

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.249 du 25 juin 2024

A. 236.848/VIII-12.012

En cause : **V. F.**,
ayant élu domicile chez
Me Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 juillet 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision par laquelle lui est attribuée la mention d'évaluation "insuffisant" pour le cycle d'évaluation 2021 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2024.

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

M^e Pierre Vandueren, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante est titulaire du grade d'expert fiscal adjoint (agent statutaire de niveau B) au sein du *team* 7 du centre P Charleroi de l'administration générale de la Fiscalité (AGFisc).

2. Dans le cadre de son cycle d'évaluation 2021, couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021, un entretien de fonction se tient le 17 février 2021. Le rapport y relatif est signé par la requérante, le 23 février 2021, avant de l'être par sa supérieure hiérarchique, S. D., conseiller, le 26 février 2021.

3. L'entretien de planification qui a ensuite lieu, le 15 mars 2021, fait également l'objet d'un rapport, signé par la requérante, le 16 mars 2021, et par S. D., le 7 avril 2021.

4. À l'issue de l'entretien d'évaluation du 18 janvier 2022, S. D. établit, le 20 janvier suivant, un rapport attribuant la mention « insuffisant » à la requérante, rapport qui est également signé par le directeur du service L. B.

Le même jour, ce rapport est, par un courriel généré automatiquement dans l'application *Crescendo*, notifié à la requérante qui le signe le 11 février 2022 en précisant qu'elle n'est pas d'accord et qu'elle va introduire un recours.

5. Par un courriel du 14 février 2022, la requérante transmet à B. H., expert financier, un document, signé et daté du 11 février 2022, par lequel elle informe le président du comité de direction qu'elle désire introduire un recours contre son évaluation.

Il lui en est accusé réception par un courriel du jour même.

6. Par un courriel du 21 février 2022, B. H. transmet le recours de la requérante ainsi que son dossier d'évaluation individuel au président de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation (ci-après, la CIRE).

Une copie de ce courriel et de ses annexes est adressée le même jour aux supérieurs hiérarchiques de la requérante.

7. Par un courriel du 25 mars 2022, la requérante transmet une note de défense ainsi que des pièces complémentaires à la CIRE.

8. En sa séance du 21 avril 2022, celle-ci, après avoir entendu la requérante et son défenseur, ainsi que S. D., émet l'avis, à l'unanimité des voix à l'issue du vote au scrutin secret, de maintenir la mention attribuée.

9. Par un courrier recommandé du 17 mai 2022, le président du comité de direction notifie à la requérante l'avis de la CIRE et l'informe qu'à la suite de celui-ci, la mention « insuffisant » est devenue définitive pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué dont la requérante accuse réception le 21 mai 2022.

IV. Moyen unique, première branche

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'article 14 de la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination', des principes de bonne administration, des principes d'équitable procédure et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la requérante expose que, durant la période d'évaluation en cause, elle n'a pris part à aucun entretien de fonctionnement et que son évaluatrice n'a pas attiré son attention sur le fait que son fonctionnement général serait « tout à fait insuffisant ».

Elle constate que le rapport d'évaluation fait en effet état de nombreux griefs d'ordre comportemental (mauvaise volonté, récalcitrance) mais aussi liés aux aptitudes et que 47 annexes ont été insérées dans l'application *Crescendo* le 17 janvier 2022. Elle souligne que toutes ces annexes émanent de la messagerie de sa supérieure hiérarchique, qui les a donc conservées au fil des mois, mais n'a jamais estimé opportun de les mentionner dans *Crescendo* en cours d'exercice. Elle relève ainsi que cinq courriels datent de 2022 (donc postérieurement à la période d'évaluation) et qu'environ 80 % des courriels émanent de ses collègues (autres que la supérieure hiérarchique) qui se plaignent d'elle sans pour autant qu'elle en soit nécessairement destinataire.

Elle rappelle l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 et soutient qu'eu égard aux griefs formulés par l'évaluatrice dans le cadre de son rapport final d'évaluation, l'organisation d'un entretien de fonctionnement tel que visé par la disposition précitée s'imposait à l'autorité administrative.

Elle estime qu'il ne s'agit en effet pas dans le chef de celle-ci d'une simple faculté puisque la disposition susmentionnée prévoit expressément qu'un entretien de fonctionnement est tenu chaque fois que c'est nécessaire. Eu égard aux reproches formulés par l'évaluatrice, elle n'aperçoit pas comment la partie adverse pourrait sérieusement justifier qu'il n'y avait pas nécessité au sens de l'article 8 en cause.

Elle se réfère, sur ce point, à la jurisprudence du Conseil d'État (arrêts n° 236.066 du 12 octobre 2016, n° 251.862 du 15 octobre 2021, n° 249.524 du 19 janvier 2021, n° 249.093 du 30 novembre 2020).

Elle allègue encore que, contrairement à ce que la CIRE a considéré, dans son avis du 21 avril 2022, les réunions informelles qui ont, le cas échéant, eu lieu ne sont pas de nature à compenser l'absence d'un entretien de fonctionnement. Elle rappelle que la notion d'entretiens informels n'a été reprise dans les cycles d'évaluation que par l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale', qui ne produit ses effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2022 et que cette notion ne peut donc intervenir dans le cadre d'un cycle d'évaluation portant sur l'année 2021. Elle souligne que le nouvel article 82, § 1^{er}, précise en effet que « les périodes d'évaluation et les procédures de recours en matière d'évaluation, en cours à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, restent régies par les dispositions qui étaient en vigueur avant cette date ».

En outre, elle observe qu'il est tout à fait inadéquat de lui reprocher de ne pas avoir sollicité l'organisation d'un tel entretien dès lors que conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, c'est à l'autorité que cette initiative incombe lorsque cela s'avère nécessaire.

Selon elle, il est manifeste qu'en l'espèce, la partie adverse a méconnu cet article 8 ainsi que tant l'esprit que la lettre de la procédure d'évaluation.

Elle rappelle encore que l'évaluatrice a introduit 47 annexes dans *Crescendo* en date du 17 janvier 2022, à savoir la veille de l'entretien d'évaluation, de sorte qu'elle n'a raisonnablement pas pu prendre connaissance de toutes ces annexes dans un délai admissible et en temps opportun, à savoir en cours d'évaluation ce qui lui aurait permis, le cas échéant, de réagir adéquatement.

Elle estime qu'en produisant ces nombreuses annexes la veille de l'entretien d'évaluation, l'évaluatrice n'a pas agi conformément aux principes de bonne administration, qui imposent à toute administration d'agir de manière diligente et raisonnable, en veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Concernant la première branche, la partie adverse observe que, nulle part dans sa requête, la requérante ne conteste le bien-fondé des reproches qui lui sont adressés mais qu'elle se borne à soutenir que les manquements relevés par son évaluatrice dans l'acte attaqué auraient dû faire l'objet d'un entretien de fonctionnement, affirmant que l'organisation d'un tel entretien « s'imposait à l'autorité administrative ».

Elle expose que le critère de nécessité établi par l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 n'étant pas autrement défini, le Conseil d'État a estimé qu'il convenait de l'appréhender au regard de l'objectif poursuivi, en considérant que « la question n'est pas de savoir si un entretien de fonctionnement aurait permis à la requérante d'avoir de meilleures prestations, mais si la tenue d'un tel entretien lui aurait permis de prendre connaissance de certains reproches formulés par son évaluateur avant l'entretien d'évaluation et d'éventuellement y remédier avant ce dernier entretien » (arrêt n° 249.093 du 30 novembre 2020).

Elle soutient qu'en l'espèce une réponse négative peut être réservée à cette question, la requérante ayant été suffisamment informée, durant tout le cycle d'évaluation, des reproches formulés par son évaluatrice à son encontre, tant par le biais des courriels qu'elle lui a adressés qu'à l'occasion des entretiens informels

qu'elles ont eus. Elle ajoute que « la CIRE n'a nullement anticipé l'application de l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' qui prévoit désormais que "chaque fois que c'est nécessaire et sans préjudice de tout entretien informel, un entretien de fonctionnement est organisé à la demande de l'évaluateur ou du membre du personnel", mais s'est conformée à la jurisprudence précitée qui contenait déjà en germe les précisions/modifications réglementaires ainsi apportées ».

Selon elle, la commission a donc légitimement pu conclure « que l'évaluée ne pouvait ignorer ses difficultés et points d'amélioration » à la suite du constat, fait à l'audience du 21 avril 2021, que l'évaluatrice « explique, sans être contredite par l'évaluée, avoir organisé plusieurs réunions informelles pour lui signaler les points d'amélioration et l'avoir adéquatement encadrée, l'avoir soutenue et lui avoir apporté les formations pour obvier à ses difficultés ». Elle ajoute que le dossier administratif confirme que plusieurs initiatives ont été prises par S. D. pour tenter de remédier à la situation, en vain. Elle cite, à cet égard, les courriels du 27 avril 2021 et du 30 novembre 2021.

Par ailleurs, la partie adverse conteste l'affirmation de la requérante selon laquelle l'initiative d'organiser un entretien de fonctionnement lui incombait, en vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013. Elle soutient que rien n'empêchait la requérante de solliciter la tenue d'un tel entretien sur la base de cette disposition si elle l'estimait nécessaire en dépit des entretiens informels qu'elle avait eus avec son évaluatrice et des nombreux courriels que celle-ci lui avait adressés durant toute l'année.

Elle conteste également l'affirmation de la requérante selon laquelle son évaluatrice aurait attendu le 17 janvier 2022 pour ajouter « 47 annexes » dans l'application *Crescendo* « dans le but manifeste de justifier la mention d'évaluation qui serait attribuée ». Elle soutient que la plupart des annexes étaient bien connues de la requérante puisqu'ainsi qu'en atteste leur contenu, soit elles lui avaient été envoyées par son évaluatrice ou un autre collègue tout au long du cycle d'évaluation, soit la requérante en était l'expéditrice.

En toute hypothèse, elle fait valoir que la requérante aurait pu demander le report de l'entretien d'évaluation si elle estimait devoir bénéficier de davantage de temps pour faire valoir son point de vue concernant ces annexes.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle allègue qu'il importe de s'interroger sur la nécessité d'un entretien de fonctionnement qui doit, selon elle, à la lumière de la jurisprudence, s'apprécier au regard de la connaissance par l'agent, avant l'entretien d'évaluation, des reproches formulés par l'évaluateur. Elle soutient que cette connaissance transparaît au travers de l'ensemble des pièces du dossier.

Elle met ainsi en exergue un courriel du 27 avril 2021 de la supérieure hiérarchique de la requérante dans lequel la première reproche à la seconde, entre autres, de ne pas avoir suivi une formation en ligne « qui fait partie de [s]on objectif de développement repris dans [s]on entretien de planification 2021 » et lui propose de suivre cette formation en libre-service en lui communiquant un lien à cet effet. Selon elle, la réponse « désolée » de la requérante prouve qu'elle avait bien connaissance de ces reproches.

Elle souligne également que les objectifs de prestations de la requérante n'étaient ni complexes, ni nombreux, puisqu'ils se limitaient à deux objectifs de prestations très simples et très clairs, de telle sorte que les reproches contenus dans les nombreux courriels adressés à la requérante tout au long du cycle d'évaluation se rapportent, selon elle, sans difficulté aucune à ces deux seuls objectifs de prestation. Elle ajoute qu'il en va de même pour l'objectif de développement et pour les objectifs de disponibilité et de contribution aux prestations de l'équipe.

IV.2. Appréciation

Il résulte de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', applicable à la période d'évaluation contestée en l'espèce, que l'évaluation des agents de l'État se fonde « principalement » sur la réalisation des objectifs de prestation fixés lors de l'entretien de planification et éventuellement adaptés lors des entretiens de fonctionnement, sur le développement des compétences utiles à la fonction et, le cas échéant, sur la qualité des évaluations réalisées par l'agent lorsqu'il en est chargé (article 3, alinéa 1^{er}). L'évaluation se fonde également, dans un second temps selon le rapport au Roi, sur la contribution de l'agent aux prestations de l'équipe dans laquelle il fonctionne et sa disponibilité à l'égard des usagers internes ou externes du service (article 3, alinéa 2). Le même rapport au Roi indique que l'évaluation « s'inscrit dans une perspective dynamique de gestion des ressources humaines qui a pour objectif de stimuler les membres du personnel dans le développement de leur carrière », et que des « démarches spécifiques » sont mises en œuvre pour assurer que l'agent, l'évaluateur et la ligne hiérarchique « soient impliqués et responsabilisés par le processus d'évaluation ».

L'article 8 de l'arrêté royal précité disposait :

« Art. 8. Pendant la période d'évaluation, chaque fois que c'est nécessaire, un entretien de fonctionnement est tenu entre l'évaluateur et le membre du personnel.

Durant l'entretien de fonctionnement peuvent notamment être abordés :

- 1° des solutions aux problèmes qui concernent le fonctionnement du membre du personnel ;
- 2° des solutions aux problèmes qui entravent la réalisation des objectifs convenus ; ceux-ci peuvent concerner aussi bien l'organisation et le fonctionnement du service, l'accompagnement par l'évaluateur que des facteurs externes ;
- 3° le développement du membre du personnel au sein de sa fonction actuelle ;
- 4° les perspectives et aspirations de carrière du membre du personnel et le développement de compétences qui sont souhaitables à cette fin.

Les objectifs de prestation et de développement peuvent être adaptés de commun accord durant l'entretien de fonctionnement.

Le cas échéant, les objectifs de prestation doivent être compatibles avec l'exercice des prérogatives syndicales telles qu'elles sont définies par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi.

Les objectifs de prestation et de développement sont adaptés en cas de modification du régime de travail.

Le membre du personnel peut demander un entretien de fonctionnement.

L'évaluateur lui accuse réception de sa demande, de préférence par courriel.

Si un membre du personnel est absent pendant plus de cinquante jours ouvrables sans interruption, l'évaluateur l'invite à un entretien de fonctionnement lors de sa reprise de travail, sauf lorsqu'un entretien d'évaluation doit avoir lieu à ce moment, conformément à l'article 9, alinéa 4 ».

Même si cet article n'impose pas automatiquement la tenue d'un entretien de fonctionnement, puisqu'il ne doit avoir lieu qu'à chaque fois « que c'est nécessaire », son but est notamment de permettre d'adapter les objectifs de prestation fixés lors de l'entretien de planification et d'apporter des solutions aux problèmes éventuellement rencontrés.

En l'espèce, le dossier d'évaluation en général, et plus particulièrement les annexes versées au rapport d'évaluation par l'évaluatrice, démontrent que des problèmes de fonctionnement ont été rencontrés par la requérante dès le début de sa période d'évaluation et tout au long de celle-ci. La nature et le nombre important des problèmes relevés auraient dû attirer l'attention de l'évaluatrice, bien avant la fin de la période d'évaluation, sur la nécessité d'organiser un entretien de fonctionnement avec la requérante. En effet, à l'issue de cet entretien, un rapport aurait encore dû être établi conformément à l'article 11 de l'arrêté royal précité, et la requérante

aurait ainsi pu faire valoir ses éventuelles observations. Cet entretien aurait également permis, le cas échéant, d'adapter les objectifs fixés lors de l'entretien de planification et, dans tous les cas, d'attirer formellement l'attention de la requérante sur ses divers problèmes de fonctionnement et sur le fait qu'elle n'atteignait pas ses objectifs. Cet entretien aurait également pu permettre à la requérante de prendre la mesure de ces problèmes et de tenter de les solutionner avant l'évaluation finale.

En outre, si, comme la partie adverse l'observe, la requérante ne conteste pas le bien-fondé des reproches qui lui sont faits, il faut rappeler que la question n'est pas de savoir si un entretien de fonctionnement aurait permis à l'agent requérant d'avoir de meilleures prestations, mais si la tenue d'un tel entretien lui aurait permis de prendre connaissance de certains reproches formulés par son évaluateur avant l'entretien d'évaluation et d'éventuellement y remédier avant ce dernier entretien.

Il faut encore souligner que l'entretien de fonctionnement doit notamment permettre d'adapter « de commun accord » les objectifs de prestation et de fonctionnement fixés lors de l'entretien de planification. Cet entretien de fonctionnement permet ainsi d'apporter des solutions aux problèmes éventuellement rencontrés, qu'il s'agisse du fonctionnement du membre du personnel ou d'une entrave à la réalisation des objectifs convenus, ceux-ci pouvant concerner aussi bien l'organisation et le fonctionnement du service que l'accompagnement par l'évaluateur ou des facteurs externes. Compte tenu de cet objectif précis, l'entretien de fonctionnement ne peut être remplacé par de simples « entretiens informels » ou des « contacts réguliers » qui n'auraient pas spécifiquement pour objet de trouver une solution à ces problèmes ou d'adapter de commun accord les objectifs de prestation et de développement.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que « la requérante a été suffisamment informée, durant tout le cycle d'évaluation, des reproches formulés par son évaluatrice à son encontre, tant par le biais de *mails* qu'elle lui a adressés [...] qu'à l'occasion des entretiens informels qu'elles ont eus ». En effet, si le dossier d'évaluation reprend un certain nombre de courriels émanant de collègues ou de supérieurs hiérarchiques de la requérante et formulant des reproches à celle-ci, ces courriels, d'une part, ne peuvent pas être considérés comme poursuivant l'objectif précis de l'entretien de fonctionnement, à savoir trouver une solution aux problèmes rencontrés et, le cas échéant, adapter de commun accord les objectifs de prestation et de développement et, d'autre part, tendent plutôt à démontrer la nécessité d'un tel entretien. Concernant les entretiens informels, même si leur existence n'est pas contredite par la requérante, le dossier administratif ne

permet aucunement d'attester de leur fréquence et de leur contenu et ils ne peuvent en tout état de cause pas pallier le défaut d'un entretien de fonctionnement.

Dans les circonstances de l'espèce, il convient donc de considérer qu'en l'absence de tout entretien de fonctionnement, l'acte attaqué viole l'article 8 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, en vigueur au moment des faits. En effet, cette absence d'entretien a vicié la procédure d'évaluation en ne permettant pas à la requérante de faire valoir, en temps utile, ses éventuelles observations par rapport aux critiques émises à son encontre et en ne lui permettant pas de discuter avec son évaluatrice de pistes de solution avant que n'interviennent l'entretien d'évaluation et l'attribution de la mention « insuffisant ».

La première branche est donc fondée.

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base la première branche, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 décision par laquelle la mention « insuffisant » est attribuée à V. F. pour le cycle d'évaluation 2021 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux