

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.231 du 4 février 2025

A. 240.225/VIII-12.360

En cause : **I. D.,**
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (en abrégé : CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34c
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 octobre 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision adoptée le 7 août 2023 par [le] président du comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, lui attribuant la mention "à améliorer" 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^{me} Aurore Percy, 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 23 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2025.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Herman, *loco* M^e Marie Bourgy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Aurore Percy, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 16 septembre 2002, la requérante est désignée au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, en qualité d'agent de niveau B.

2. Elle réussit le concours d'accession au niveau A et devient inspecteur social chef de direction pour le même SPF à partir du 1^{er} mars 2016. Elle est affectée, selon son premier choix, à la direction germanophone de la direction régionale du contrôle des lois sociales (CLS) de Verviers.

3. Le 15 avril 2019, elle passe son entretien de planification avec son supérieur hiérarchique D. H. pour le cycle d'évaluation de 2019.

4. Le 3 septembre 2019, elle passe l'entretien de fonctionnement et, le 17 février 2020, son entretien d'évaluation, toujours avec ce même supérieur hiérarchique.

Le rapport de l'entretien d'évaluation porte la mention finale « à améliorer », motivée en substance par le fait que seuls 60 % des objectifs de prestation (soit trois objectifs sur cinq) et seuls 50 % des objectifs de développement (soit « un objectif et trois indicateurs » sur « deux objectifs et six indicateurs ») sont atteints.

Les autres critères d'évaluation, à savoir la disponibilité à l'égard des usagers du service, la contribution aux prestations de l'équipe et la qualité (et les délais) des évaluations sont considérés comme atteints.

5. Le 24 mars 2020, elle saisit la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation d'un recours contre cette mention finale.

6. Le 1^{er} septembre 2020, elle est, à sa demande, mutée dans le service du *Contact Center* francophone de la direction du Contrôle des lois sociales, dans un emploi de niveau B2.

7. Le 6 octobre 2020, ladite commission estime, à l'unanimité, que la mention « à améliorer » ne doit pas être maintenue et qu'il y a lieu de lui attribuer la mention « répond aux attentes ».

8. Le 9 octobre 2020, le président du comité de direction lui attribue la mention « à améliorer » pour le cycle d'évaluation de 2019.

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation déclaré sans objet par l'arrêt n° 257.283 du 12 septembre 2023, à la suite du retrait de cette mention le 4 juillet 2023 et de sa réfection par l'acte attaqué en l'espèce.

9. Selon le mémoire en réplique, depuis le 1^{er} septembre 2022, la requérante est, à sa demande, affectée à la direction générale du Service d'Information et de Recherche sociale (SIRS) du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

10. Le 7 août 2023, le président du comité de direction procède à la réfection de son évaluation du 17 février 2020 et lui attribue la mention « à améliorer ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié le même jour.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La requérante indique qu'elle relève du rôle linguistique français, qu'elle est au service de la partie adverse depuis le 16 septembre 2002, qu'elle exerce la fonction d'attachée au contrôle des lois sociales depuis le 1^{er} mars 2016 et que l'acte attaqué la « lèse incontestablement tant sur le plan matériel que moral » de sorte qu'elle a « un intérêt évident à son recours ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que la requérante se limite à préciser que l'acte attaqué la lèse incontestablement tant sur le plan matériel que moral et qu'elle justifie d'un intérêt évident à son recours mais que, dans son premier moyen, elle précise toutefois que « la mention "à améliorer" [lui] attribuée n'a pas eu de conséquence concrète sur sa situation administrative, celle-ci n'ayant pas eu l'opportunité de se porter candidate à une promotion dans l'intervalle. Force est donc de constater que l'acte attaqué est dépourvu de tout effet juridique ou administratif concret, pour le présent, l'avenir et le passé ».

Elle s'interroge en conséquence quant à l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué et estime qu'en l'absence de plus amples explications dans la requête, celui-ci ne peut, à ce stade, être considéré comme établi.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que « c'est par une erreur de plume [qu'elle] invoquait une lésion sur le plan matériel inexistante en l'espèce ». Elle expose qu'elle poursuivait, dans sa requête, « en indiquant que l'acte attaqué est donc manifestement motivé par la volonté de l'autorité de conserver abusivement un pouvoir du dernier mot et de causer un préjudice moral à la requérante, en dehors de tout objectif intéressant l'intérêt général ». Elle en déduit qu'elle soutient que l'acte attaqué lui a causé un préjudice moral que l'annulation serait de nature à réparer à tout le moins en partie.

Elle ajoute que l'acte attaqué contient des considérations dénigrantes et fallacieuses à son égard dès lors qu'en ce qui concerne l'évaluation de sa disponibilité à l'égard des usagers, il vise spécialement des propos dénigrants qu'elle aurait tenus à l'égard de la hiérarchie et une allégation selon laquelle elle consacrerait beaucoup de temps à s'occuper de sa situation personnelle et à décrédibiliser sa hiérarchie, ce qui causerait des retards, alors que les objectifs de prestations sont pourtant évalués comme atteints. Elle fait valoir que de telles allégations sont réitérées au sujet de la contribution aux prestations de l'équipe et elle « soutient que l'acte attaqué s'inscrit dans une succession de démarches initiées par sa hiérarchie en vue de lui porter un préjudice moral évident :

- 1) En juin 2018, lorsque son collègue, [D. H.], a été promu au grade de conseiller, sa place de chef de direction n'a pas été rendue officiellement vacante et un agent de niveau B a été placé pour exercer la fonction "pour des raisons de service" alors

même que la fonction nécessitait le grade de niveau A. Cela a eu pour conséquence de [la] maintenir [...] à un poste éloigné de son domicile.

- 2) Dès le mois d'août 2019, son supérieur hiérarchique, [D. H.], multiplie les démarches auprès des agents de bureau de Verviers, sans [l']en informer [...] en vue de saboter sa crédibilité et son autorité hiérarchique.
- 3) En février 2020, son entretien d'évaluation 2019 fait référence à des témoignages manifestement malveillants et repose sur de nombreuses fausses allégations [qu'elle] réfute, preuves à l'appui.
- 4) En octobre 2020, la CIRE émet, à l'unanimité, l'avis [de lui] octroyer [...] la mention "Répond aux attentes". En dépit de cet avis pourtant émis à l'unanimité, l'autorité décide de maintenir la mention "À améliorer".
- 5) En avril 2021, la hiérarchie ouvre une procédure disciplinaire visant à sanctionner globalement les mêmes manquements prétendus que ceux repris dans [son] entretien d'évaluation 2019 [...] alors qu'elle était cheffe de direction. Cette procédure disciplinaire est initiée alors même [qu'elle] n'exerce plus cette fonction depuis août 2020 suite à sa demande de mutation et qu'elle satisfait entièrement les attentes dans le cadre de sa nouvelle fonction.
- 6) En dépit de l'avis rendu par la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire stipulant qu'il n'y a pas lieu de [la] sanctionner [...], l'autorité a persisté dans sa volonté de maintenir la sanction disciplinaire. Fort heureusement pour [elle], le ministre a, quant à lui, décidé de suivre l'avis de la chambre de recours, contre l'avis de son administration, en ne [la] sanctionnant pas disciplinairement [...].
- 7) En juillet 2023, suite au rapport de l'auditeur en [sa] faveur [...] dans le cadre de son recours au Conseil d'État, l'autorité a décidé de retirer l'acte du 9 octobre 2020 qui maintenait la mention "À améliorer" pour [son] cycle d'évaluation 2019 [...]. Ce retrait a été suivi d'un nouvel acte faisant l'objet de cette requête en annulation ».

Elle ajoute que bien d'autres démarches encore ont été initiées par l'autorité en vue de lui nuire mais qu'il « serait fastidieux de les énumérer toutes, sachant en outre qu'il n'est pas toujours possible d'en apporter les preuves écrites », et qu'il ressort clairement de cette succession de démarches que l'autorité persiste à vouloir la sanctionner en dépit des avis remis par des autorités externes pourtant systématiquement favorables. Elle explique qu'elle a, dans un premier temps, tenté une médiation avec sa hiérarchie en faisant appel au médiateur qualifié au sein du SPF Emploi, qu'à sa demande, celui-ci a organisé une réunion de médiation avec son supérieur hiérarchique le 20 avril 2020, que face à « l'attitude manifestement malveillante de son supérieur lors de cet entretien de médiation, [elle] n'a pas eu d'autre choix que d'introduire une demande de mutation pour une autre fonction » le 27 mai 2020, et que ce n'est « finalement qu'au 1^{er} septembre 2020 qu'elle a pu intégrer cette nouvelle fonction dans une nouvelle direction du CLS ».

Elle indique encore que bien que sa nouvelle supérieure hiérarchique V. D. a remis une proposition de mention « Exceptionnel » pour son évaluation 2021 dans le cadre de sa nouvelle fonction, mention refusée par le président du comité de

direction, elle a continué à faire l'objet de procédures visant à lui porter préjudice et qu'en raison de cela, elle a finalement introduit sa candidature pour la direction générale du SIRS en mai 2022.

Elle expose que son affectation dans cette nouvelle direction générale n'a finalement été effective qu'à partir du 1^{er} septembre 2022 « où elle satisfait encore une fois pleinement aux attentes » et qu'en dépit de ce changement d'affectation, « force est de constater que l'autorité persiste dans sa volonté de [lui] porter préjudice [...] Les allégations motivant l'acte attaqué en fait, dont [elle] persiste à soutenir qu'elles sont fausses, sont clairement dénigrantes et [lui] ont causé un préjudice moral [...]. Dès lors que l'acte attaqué est motivé, du moins en partie, par des considérations selon lesquelles [elle] aurait commis des faits pouvant être qualifiés de fautes professionnelles, [elle] soutient qu'elle justifie d'un intérêt moral à son annulation ». Elle ajoute qu'elle fait valoir dans son premier moyen « que l'acte attaqué ne visait aucunement l'intérêt général et ne pouvait donc viser d'autre but que de lui causer un préjudice moral », de sorte que son intérêt à l'annulation est à tout le moins lié à ce moyen.

IV.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La recevabilité *ratione temporis* du dernier mémoire est contestée par la partie adverse. La partie requérante a adressé son dernier mémoire par un courrier du 11 octobre 2024, soit dans le délai qui lui était offert et qui expirait le 14 octobre. Ce pli lui a toutefois été retourné le 16 octobre suivant avec la mention « adresse insuffisante/erronée ». Le même jour, la partie requérante a renvoyé son dernier mémoire au greffe du Conseil d'État. Il résulte de la réponse de *bpost* à la réclamation introduite par la partie requérante que ledit pli du 11 octobre a été trié « sur une mauvaise tournée, ce qui a conduit à une mauvaise distribution » et qu'en outre, le facteur « a attribué un statut incorrect » audit envoi, « indiquant que l'adresse était inconnue alors que ce n'était pas le cas ». Il y a lieu de constater que le retard avec lequel le dernier mémoire de la requérante a été déposé est entièrement imputable à *bpost* et est constitutif d'un cas de force majeure. Ce dernier mémoire est recevable *ratione temporis*.

La requérante expose qu'elle « n'avait pas contredit la partie adverse sur ce point dans son mémoire en réplique et [l'auditeur rapporteur] n'a pas eu tort de considérer, dans un premier temps et *prima facie*, [qu'elle] n'avait pas justifié d'un intérêt distinct de l'intérêt moral ». Elle indique toutefois que, dans l'hypothèse où l'acte attaqué ne serait pas annulé, il demeurerait dans l'ordonnancement juridique et dans son dossier personnel, et que l'autorité administrative serait en principe tenue d'y avoir égard comme élément d'appréciation de ses titres et mérites au cours d'une

procédure de promotion à laquelle elle aura vocation à participer lorsqu'elle réunira les conditions de participation, notamment d'ancienneté. Elle en conclut qu'il la « lèse matériellement ».

Quant à l'absence d'intérêt moral relevée dans le rapport, elle fait valoir qu'il a déjà été « jugé que la volonté d'avoir un “dossier propre” n'exprime pas uniquement le souhait de s'entendre dire que l'on a raison mais aussi le souhait légitime de poursuivre – en l'espèce référencée des études – sans subir le préjudice moral inhérent à l'acte attaqué, prononcé en raison de fautes contestées par le requérant » et qu'est recevable une demande d'annulation d'un acte qui juge négativement les aptitudes professionnelles d'un requérant, alors même que celui-ci ne justifierait que d'un intérêt matériel hypothétique à l'annulation de l'acte attaqué.

Elle reproduit son argumentation et estime que les éléments de contexte exposés en réplique « participent de la démonstration de l'existence d'un détournement de pouvoir commis par la partie adverse, qu'ils sont donc liés au premier moyen d'annulation et permettent d'étayer [son] préjudice moral subi, en ce que la volonté constante de certains membres de la hiérarchie de la partie adverse de [lui] nuire [...], lui cause un préjudice moral inhérent à la charge psychosociale induite par l'inimitié ainsi manifestée ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato*

c. *Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Par ailleurs, pour apprécier l'intérêt à agir au sens de la disposition précitée, il convient d'avoir égard à l'atteinte effective de la situation de la partie requérante par rapport à l'acte attaqué et non pas à l'interprétation qu'elle lui donne ou entend lui donner, et il est de jurisprudence constante que la seule satisfaction de voir une illégalité reconnue par le Conseil d'État ne suffit pas à établir que la partie requérante retirerait un avantage de l'annulation justifiant son intérêt à agir au contentieux objectif, dans la mesure où l'avantage ainsi poursuivi n'est pas lié à la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique mais uniquement au fait d'entendre un moyen déclaré fondé.

En l'espèce, la requérante affirme être lésée « sur le plan matériel » par l'acte attaqué, sans toutefois étayer cette affirmation qui, comme le relève la partie adverse, est contredite par son propre exposé du premier moyen. À l'appui de celui-ci, la requérante indique expressément que, depuis l'abrogation de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation des membres du personnel de la fonction publique fédérale', la mention « à améliorer » n'a plus d'effet juridique et que dès lors qu'elle n'a pas eu l'opportunité de se porter candidate à une promotion dans l'intervalle, l'acte attaqué est « dépourvu de tout effet juridique ou administratif concret, pour le présent, l'avenir et le passé ». La requérante constate encore « l'absence de tout effet juridique ou administratif lié à l'existence ou l'inexistence de l'acte attaqué » et, dans son mémoire en réplique, elle poursuit dans cette voie en

énonçant, au sujet de l'acte attaqué, que « l'adoption d'un acte dépourvu de tout effet juridique ne saurait être tenue pour obligatoire » et qu'il « est manifeste que l'attribution [...] de la mention d'évaluation renouvelée “à améliorer”, dépourvue d'effet juridique, ne peut avoir aucune utilité, ni pour la société, ni pour l'administration, ni pour personne ».

Force est ainsi de constater que, selon la requérante elle-même, l'acte attaqué, dans le contexte réglementaire abrogé qu'elle rappelle, est dépourvu d'effet négatif actuel à son égard. Il n'apparaît pas davantage, contrairement à ce qu'elle affirme, qu'il contiendrait de quelconques propos dénigrants. L'essence même d'une procédure d'évaluation est en effet de porter une appréciation sur la façon d'exercer ses fonctions, ce qui suppose de mettre en avant tant les éléments positifs que négatifs sur la manière de servir de l'agent, en l'espèce durant le cycle annuel d'évaluation pour les prestations de l'année 2019. L'examen de l'acte attaqué révèle que la précision des termes utilisés, en ce compris pour les éléments moins favorables aux prestations de la requérante, exclut tant expressément qu'implicitement tout caractère dénigrant ou insultant de la part de la partie adverse. Enfin, les « éléments de contexte » exposés en réplique visent des comportements allégués qui sont antérieurs à l'acte attaqué et en tout cas étrangers à celui-ci de sorte que le préjudice moral qu'en déduit la requérante n'y trouve pas directement son origine.

Faute d'établir qu'elle retirerait un quelconque avantage de l'annulation de l'acte attaqué, la requérante est sans intérêt procédural, au sens de l'article 19 susvisé, à en solliciter l'annulation.

Le recours est irrecevable.

V. 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 février 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Pierre-Olivier de Broux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux