évaluation comme « pas atteint » ou « partiellement atteint ».

Concernant l'objectif de prestation « donner des avis et rédiger des conclusions dans les litiges juridiques d'un niveau de qualité élevé et en respectant les délais imposés », considéré comme « pas atteint », il indique que cette mention n'a été attribuée que sur base des études juridiques portant sur les deux problématiques évoquées ci-dessus (dont le caractère strictement juridique et théorique lui est reproché, comme le fait de ne pas offrir de solution concrète aux difficultés des services opérationnels concernés pour lesquels ses études juridiques ne présentent pas d'utilité et le fait de ne pas avoir cherché à comprendre l'absence de réaction de ces derniers), sans tenir compte de l'ensemble de son travail juridique (avec les réactions positives des destinataires). Cette mention est en outre, selon lui, en contradiction avec la mention « atteint » attribuée à l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « assurer, dans un délai raisonnable et réaliste, un suivi adéquat à la question posée par le client dans le but d'apporter une réponse

concrète, claire et motivée » en visant l'indicateur « fournir, dans les délais fixés avec le client, une réponse dont le contenu est précis, univoque et motivé ».

Concernant l'objectif de prestation « participer à des groupes de travail internes et à des commissions chargées de projets concrets visant à appliquer, évaluer, adapter la législation et du soutien à la politique générale », considéré comme « pas atteint », il argue que cette mention ne lui a été attribuée qu'en faisant référence à son étude juridique sur la problématique de l'inapplication de la mesure anti-abus (visée ci-dessus), référence qui est pourtant non pertinente puisqu'il n'y a eu aucune réunion en 2019 à ce sujet. Il ajoute que cette mention est en contradiction avec l'énumération, à la page 7 du rapport d'entretien d'évaluation, de tous les groupes de travail auxquels le requérant a participé activement en 2019.

Concernant l'objectif de prestation « transmettre ses connaissances aux collègues, du point de vue du premier indicateur portant sur le fait d'expliquer sa spécialisation à ses collègues et partager ses connaissances (et sur le fait d') intervenir, à la demande, en tant qu'instructeur dans la formation « socle commun », considéré comme « partiellement atteint », cette mention n'est, selon lui, justifiée par aucun élément de fait probant ni aucune indication d'un pourcentage de réalisation, dès lors que les études juridiques se réalisent en principe individuellement, sans contacts entre juristes, et c'est donc sans aucune pertinence ni élément concret qu'il lui est reproché de ne pas avoir contribué à la réalisation commune d'analyses demandées au service. Il affirme partager au demeurant volontiers ses connaissances comme il l'a exposé dans son recours à la commission de recours. Il considère que cette mention est, de plus, en contradiction avec la mention « atteint » attribuée au deuxième objectif de contribution aux prestations d'équipe « avoir des bonnes relations avec ses collègues et être solidaire ».

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « être disponible pour les clients (aussi bien internes qu'externes) », considéré comme « partiellement atteint » pour les deux premiers indicateurs (à savoir la participation à l'établissement et l'adaptation du planning de service et la gestion des prestations relatives à la réception des visiteurs), et considéré comme « pas atteint » pour le troisième indicateur (à savoir le fait d'assumer les rendez-vous de collègues malades et refléter l'image de la partie adverse par son comportement professionnel), il soutient que ces indicateurs concernent les services opérationnels et ne sont pas en adéquation avec le service des Études générales et juridiques, qu'il n'y a aucune indication sur la signification de l'adverbe « partiellement » et que ces mentions sont en contradiction avec la mention « pas atteint » attribuée pour le troisième objectif de contribution aux prestations d'équipe « avoir de bonnes

relations avec ses collègues et être solidaire », deuxième indicateur. Il allègue que les motifs du rapport relatifs à ces mentions visent une fois de plus ses études juridiques au sujet des deux problématiques précitées, qui n'ont donc aucune relation avec ces indicateurs.

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « traiter les clients de manière intègre et respectueuse et leur fournir le service personnalisé souhaité », considéré comme « pas atteint » (tant pour le premier que pour le second indicateur), il affirme qu'une fois encore, la motivation fait référence à ses études juridiques sur les deux sujets problématiques, en les présentant faussement comme constituant un manque d'attention ou même une attaque personnalisée contre les agents des services opérationnels concernés, alors qu'il ne s'agit que de l'expression de son point de vue juridique. Il argue que l'expression récurrente « avis strictement juridique » revient à nier purement et simplement sa fonction de juriste ainsi que les missions du service des Études générales et juridiques dont il fait partie. Il affirme que dans le cadre de son analyse de la problématique de l'inapplication des mesures anti-abus, il s'en est tenu au principe de loyauté visé dans la circulaire n° 573 du 17 août 2007 'relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale'.

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « instruire adéquatement, et dans un délai raisonnable et réaliste, la question posée pour lui apporter une réponse concrète, claire, précise et motivée », considéré comme « atteint » pour le premier indicateur relatif à l'information du destinataire quant à l'évolution du traitement de sa demande, mais comme « pas atteint » pour les indicateurs relatifs à l'instruction de la demande, cette mention « pas atteint » est en flagrante contradiction avec la mention « atteint » attribuée à l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service consistant à formuler, après instruction de la demande, une réponse concrète, claire, précise et motivée.

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « apporter une réponse concrète, claire, précise et motivée, dans un délai raisonnable et réaliste, à la question posée », considéré comme « pas atteint » pour le second indicateur « fournir des renseignements complémentaires si nécessaires », la motivation fait valoir de façon renversante selon lui que les services ne prennent pas contact avec lui. Il soutient qu'il s'agit d'une motivation manifestement inadéquate en fait puisque cet indicateur sert à évaluer la réalisation d'une communication complémentaire, dans le cas précisément d'une demande du destinataire.

Concernant l'objectif de contribution aux prestations d'équipe « respecter les règles fixées tant au niveau du service que de l'institution et exécuter les décisions », considéré comme « partiellement atteint » pour l'indicateur portant sur le fait de « respecter les conventions et engagements souscrits (ex. convention de télétravail et déclaration en cas de non-pointage) » et sur le fait de « contribuer à lister les actions, à fixer le planning et à la répartition des tâches », et considéré comme « pas atteint » pour l'indicateur portant sur le fait de « lire/prendre connaissance des instructions données et interpeler son chef si le contenu des instructions/décisions n'est pas suffisamment clair pour lui/elle » et sur le fait « d'appliquer rigoureusement les consignes et les procédures de travail en vigueur dans son service », la motivation ne repose sur aucune relation complète et exacte des faits et se limite à faire référence à ce qui s'est passé au sujet de la problématique de l'inapplication de la mesure anti-abus visée à l'article 6bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967. Il allègue que l'administratrice générale était parfaitement informée de la controverse existant entre les services opérationnels et lui au sujet de l'inapplication de cette mesure anti-abus, et que « le but était manifestement [de l']amener [...] à rallier une position administrative qu'il avait critiquée en droit et comme étant contraire à l'objectif du pouvoir législatif fédéral, en matière de lutte contre les fraudes au droit au séjour en relation avec les fraudes à la sécurité sociale ». Il relève que la suite lui a donné raison puisqu'en avril 2020, cette mesure anti-abus a été remise en application. Il affirme enfin, que le motif invoqué d'un manque de respect de la voie hiérarchique est sans aucune pertinence, puisqu'il n'a pas été formulé au sujet de l'inapplication de la mesure anti-abus précitée, et qu'au surplus, le fait de s'adresser directement à l'administratrice générale était pleinement justifié puisque la conseillère générale n'avait pas pris position sur les deux problématiques, ce qui était selon lui compréhensible puisque celle-ci n'était pas juriste, et n'avait pas été désignée par le conseil d'administration pour assurer la direction du service des Études, et qu'elle n'assurait en rien la direction de ce service.

Concernant l'objectif de contribution aux prestations d'équipe « adopter une attitude ouverte et constructive », considéré comme « partiellement atteint » ou « pas atteint » selon les indicateurs, il prétend que la motivation ne repose sur aucune relation complète et exacte des faits et se limite à faire référence à ce qui s'est passé au sujet de la problématique du choix entre le recours devant la juridiction administrative ou devant les juridictions de l'ordre judiciaire dans les litiges portant sur des refus de dispense de cotisation. D'après lui, les faits réels illustrent pourtant qu'il a bien réalisé cet objectif puisqu'en effet il a proposé à M. G. d'organiser une réunion avec participation de tous les juristes du service des Études générales et juridiques et il a proposé une solution pour sortir de la difficulté,

laquelle a été retenue lors de la réunion du 18 septembre 2019. Il soutient que c'est à bon droit qu'il a refusé de traiter les deux dossiers contentieux selon la position administrative défendue par le service opérationnel à moins d'une instruction écrite de sa hiérarchie, laquelle ne lui a jamais été donnée et que c'est donc aussi sans pertinence qu'il est fait référence à son refus de participer à un entretien de fonctionnement.

Concernant l'objectif de contribution aux prestations d'équipe « avoir de bonnes relations avec ses collègues et être solidaire », considéré comme « pas atteint » pour l'indicateur relatif à l'aide apportée à d'autres services de la partie adverse en cas de surcharge de travail, la motivation ne repose, selon lui, sur aucune relation complète et exacte des faits et se limite à faire référence à ce qui s'est passé au sujet de la problématique du choix entre le recours devant une juridiction administrative ou le recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire dans les litiges portant sur des décisions de refus de dispense de cotisation.

Dans une troisième (et dernière) partie, il entend démontrer l'inadéquation de la motivation « en fait » concernant les demandes d'entretien de fonctionnement et ses refus d'y participer. Il rappelle les contextes dans lesquels ces deux entretiens de fonctionnement lui ont été proposés et soutient qu'aucune de ces deux demandes d'entretien ne concernaient ni le premier ni le troisième critère visés à l'article 15, § 1^{er}, aliéna 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013 permettant l'attribution de la mention « insuffisant ».

Il indique que la première demande se situe dans le contexte des courriers adressés aux ministres De Block et Ducarme les 21 et 26 février 2019, lesquels ont amené l'administratrice générale à le convoquer à une réunion le 7 mars 2019 en présence de M. G. et P. V., et que c'est lors de cette réunion que l'administratrice générale a demandé un premier entretien de fonctionnement. Il relève qu'il a justifié le refus d'y participer en indiquant que le problème de fonctionnement ne se situait pas de son côté mais bien du côté des structures administratives chargées de mettre en œuvre le statut social des travailleurs indépendants et qu'aucune critique du contenu des courriers adressés aux deux ministres n'a du reste été formulée par l'administratrice générale, et que son point de vue a finalement été suivi puisque la mesure a été remise d'application en avril 2020. Il soutient que compte tenu du conflit l'ayant donc opposé à l'administratrice générale sur cette question, l'attribution d'une mention d'évaluation 'insuffisant' constitue une mesure disciplinaire déguisée.

Concernant la deuxième demande, formulée par F. D., parce qu'elle n'avait pas, selon lui, supporté la réfutation de ses arguments concernant la problématique du choix entre le recours devant une juridiction administrative ou le recours devant les juridictions judiciaires, il prétend qu'il s'agissait d'une mesure de rétorsion et c'est d'une manière manifestement contraire à la réalité des faits qu'il est indiqué dans le rapport d'entretien d'évaluation que cet entretien devait porter sur le retour de deux dossiers vers le service opérationnel, et que c'est donc à bon droit que le requérant s'est plaint le 29 octobre 2019 auprès de M. G. de ce que F. D. utilisait les mécanismes de la procédure d'évaluation d'une manière déloyale.

Pour conclure sur la deuxième branche, il soutient que tous les griefs qui lui sont faits reviennent à lui reprocher la réalisation même de ses missions de juriste au service des Études générales et juridiques, y compris lorsqu'il y a lieu de prendre une position juridique contraire à celle des services opérationnels concernés.

VII.1.2. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, le requérant répond tout d'abord à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse concernant les moyens développés devant la commission de recours au sujet de la procédure d'évaluation. Il affirme que cette commission se devait d'y répondre eu égard à sa mission et que les questions de procédure soulevées avaient du reste une incidence sur l'appréciation du fond.

Il indique que la commission n'a répondu en aucune façon à l'argumentation détaillée qu'il a développée dans son recours au sujet du contexte dans lequel il s'était adressé aux deux ministres. Selon lui, cette argumentation démontrait une mise en pratique de ses compétences juridiques conforme au principe de loyauté et aux lois et règlements. Il en est de même, selon lui, de l'argumentation qui, en vue de contester le reproche de manque de disponibilité à l'égard des usagers du service, faisait état avec précision de tous les travaux juridiques réalisés (avec remerciement des destinataires), et également du fait qu'il fallait tenir compte de la nature de la fonction de juriste au sein du service des Études générales et juridiques impliquant pour les services opérationnels de devoir admettre une position juridique contraire à leur propre analyse (sans y voir un manque de disponibilité).

S'agissant de la seconde branche, sur l'absence de qualification juridique des faits, il allègue qu'il n'est pas suffisant de faire référence à deux des critères visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, car, pour le premier, la motivation doit permettre de comprendre le calcul permettant d'arriver

à moins de 50 % des objectifs, et, pour le deuxième, la motivation ne pouvait se borner à lui reprocher ses priorités consistant à fournir des avis strictement juridiques sans qu'aucune critique ne soit donnée desdits avis, et sans démontrer les deux éléments constitutifs que sont d'une part le manque de disponibilité à l'égard des usagers du service et l'existence de rappels tout au long de la période d'évaluation.

Il indique que la partie adverse invoque son refus de deux entretiens de fonctionnement pour en déduire un refus de dialogue et un comportement professionnel général de sa part, sans aucune indication du contexte ni du fond des sujets critiques concernés. Il soutient que la partie adverse ne répond pas aux critiques de la requête, selon lesquelles le reproche qui lui est fait de ne pas suivre la voie hiérarchique est étranger au fait de s'être adressé directement à l'administratrice générale dans le cadre de la problématique de l'inapplication de la mesure anti-abus de même qu'à la décision de l'administratrice générale de ne plus faire application de la mesure anti-abus. Il ajoute qu'elle ne répond pas davantage à son argumentation en fait concernant ce qui s'est réellement passé relativement aux deux dossiers de recours contre des décisions de refus de dispense de cotisation sociale.

Quant au fait que la partie adverse soutient qu'elle lui avait proposé une auto-évaluation qui lui aurait permis de mentionner tout ce qu'il voulait voir figurer dans son évaluation, il note qu'avant l'entretien d'évaluation, il avait donné des indications précises à F. D. faisant référence au classement de tout son travail juridique. Il prétend qu'en soutenant cela, la partie adverse inverse les rôles.

Concernant l'objectif de prestation « donner des avis et rédiger des conclusions d'un niveau de qualité élevé et en respectant les délais imposés », le mémoire en réponse se contente, selon lui, de vagues allégations sans répondre à l'exposé des faits détaillés dans la requête.

Concernant l'objectif de prestation « participer à des groupes de travail internes et à des commissions chargées de projets concrets visant à appliquer, évaluer, adapter la législation et du soutien de la politique générale », il allègue que le mémoire en réponse ne répond pas à ses arguments faisant valoir une participation active aux groupes de travail, d'ailleurs illustrée dans le recours à la commission de recours. Sur la problématique de l'inapplication de la mesure anti-abus, il indique que la partie adverse passe sous silence que son intervention directe auprès de l'administratrice générale en novembre 2019 faisait suite à un projet d'instructions administratives. Quant à l'étude *de lege ferenda*, il soutient que la partie adverse prétend à tort que cela ferait incontestablement partie de ses tâches et qu'elle ne

répond pas à l'argumentation de la requête sur le but politique de la mesure anti-abus. En demandant au requérant une telle étude, l'administrateur général n'agissait pas, d'après lui conformément au principe de loyauté et il se demande même si, en demandant une telle étude, compte tenu de la qualité de membre de l'UNIZO de l'administrateur général, le but recherché n'était pas de supprimer un effet indirect de la mesure anti-abus.

Concernant l'objectif de prestation « transmettre ses connaissances aux collègues », il relève que la partie adverse n'explique toujours pas le sens qu'elle donne à l'adverbe « partiellement » pour le premier indicateur, qu'elle affirme de manière purement gratuite que toutes les « études juridiques du requérant ont été faites d'initiative alors que, comme expliqué dans le recours à la commission de recours, seules deux études ont été faites d'initiative, et qu'elle ne répond pas aux multiples illustrations d'une transmission de connaissance qui figuraient dans le recours à la commission de recours.

Concernant l'objectif de prestation « être disponible pour les clients (aussi bien internes qu'externes) », il affirme que la partie adverse fait une mauvaise lecture de la motivation de la requête et que, sur l'indicateur « refléter l'image de l'INASTI par son comportement », elle ne répond en rien à l'argumentation détaillée de la requête. Il avance que les attaques répétées contre ses avis qualifiés de « strictement juridiques » visent à lui reprocher un manque de disponibilité à l'égard des services opérationnels chaque fois que des avis demandés sont contraires à leur propre analyse. Quant aux deux courriers adressés aux ministres, rien ne permet, selon lui, de prétendre qu'ils constituent des manquements professionnels dès lors qu'aucune critique n'a été formulée par écrit quant à leur contenu. Il ajoute qu'il en va de même de sa réaction face à la demande d'une étude *de lege ferenda* sur la mesure anti-abus.

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « traiter les clients de manière intègre et respectueuse et leur fournir le service personnalisé souhaité », il affirme encore que la partie adverse ne répond pas à l'argumentation détaillée de la requête et que le reproche répétitif selon lequel ses avis sont 'strictement juridiques' revient à nier purement et simplement la fonction de juriste au sein du service des Études générales et juridiques.

Concernant l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service consistant à instruire adéquatement, et dans un délai raisonnable et réaliste, la question posée pour apporter une réponse claire, concrète, précise et motivée, il constate que la partie adverse ne conteste pas ses multiples démarches démontrant la

qualité de ses instructions de demandes d'avis juridiques, mais qu'elle se limite à faire référence aux études juridiques qu'il a réalisées sur l'inapplication de la mesure anti-abus sans répondre à l'argumentation détaillée de la requête faisant la démonstration de son attitude professionnelle adéquate. Il rappelle que le sérieux de son analyse juridique a ultérieurement été confirmé par la décision de l'administrateur général de rendre à nouveau applicable la mesure anti-abus en avril 2020.

Concernant l'indicateur de l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « fournir, dans les délais fixés ou convenus avec le client, une réponse dont le contenu est précis, univoque et motivé », il fait valoir que cet indicateur ne vise pas que le respect des délais mais bien aussi la qualité de la réponse donnée en sorte que la mention « atteint » donnée pour cet objectif est bien en contradiction avec les reproches formulés par la partie adverse de manière répétitive selon lesquels ses avis seraient « strictement juridiques ».

Concernant l'indicateur de l'objectif de disponibilité à l'égard des usagers du service « fournir des renseignements complémentaires si nécessaires », il estime que la partie adverse en transforme la portée en lui reprochant de ne pas chercher à obtenir une réaction des destinataires des avis juridiques lorsque ceux-ci n'en expriment aucune.

Concernant le prétendu non-respect de la voie hiérarchique, il fait valoir que cela n'a pas été invoqué à propos de l'inapplication de la mesure anti-abus, et que la partie adverse ne répond pas aux griefs formulés dans la requête. Il affirme que le fait d'indiquer que M. G. n'est pas juriste ne constitue pas une critique gratuite révélatrice d'une attitude dénigrante de sa part comme le soutient la partie adverse, mais démontre simplement la vacance de responsabilité au sein du service des Études générales et juridiques dont il est victime.

Concernant l'objectif « avoir une attitude ouverte et constructive », il estime que les considérations de la partie adverse sur le fonctionnement du service des Études générales et juridiques sont sans pertinence, et ne sont de plus pas conformes à la réalité, car depuis le départ du conseiller général H. D., le travail juridique se réalise individuellement, et que même s'il existe un tableau servant à enregistrer le travail juridique des juristes, cela n'implique nullement la réalisation d'études juridiques collectives.

Selon lui, « invoquer “tous les reproches et accusations formulées par le requérant” avec un soi-disant dénigrement de “collègues jusqu'à l'administratrice

générale”, “un manque de politesse du requérant vis-à-vis de collègues et de sa hiérarchie” sans cependant aucune considération pour le travail juridique réalisé et le contexte dans lequel il s’est effectué, constituent des formules sans aucune signification concrète pour fonder une justification des critères d’attribution de la mention insuffisant, ni *a fortiori*, une pondération de ceux-ci en tenant compte de la contribution aux prestations d’équipe ».

Il ajoute que dans ce contexte, il voit mal en quoi les déclarations de l’administratrice générale faisant état de « harcèlement » ainsi que de perturbation de son « bien-être » et de celui des autres fonctionnaires généraux à la suite des alertes qu’il avait lancées au sujet des deux problématiques précitées peuvent justifier la mention « insuffisant ».

Enfin, il indique que la partie adverse ne répond pas à ses arguments démontrant que les deux entretiens de fonctionnement qu’il a refusés ne concernaient pas en réalité les premier et troisième critères d’attribution de la mention « insuffisant » ni la contribution aux prestations d’équipe comme pondération dans un sens aggravant ou atténuant.

VII.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Il soutient tout d’abord que n’est pas exacte la présentation qui est faite du moyen par la partie adverse, laquelle met en exergue que ce moyen est pris de la violation de l’article 3 de la loi du 29 juillet 1991 et non de l’erreur manifeste d’appréciation, dès lors que, selon lui, l’adéquation de la motivation en fait et en droit de la décision est précisément intrinsèquement liée à l’appréciation par la partie adverse de tous les éléments de fait et de droit relatifs à sa décision. Il n’aperçoit en outre pas les conséquences concrètes que la partie adverse prétend tirer de cette remarque pour conduire à considérer que son troisième moyen ne serait pas fondé.

Il fait valoir que la confrontation de ses positions avec celles de l’évaluateur ne se retrouve nullement dans l’avis de la commission de recours. Il soutient que c’est sans pertinence que la partie adverse prétend contrer cette constatation en faisant valoir que « l’avis de la commission de recours se réfère aux « moyens et arguments avancés par l’évalué », ce qui serait prétendument « suffisant », étant donné qu’il n’existerait « aucune obligation de reproduire les arguments dans l’avis ». Il ajoute c’est également sans rapport avec le contenu réel du moyen que la partie adverse fait valoir qu’«une autorité ne doit pas donner les motifs de ses motifs ».

Il soutient que cette argumentation de la partie adverse constitue la négation de la mission de la commission de recours, consistant à statuer sur un recours et sur les moyens développés à l'appui de celui-ci.

Il estime que dans son dernier mémoire, la partie adverse ne fait que répéter les allégations de l'évaluateur, centrées sur les deux sujets problématiques auxquels il se réfère perpétuellement, à savoir l'inapplication de la mesure anti-abus fixée à l'article 6bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 et la question des recours en matière de dispense des cotisations sociales de travailleur indépendant.

Il indique que dans son recours écrit à la commission de recours, il avait détaillé les circonstances précises relatives à ces sujets et la réalisation pratique de son travail juridique, pour démontrer, concrètement, que la position de la partie adverse, reprise dans l'avis de cette commission, selon laquelle « les compétences juridiques de l'évalué ne sont pas mises en doute mais bien leur mise en pratique » n'était pas fondée.

Il affirme qu'alors que la commission de recours n'a en rien répondu à son argumentation, il est particulièrement renversant de considérer que la partie adverse invoque le contenu de l'avis de cette commission pour justifier la mention « insuffisant » et démontrer ainsi l'absence de fondement du moyen.

Il estime que c'est également en vain que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste l'inadéquation entre les critères d'attribution de la mention « insuffisant » visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 et le critère modulateur visé à l'alinéa 2 (sans précision du choix entre les critères d'attribution), et les appréciations « atteint », « pas atteint » ou « partiellement atteint » (appréciation au contenu indéfini dans le « rapport d'entretien d'évaluation »).

Il relève à ce sujet que la partie adverse allègue un ordre de priorité des objectifs à poursuivre par l'évalué et des indicateurs y relatifs, en réalité absent du « rapport d'entretien d'évaluation ». Il renvoie au surplus à sa critique de la réalité des allégations faites dans ledit rapport ou de leur pertinence, concernant les appréciations « pas atteint » ou « partiellement atteint », ainsi qu'à la contradiction entre certaines de ces appréciations.

VII.2. Appréciation

Il résulte des articles 12, 18, 30/1, 31 et 32 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', arrêté encore en vigueur au moment de l'évaluation en cause, que l'attribution d'une mention d'évaluation « insuffisant » résulte d'un rapport de l'évaluateur, doit recevoir l'accord et le contreseing du directeur général ou du directeur et peut faire l'objet d'un recours suspensif auprès d'une commission de recours, laquelle, après avoir invité le membre du personnel à être entendu, émet un avis motivé qui soit propose de modifier la mention contestée, soit propose de la maintenir. Dans cette dernière hypothèse, la mention « devient définitive », le rôle du fonctionnaire dirigeant étant exclusivement d'en informer le requérant (article 32, alinéa 2). Il en résulte que lorsque l'évaluateur a établi un rapport qui se conclut par l'attribution d'une mention « insuffisant » et que le membre du personnel a introduit un recours suspensif contre cette mention, l'acte qui fait définitivement grief au membre du personnel est cet « avis motivé » de la commission de recours qui « propose » le maintien de cette mention. En effet, dès lors que cette commission de recours doit rendre « un avis motivé », après avoir entendu les moyens de défense du membre du personnel et que cet avis motivé lorsqu'il confirme la mention rend celle-ci définitive, l'appréciation de cette commission, qui implique que celle-ci aura réexaminé le dossier d'évaluation après avoir entendu l'intéressé, est bien le dernier acte adopté par un organe de la partie adverse quant à l'évaluation du membre du personnel. Pour que ce recours soit effectif, il y a lieu de considérer que l'appréciation portée par cet « avis motivé », dans l'hypothèse où il confirme la mention attribuée par l'évaluateur, se substitue à celle faite dans le rapport de ce dernier et que cet « avis motivé » est l'acte susceptible de recours devant le Conseil d'État et qui fait l'objet du présent recours.

En vertu des dispositions visées au moyen, à savoir l'article 31 précité et la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', cet avis doit être motivé, ce qui implique non seulement qu'il comporte une motivation formelle mais également que cette motivation soit adéquate, c'est-à-dire qu'elle repose sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Cette obligation de motivation implique que la commission de recours expose les considérations de fait et de droit qui fondent son avis afin de permettre à l'agent évalué de comprendre, à la lecture de cet avis, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit la commission à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre.

Cette obligation de motivation n'exige toutefois pas que la commission donne les motifs de ses motifs, ni qu'elle réponde à chacun des arguments de l'agent

qui l'a saisi. En outre, dans la mesure où l'avis de la commission de recours confirme la mention attribuée par l'évaluateur, il y a lieu de considérer que sauf indication contraire, elle s'appuie sur les éléments de fait qui ont été constatés par l'évaluateur pour justifier la mention qu'il a attribué à l'agent.

En l'espèce, la commission de recours motive sa proposition, adoptée à l'unanimité, de maintenir la mention « insuffisant » attribuée au requérant comme suit :

« Cet avis est motivé par le fait que la Commission a constaté qu'en l'espèce, les conditions de l'article 15 de l'Arrêté royal du 24 septembre 2013 sont remplies, étant donné qu'elle est d'avis que l'évalué n'a pas été disponible à l'égard des usagers du service malgré les rappels qui lui ont été adressés tout au long de la période et sous réserve que ces faits ne fassent pas l'objet d'une procédure disciplinaire, et que la Commission a constaté que ce manque de disponibilité a entravé la bonne exécution de ses objectifs de prestation, à savoir : donner des avis et rédiger des conclusions, participer à des groupes de travail internes et à des commissions chargées de projets concrets.

Pendant la période considérée, Monsieur Franquet ne s'est pas montré disponible pour le fonctionnaire dirigeant et les services opérationnels de son organisation. Il a par conséquent insuffisamment rempli sa fonction de spécialiste affaires juridiques et générales dont une raison d'être est de formuler des avis au management et de l'épauler en lui fournissant des informations, en développant une stratégie ainsi qu'en assurant le suivi et en installant des moyens de gestion afin de permettre au management d'atteindre ses objectifs et de poursuivre une politique d'information orientée vers le client et ouvert à la discussion avec les clients internes.

La Commission a constaté que Monsieur Franquet n'a pas respecté à maintes reprises la voie hiérarchique, allant même jusqu'à adresser directement des courriers recommandés aux ministres de tutelle de l'INASTI sans passer par les instances dirigeantes de l'INASTI ni même les en informer, ce qui est en contradiction flagrante avec la compétence générique "agir de façon loyale" qui est inhérente à sa description de fonction.

La Commission relève que les compétences juridiques de l'évalué ne sont pas mises en doute mais bien leur mise en pratique. Le fait qu'il ne se soit pas remis en question, qu'il ait refusé le dialogue et les entretiens de fonctionnement, a contribué à ce qu'il n'ait pas rencontré les attentes de sa fonction.

De plus, la Commission constate que la régularité de la procédure a été respectée.

(...) ».

L'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 dispose :

- « La mention "insuffisant" est attribuée au membre du personnel qui :
- 1° soit a réalisé moins de 50 % de ses objectifs de prestation;
 - 2° soit n'a pas développé les compétences nécessaires à exercer sa fonction et ne peut plus exercer celle-ci de manière satisfaisante alors que cet objectif de développement lui avait été assigné lors de l'entretien de planification;
 - 3° soit n'a pas été disponible à l'égard des usagers du service malgré les rappels qui lui ont été adressés tout au long de la période et sous réserve que ces faits ne fassent pas l'objet d'une procédure disciplinaire.

La contribution aux prestations de l'équipe est appréciée comme un élément aggravant ou atténuant. 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 ».

Il résulte de la motivation de son avis que la commission de recours a maintenu la mention « insuffisant » pour le motif qu'elle a considéré que le requérant n'avait « pas été disponible à l'égard des usagers du service malgré les rappels qui lui ont été adressés tout au long de la période et sous réserve que ces faits ne fassent pas l'objet d'une procédure disciplinaire ». Cette seule considération suffit, en vertu de l'article 15 précité et visé expressément dans la motivation, à l'attribution de la mention « insuffisant ». Le fait que la commission ait également indiqué qu'elle « a constaté que ce manque de disponibilité a entravé la bonne exécution de ses objectifs de prestation, à savoir : donner des avis et rédiger des conclusions, participer à des groupes de travail internes et à des commissions chargées de projets concrets, ne signifie pas qu'elle a justifié la mention « insuffisant » non seulement par le manque de disponibilité à l'égard des usagers du service, visé à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, mais également par une réalisation insuffisante de ses objectifs de prestation visés au 1^o du même alinéa.

L'avis mentionne les raisons pour lesquelles la commission considère que le requérant n'avait pas été disponible pour les usagers du service, à savoir qu'« il ne s'est pas montré disponible pour le fonctionnaire dirigeant et les services opérationnels de son organisation » et en exposant que la fonction de spécialiste des affaires juridiques du requérant impliquait une telle disponibilité. Les éléments sur lesquels s'appuie cet avis pour parvenir à cette conclusion figurent au dossier d'évaluation du requérant et sont également longuement exposés dans le rapport d'évaluation. En particulier, ses courriels avec l'administratrice générale n'acceptant pas les remarques motivées de celle-ci (voir les points 19 à 29 de l'exposé des faits), ses courriers aux ministres de tutelle à l'insu de sa hiérarchie et sans attendre une réaction de celle-ci à la problématique qu'il y soulève (voir les points 5 à 7 de l'exposé des faits) et son refus de participer à des entretiens de fonctionnement sont des éléments invoqués par la commission de recours, confirmés par le dossier administratif et pertinents pour évaluer la disponibilité du requérant à l'égard des usagers du service, en l'occurrence le management et les services opérationnels. Toute l'argumentation du requérant repose en substance sur son affirmation que ses études étaient juridiquement correctes et que leur justesse n'a jamais été contredite. Toutefois, la commission de recours relève que les compétences juridiques de l'évalué ne sont pas mises en doute mais bien leur mise en pratique, ce que corroborent effectivement les éléments du dossier qui viennent d'être rappelés.

L'acte attaqué contient donc une motivation formelle et repose sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

La question de savoir si ces éléments conduisent à la conclusion que le requérant n'était « pas » disponible pour les usagers du service, ou était seulement « peu » disponible à l'égard de ces usagers, auquel cas la mention à attribuer aurait pu être, toutes choses égales par ailleurs, « à améliorer » (article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o) relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la partie adverse. Il suffit à cet égard de constater que le moyen n'invoque pas l'erreur manifeste d'appréciation, qui n'est pas d'ordre public.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

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 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 17 janvier 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux