

Arrêt T-653/13 P : Le Tribunal Général réaffirme l'importance du formalisme dans la procédure d'évaluation des fonctionnaires, par Damien Thavard, 10.10.2015

L'adoption d'une décision administrative est toujours entourée de formalités qui s'imposent à l'administration. Néanmoins, le respect de ces formes n'a pas toujours le même impact. En effet, le formalisme administratif vise à protéger les destinataires des décisions contre l'arbitraire de l'administration. Ce principe de protection des administrés a donc pour conséquence que le respect des formalités d'adoption est inversement proportionnel à la marge d'appréciation de l'administration. En effet, si l'administration est dans une situation de compétence liée, le fait qu'elle respecte ou non les formalités d'adoption n'a pas d'incidence sur le sens de la décision. A l'inverse quand l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le respect des formes est le seul élément susceptible de garantir l'égalité des administrés, et doit donc être assuré de la façon la plus rigoureuse possible.

L'arrêt T-653/13 P offre un exemple de cette nécessité de respect du formalisme et de la sanction de son non-respect dans un domaine où l'administration dispose probablement de la marge d'appréciation la plus importante qui soit : l'évaluation d'un fonctionnaire.

La jurisprudence en la matière faisait déjà état d'un formalisme renforcé dans le cadre de cette question où l'administration exerce son pouvoir d'appréciation le plus large, un pouvoir d'appréciation subjectif, qui par définition ne peut être objectivement contrôlé par le juge. Cet arrêt réaffirme ce formalisme sur deux points : le respect du droit à être entendu et la fixation d'objectifs pour l'évalué.

Concernant en premier lieu le droit à être entendu, il convient de rappeler que ce droit fait partie du droit fondamental à une bonne administration tel que défini par la charte des droits fondamentaux. Néanmoins, ce droit est renforcé dans le cadre de la procédure d'évaluation, en ce sens qu'il doit nécessairement consister en un contact direct entre l'évaluateur et l'évalué, et ne peut par exemple prendre la forme de commentaires écrits. A cet égard, un entretien qui porterait sur une autre question, même connexe, ne saurait remplir cette obligation. Il faut donc qu'un entretien formel entre l'évaluateur et l'évalué ait lieu pour respecter le droit à être entendu, ce qui n'était pas le cas dans cette espèce.

Concernant la question de la fixation d'objectifs, la question était double. Le requérant avait en effet changé de poste au cours de l'année de référence sans que des objectifs ne lui soient assignés pour la première partie de l'année, et sans que des objectifs distincts de la nouvelle structure qu'il était appelé à diriger ne lui soient formellement communiqués.

Le Tribunal de la Fonction Publique avait considéré concernant le premier point que la conjonction du fait que le requérant avait, avec l'accord de sa hiérarchie, préparé la transition dans ses futures fonctions alors qu'il occupait toujours ses fonctions précédentes, et qu'au surplus, le rapport portait sur les nouvelles fonctions du requérant constituait des circonstances exceptionnelles justifiant l'absence de fixation d'objectifs pour la première partie de la période de référence. Le Tribunal général écarte cette argumentation d'un revers de la main. A partir du moment où un fonctionnaire exerce

des fonctions durant une partie de la période de référence, des objectifs doivent lui être fixés, et en méconnaissant cette règle qui revêt un caractère substantiel, l'administration s'expose à la censure du rapport d'évaluation.

Le Tribunal Général va aller plus loin en examinant la question de l'absence de fixation formelle d'objectifs pour la seconde partie de la période de référence. Cette question est intéressante puisqu'en l'espèce, le Tribunal de la Fonction Publique avait considéré que l'agent connaissait les objectifs qui lui avait été assignés en ce sens qu'ils étaient les mêmes que ceux assignés à la structure qu'il dirigeait, même s'il ne lui avait pas été communiqués au cours d'un entretien initial avec son évaluateur puisque cette obligation ne régissait pas la situation d'un agent qui changeait de fonctions au cours de la période de référence.

A ce stade, le Tribunal Général prend appui sur la jurisprudence selon laquelle l'obligation de fixer formellement des objectifs s'impose à l'évaluateur en cas de changement de fonctions de l'évalué durant la période de référence, au nom du respect du principe d'égalité. Le Tribunal définit donc ce qu'il y a lieu d'entendre par « fixation formelle d'objectif » : il s'agit de la fixation d'objectifs au cours d'un dialogue avec l'évaluateur. A cet égard, le raisonnement du Tribunal de la Fonction Publique sur l'absence d'obligation textuelle de fixer les objectifs de l'agent au cours d'un entretien individuel est écarté en l'espèce du fait de la violation du principe d'égalité qu'entraînerait une telle situation, et il peut donc être affirmé que l'obligation de fixer des objectifs au cours d'un entretien s'applique, même sans texte.

Finalement, le Tribunal Général rappelle que « la prise de connaissance des objectifs à atteindre ne saurait se substituer au dialogue formel entre l'évaluateur et le requérant portant précisément sur ces objectifs, dialogue au cours duquel le contenu des objectifs peut être discuté ou des désaccords peuvent apparaître quant aux objectifs à atteindre » pour écarter le raisonnement du Tribunal selon lequel le requérant avait connaissances de ses objectifs.

Si cet arrêt ne révolutionne pas la matière du respect des formes dans le contexte de l'évaluation des fonctionnaires et agents, il a néanmoins le mérite de rappeler quelques éléments clés du processus dont le non-respect sera toujours considéré substantiel. En premier lieu, l'évaluateur doit toujours fixer des objectifs pour la période de référence à venir, quelle que soit sa durée. En deuxième lieu, cette fixation doit toujours intervenir dans le cadre d'un dialogue formel entre l'évalué et l'évaluateur. Finalement, l'évalué a toujours le droit d'être entendu de vive voix, par son évaluateur, avant que l'évaluation ne soit adoptée.

Ces trois éléments peuvent sembler de pure forme, mais dans chaque hypothèse, ils permettent d'atteindre une meilleure compréhension entre l'évalué et l'évaluateur, ce qui est impératif dans un exercice où la subjectivité prend autant de place que l'évaluation annuelle des performances d'un fonctionnaire.

Damien Thavard

Conseiller juridique, Pappas & Associates sprl sc