

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**  
**A R R Ê T**

n° 257.604 du 11 octobre 2023

A. 234.086/VIII-11.723

En cause : **VANDERSTRAETEN** Patrick,  
ayant élu domicile à la  
Centrale générale des services publics  
place Fontainas 9-11  
1000 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 12 juillet 2021, Patrick Vanderstraeten demande l'annulation de la décision lui attribuant la mention d'évaluation « insuffisant » pour le cycle d'évaluation de 2020.

*II. Procédure*

Un arrêt n° 255.425 du 3 janvier 2023 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 octobre 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M<sup>e</sup> Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> 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*

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 255.425.

### *IV. Deuxième moyen*

#### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

##### *IV.1.1. La requête en annulation*

Le second moyen est pris de la violation des articles 7, alinéa 2, et 15, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêt royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', de la motivation interne fausse et abusive et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Après avoir rappelé le prescrit des dispositions susvisées de l'arrêt royal du 24 septembre 2013, le requérant divise le moyen en trois branches.

En une première branche, il fait valoir, à propos de la réalisation des objectifs de prestation, que, d'après l'économie des dispositions précitées, son appréciation doit être graduée. Il estime néanmoins que la partie adverse s'est bornée à une appréciation binaire, un objectif après l'autre, en manière telle que, selon lui, il s'impose à l'agent évalué de réaliser chaque objectif à 100 % pour que cet objectif soit considéré comme « atteint ». À ses yeux, un tel procédé induit qu'un agent accomplissant tous ses objectifs à 90 % obtiendrait la mention « insuffisant » tandis que l'agent qui accomplirait complètement huit objectifs sur dix mais n'aurait rien

accompli du tout dans les derniers objectifs, obtiendrait la mention « répond aux attentes ». Il indique qu'un tel procédé est manifestement erroné et viole les dispositions visées au moyen, à l'instar de ce qu'a, selon lui, déjà constaté un arrêt n° 249.101 du 1<sup>er</sup> décembre 2020.

En une deuxième branche, il soutient que, de l'entretien d'évaluation, il se déduit qu'il a tout de même, certes dans une mesure limitée en raison des circonstances, développé ses compétences puisque, pour le premier objectif, l'évaluatrice a noté « présent 2 jours, absent 1 jour » de sorte que la première formation a donc été suivie, au moins en partie.

Il ajoute que l'évaluatrice indique qu'il ne s'est pas inscrit à la formation IPP, alors que cette formation paraît avoir été dispensée en dehors de la période d'évaluation (« *mail* envoyé le 29/10, date d'inscription 6/11 ») de sorte que l'appréciation relative à cette formation est, selon lui, sans lien avec la période d'évaluation considérée.

Concernant la formation à la protection des données, il relève encore qu'il s'est agi d'une formation de 30 minutes, dont le caractère « très important » lui apparaîtrait dès lors comme assez relatif.

Enfin, l'appréciation des objectifs de développement se borne, à ses yeux, à l'examen de faits relatifs au suivi des formations mais ne comprend aucune considération relative aux conséquences éventuelles des manquements vantés sur l'exercice satisfaisant des fonctions.

Il en conclut que la motivation interne de l'acte attaqué est fausse et manifestement erronée quant à la réalisation des objectifs de développement et l'attribution de la mention « insuffisant ».

En une troisième branche, il souligne, à titre liminaire, que l'article 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 ne permet pas que soient fixés des objectifs de disponibilité à l'égard des usagers au cours de l'entretien de planification puisque ledit article dispose que lors dudit entretien, l'évaluateur et l'évalué conviennent des objectifs de prestation et, éventuellement, d'objectifs de développement personnel.

Il estime avoir un intérêt à soulever cette violation, en raison du fait que la définition préalable d'objectifs, si l'on peut lui reconnaître la vertu de prévenir l'agent de la survenance éventuelle de critères d'évaluation surprenants au terme du cycle d'évaluation, a aussi pour caractéristique de fixer d'une manière trop rigide les

critères d'appréciation de la disponibilité de l'agent. Selon lui, l'agent ne peut dès lors faire valoir d'autres critères d'appréciation qui démontreraient qu'il est resté disponible pour les usagers du service, en sorte que cette fixation d'objectifs de disponibilité prive l'agent évalué d'une garantie.

Il expose, en outre, que l'examen concret des critères d'évaluation de la disponibilité à l'égard des usagers révèle que ceux-ci sont manifestement sans lien avec la disponibilité à l'égard des usagers du service. Il rappelle que les « objectifs de disponibilité » suivants ont été fixés :

- respecter et soutenir les valeurs du SPF Finances (correct, engagé, intègre et serviable) et les promouvoir au sein de l'organisation, auprès des collègues et des usagers externes ;
- participer activement pour assurer une prestation de service public de qualité ;
- le collaborateur applique la législation en vigueur en matière de règlement du travail et les règles concernant le temps de travail, le télétravail et le travail en bureau satellite lors de la planification des prestations.

Il constate néanmoins que « de tels objectifs n'ont au mieux qu'un rapport très ténu avec la disponibilité de l'agent concerné à l'égard du public, seul le dernier paraissant pertinent, puisque le respect des horaires de travail permet d'être disponible, et il fut atteint », d'après lui. Il en conclut qu'ils ne pouvaient soutenir l'attribution de la mention « insuffisant » en raison d'un manque de disponibilité à l'égard des usagers.

Il ajoute que « l'on chercherait vainement dans le dossier les rappels adressés tout au long de la période dont dispose l'article 15 de l'arrêté précité ».

#### *IV.1.2. Le mémoire en réplique*

Sur la première branche, il fait valoir que la circonstance que les objectifs et leur mode d'appréciation ont été définis de commun accord n'enlève rien au caractère irrégulier de ce mode d'appréciation. Il constate que la partie adverse reprend les différents objectifs de prestation et soutient, selon lui sans le démontrer, que leur appréciation n'était pas binaire mais graduée, alors qu'à ses yeux, il n'est pas contestable que les critères d'appréciation de la réalisation des objectifs de prestation étaient tels que chaque appréciation ne pouvait se traduire que par la mention « atteint » ou « pas atteint », soit « tout, ou rien », et que, de cette manière, il était impossible d'évaluer un pourcentage de réalisation de chacun des objectifs de prestation et donc d'apprécier si l'agent évalué avait atteint 50 %, entre 50 et 70 %, ou plus de 70 % des objectifs de prestation. Il ajoute que la réalisation d'aucun des

objectifs de prestation n'est évaluée en établissant une proportion graduée de la réalisation de l'objectif concerné et que toutes les appréciations sont indiquées de manière purement binaire, l'objectif étant considéré comme étant atteint ou non atteint.

Il constate aussi que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de cette branche, en prétendant que, même fondée, elle ne permettrait pas d'annuler l'acte attaqué, la mention « insuffisant » ne résultant pas seulement des manquements constatés au niveau de la réalisation des objectifs de prestation. Il estime néanmoins que la partie adverse se livre, de la sorte, à une lecture particulièrement biaisée du moyen, lequel forme un tout cohérent qui vise bien l'ensemble des objectifs pris en considération lors de l'évaluation, examinés séparément dans les trois branches du moyen, et non pas les seuls objectifs de prestation.

Sur la deuxième branche, il expose, à propos des objectifs de développement, que la partie adverse insiste sur le cours d'actualités IPP, alors que cette formation n'a pas été dispensée durant la période d'évaluation et que ce critère d'évaluation est donc dénué de pertinence. Concernant le cours « Actua IPP », il indique que, selon le dossier, il n'a pas été appelé à mettre en œuvre les compétences professionnelles que cette formation était censée renforcer et que, dans cette mesure, l'absence de participation à cette formation n'a pas eu, à ses yeux, pour conséquence qu'il n'aurait pas pu exercer sa fonction de manière satisfaisante dans cet aspect de la fonction.

Il ajoute que, de manière générale, l'évaluation ne mentionne pas qu'il ne pouvait plus exercer sa fonction de manière satisfaisante en raison du fait qu'il aurait manqué certaines des formations prévues lors de l'entretien de planification. En outre et à son estime, les développements de la partie adverse dans son mémoire en réponse n'expriment que des hypothèses conjecturelles pour les besoins de la cause.

Sur la troisième branche, il soutient qu'en réalité, depuis les entretiens de planification jusqu'à l'entretien d'évaluation en passant par les éventuels entretiens de fonctionnement, la procédure dans son ensemble est pilotée par l'évaluateur qui rédige par avance le contenu des rapports d'entretien, en discute – parfois – avec l'agent concerné et l'invite à y apposer sa signature. Il estime que la définition de critères d'évaluation constitue en pratique autant de « chausse-trappes » pour l'agent évalué, qui certes lui permettent jusqu'à un certain point de s'adapter aux exigences ainsi exprimées, mais ont trop souvent pour effet de figer les prestations à accomplir. Il indique que s'il est loisible à celui-ci de contester les

objectifs et de proposer leur adaptation lors d'un entretien d'évaluation, il se met alors souvent en danger par le fait d'avoir mis en cause une décision de l'autorité hiérarchique. Il en déduit que la définition d'objectifs de disponibilité à l'égard des usagers du service ne constitue nullement une garantie pour l'agent concerné, notamment parce que cela clôt toute discussion éventuelle, au terme de l'exercice d'évaluation, sur la prise en considération d'autres critères pertinents relatifs à la disponibilité à l'égard des usagers.

Il estime encore, contrairement à ce que soutient la partie adverse, que c'est bien au terme de la période d'évaluation qu'il convient d'examiner la disponibilité de l'agent à l'égard du public, en tenant compte de tous les éléments d'appréciation pertinents, et non pas sur la base de critères d'évaluation établis lors de l'entretien de planification. Il relève qu'il est, en effet, très difficile de prévoir quelles peuvent être toutes les situations dans lesquelles la disponibilité de l'agent pourra être évaluée, étant entendu que divers événements peuvent bouleverser le service au public et nécessiter des adaptations, notamment de la disponibilité des agents. Partant, à ses yeux, c'est uniquement en fin de période d'évaluation que d'éventuels critères d'évaluation de la disponibilité peuvent être formalisés.

Il ajoute que les critères réputés non atteints n'ont guère de rapport avec la disponibilité à l'égard des usagers du service. Il constate que la partie adverse s'étend sur « ce que le contribuable est en droit d'attendre d'un agent contrôleur fiscal, exécutant correctement ses missions de service public », en feignant toutefois, selon lui, d'ignorer que de telles considérations sont, en réalité, étrangères à la notion de disponibilité à l'égard des usagers. Il explique que le terme « disponibilité » se définit comme un état d'ouverture, c'est-à-dire pour un agent de l'État en service, le fait d'être disposé à assister ou conseiller les usagers dans le cadre de ses fonctions et dans la poursuite de l'intérêt général.

#### *IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante*

Dans son dernier mémoire, sur la première branche, le requérant estime avoir « clairement exposé que chacun des objectifs de prestation, tels qu'ils étaient fixés lors de l'entretien de planification, devait être réalisé à 100 % sous peine d'être considéré comme n'étant pas atteint, en manière telle que l'évaluation de chaque objectif de prestation ne pouvait être que binaire et ne répondait donc pas au prescrit de l'article 15 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 ».

Il précise, en outre, que certains objectifs de prestation sont ventilés en plusieurs indicateurs de réalisation, lesquels sont cependant à ses yeux définis de

manière purement binaire, « considérant que toutes les prestations indiquées doivent être accomplies correctement au cours de la période d'évaluation ». Il indique à cet égard ce qui suit :

« Ainsi, pour le premier objectif, “traiter les volets attribués conformément aux directives de l'action et soumettre les désaccords au précontentieux dans le respect du P20, P6, de l'instruction du plan de travail et des directives particulières”, seul le premier indicateur peut être atteint alors que l'un de ses éléments ne serait atteint qu'entre 90 et 100 %.

Cette légère nuance est très éloignée de la graduation devant être appréciée à 50 %, 50 à 70 % ou “à la grande majorité” prévue par la disposition précitée.

Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième objectifs devaient tous être réalisés à 100 % pour être considérés comme atteints.

Lorsqu'un objectif de prestations comportait plusieurs indicateurs, aucune pondération n'était prévue lors de l'entretien de planification et l'évaluatrice ne s'est pas attachée à exposer une telle pondération lors de l'entretien d'évaluation.

Les objectifs de prestations ont manifestement été définis d'une manière tout à fait binaire, non graduée, en violation des articles 13 à 15 de l'arrêté précité ».

Sur la deuxième branche, à propos de sa manière de fonctionner, il fait valoir que « l'article 15, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté [royal du 24 septembre 2013] dispose que ce critère est de ne pas avoir 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 ». Il estime, toutefois, avoir démontré, dans la première branche, qu'il ne pouvait être considéré comme ne pouvant plus exercer sa fonction de manière satisfaisante.

Sur la troisième branche, il maintient que, si comme le soutient l'auditeur rapporteur, rien n'empêche que des objectifs relatifs à la disponibilité à l'égard des usagers du service soient définis lors de l'entretien de planification et si, à ses yeux, une telle fixation préalable d'objectifs semble « rassurante », il maintient que lors de l'évaluation, l'autorité ne peut se limiter aux objectifs ainsi définis, mais doit apprécier la disponibilité à l'égard du public de manière globale, sauf à méconnaître l'article 15 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013.

Il relève qu'il ne pouvait de toute manière être soutenu, en l'espèce, qu'il n'aurait pas été disponible pour les usagers du service, compte tenu de ce que notamment les objectifs de disponibilité sont indiqués comme étant « partiellement atteints » lors de l'entretien d'évaluation, à l'exception d'un seul, et ce non en raison de son manque de disponibilité mais du caractère inadéquat de certaines de ses demandes à des contribuables.

#### IV.2. Appréciation des trois branches réunies du moyen

L'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose :

« Art. 15. § 1<sup>er</sup>. 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.

[...] ».

Il résulte de cette disposition que la mention « insuffisant » est attribuée au membre du personnel si, au moins, l'une de trois hypothèses y reprises se trouve rencontrée.

Partant et sans qu'il soit nécessaire d'examiner le bien-fondé des première et troisième branches du moyen qui portent respectivement sur l'évaluation des objectifs de prestation et de la disponibilité du requérant à l'égard des usagers du service, il convient d'observer, à propos de la deuxième branche, que celui-ci n'a satisfait à aucun des trois objectifs de développement ni même à aucun des six indicateurs propres à ces objectifs qui ont tous été déclarés comme non atteints.

Le requérant estime, à cet égard, qu'il a tout de même suivi deux des trois jours de la « formation CA » et qu'il a ainsi développé ses compétences. La partie adverse a, toutefois, pu considérer, sans fonder sa décision sur des erreurs de fait ou de droit ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le suivi partiel d'une formation prévue sur trois jours ne peut être admis dès lors que seul le *cursus* complet permet d'acquérir ou de développer l'ensemble des compétences qui y sont développées.

En outre, le rapport d'évaluation expose que : « Dans le cadre de cette formation, une présentation *e-audit* a été faite => *e-audit* n'a été intégré dans aucun de tes dossiers ». C'est donc à bon droit, et le requérant ne le conteste nullement, que la partie adverse a estimé que n'était pas atteint l'indicateur selon lequel « À l'issue d'une formation et/ou d'un travail de recherche, le collaborateur a traité les informations obtenues et les a intégrées dans son approche et sa méthode de travail ».

Le même rapport précise encore, sans que le requérant le remette en cause, que, pour le cours « Actua IPP : ce cours était organisé pour l'aide aux remplissages des déclarations » mais relève que « Bien qu'inscrit, tu n'as pas participé au remplissage des déclarations ».

Il dresse un constat identique concernant la formation IPP, étant précisé que si celle-ci a été dispensée après l'entretien d'évaluation, la limite d'inscription venait à échéance le 6 novembre 2020, soit plus d'un mois avant la tenue de l'entretien d'évaluation qui a eu lieu le 9 décembre 2020. Or, à nouveau, le requérant ne conteste pas qu'il ne s'y est pas inscrit, la partie adverse ayant dès lors raisonnablement pu en déduire que le fait de ne pas s'inscrire à une formation démontre le peu d'intérêt qu'il a manifesté au développement de ses compétences.

Enfin, s'agissant de la formation relative à la protection de données, le requérant ne conteste pas davantage l'avoir délaissée, la circonstance que cette formation n'a duré que trente minutes ne pouvant l'amener à en minimiser l'importance. Il ne lui appartient, en effet, pas de substituer son appréciation à celle de l'autorité quant à l'opportunité de suivre cette formation et à sa prise en compte en vue des objectifs de développement, sauf à démontrer qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, ce qui n'est nullement le cas.

Pour le surplus, en tant que le requérant soutient que l'absence de formation n'aurait abouti à aucune considération négative sur sa manière de fonctionner, son propos s'avère inexact. Il ressort, en effet, des objectifs de prestation que certains d'entre eux ne sont pas atteints notamment parce que le requérant n'a pas fait usage de l'*e-audit* et n'a pas maîtrisé *Excel*, ce qu'il ne critique pas à l'appui de la première branche de son moyen. Or, les formations proposées portaient notamment sur ce point. Par ailleurs, la formation « Actua IPP » aurait permis au requérant de fournir une aide au remplissage des déclarations, ce qu'il n'a pas davantage entrepris.

La deuxième branche n'est donc pas fondée.

En conséquence, dès lors que le requérant critique vainement l'acte attaqué en ce qu'il se fonde sur l'article 15, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 et que la mention « insuffisant » est dûment justifiée sur cette seule base, il est sans intérêt d'examiner les première et troisième branches du moyen qui ne pourraient, en toute hypothèse et à les supposer fondées, mener à l'octroi d'une autre mention.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 octobre 2023, par la VIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État composée de :

Raphaël Born,  
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born