

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

n^o 263.176 du 30 avril 2025

A. 237.006/VIII-12.022

En cause : **R. B.,**
 Krommedijk 57/314
 8301 Heist-aan-Zee,

contre :

l'État belge, représenté par
 la ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
 avenue Brugmann 451
 1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 août 2022, la partie requérante demande :

« d'une part, l'annulation de la circulaire du 7 juin 2002 relative au bien-être au travail dans les services publics soumis au statut syndical déterminé par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ou, à titre subsidiaire, l'imposition de sa présentation officielle, pour avis, à la section de législation du Conseil d'État ;

et, d'autre part, l'annulation de la décision du Président du Comité de direction du Service public fédéral - Justice du 14 juillet 2022 relative à la mention d'évaluation [...] attribuée [...] pour la période allant du 26 avril 2021 au 31 décembre 2021 et l'attribution, en lieu et place, de la mention "répond aux attentes", pour cette même période ».

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 une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

Le requérant, comparaissant en personne, et M^e Diego Gutierrez Caceres, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu 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 et rétroactes

1. Il est renvoyé aux arrêts n° 239.459 du 19 octobre 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.239.459), n° 241.874 du 21 juin 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.241.874), n° 242.273 du 10 septembre 2018 (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.273), et n^{os} 245.662 et 245.663 du 7 octobre 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.662 et ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.663)

2. Après l'annulation des sanctions disciplinaires de déplacement disciplinaire et de démission d'office infligées au requérant, celui-ci est réintégré dans ses fonctions le 26 avril 2021. À cette même date, il est soumis à un entretien de fonction et à un entretien de planification dans la perspective d'un nouveau cycle d'évaluation pour la période du 26 avril au 31 décembre 2021.

3. Le 25 janvier 2022, il passe son entretien d'évaluation pour ladite période. Le rapport d'évaluation contenant la mention d'évaluation « à améliorer » est porté à sa connaissance le 16 mars 2022.

4. Le 25 mars 2022, le requérant introduit un recours auprès de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation.

5. Après l'avoir entendu, celle-ci rend à l'unanimité, le 28 juin 2022, un avis maintenant ladite mention.

6. Dans sa requête, le requérant indique avoir appris le 5 juillet 2022, à la suite d'une demande d'information quant à la réglementation applicable au fonctionnement du comité de concertation, « de manière certaine que le texte à appliquer est la circulaire du 7 juin 2002 relative au bien-être au travail dans les services publics soumis au statut syndical déterminé par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ».

Il s'agit de l'acte identifié comme étant le premier objet du recours.

7. Par un courrier du 14 juillet 2022, le président du comité de direction lui communique l'avis précité de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation et l'informe que la mention « à améliorer » est devenue définitive.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir, entre autres, que le recours doit être déclaré irrecevable *ratione temporis* dès lors que le premier acte attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2002. Elle ajoute qu'elle s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne la recevabilité de la requête quant à la pluralité de ses objets, « compte tenu de la nécessité d'opérer une lecture bienveillante de la requête ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant réplique que « le droit de l'Union européenne s'oppose à ce que soient invoquées les règles de procédure nationales relatives aux délais de

recours dans le cadre d'une action engagée à l'encontre d'un État membre en vue de la protection des droits qui lui ont été directement conférés par une directive communautaire, aussi longtemps que la transposition des dispositions pertinentes de cette directive dans l'ordre juridique national n'a pas été réalisée de manière complète, c'est-à-dire de manière claire, précise et contraignante », ce qu'il conteste en l'espèce, et il cite un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juillet 1991 dans l'affaire C-208/90.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant expose qu'il « n'était pas conscient des considérations avancées par [l'auditeur rapporteur] tendant à faire primer des modalités spécifiques au droit national belge. Si celles-ci devaient [...] être retenues par [le Conseil d'État], il veillera à s'y conformer dans le cadre du traitement du résultat de l'évaluation périodique suivante et de la requête qui en découlera, toutes deux inéluctables. [Il] déplore que sa maladresse et son inexpérience ne lui ont pas permis de faire partager par [l'auditeur rapporteur] son intime conviction quant à l'existence de manquements dans la transposition de la directive-cadre 89 391 par l'État belge, d'une part, et quant à l'impérative nécessité d'assurer l'efficacité du droit communautaire et l'effectivité de la protection juridictionnelle des citoyens européens, d'autre part. Pour le reste, [il] s'en remet aux écrits ».

IV.2. Appréciation

Il y a lieu de constater l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours en ce qui concerne le premier acte attaqué, publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2002, le recours ayant été introduit le 10 août 2022, soit bien après l'expiration du délai de soixante jours réglementairement prescrit par l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' pour introduire un recours en annulation.

Le premier moyen, exclusivement dirigé à l'encontre du premier acte attaqué, est également irrecevable par voie de conséquence.

Quant au second objet du recours, une requête en annulation ne peut, en principe, contenir qu'un seul objet. Cette règle vise à assurer la bonne administration de la justice, dans le cadre d'un contentieux objectif qui concerne la légalité d'un acte déterminé. Il ne peut être fait exception à cette règle que s'il existe un lien de connexité entre les divers actes attaqués, non alléguée et en tout état de cause inexistante en l'espèce. Selon la jurisprudence, cette exigence ne signifie toutefois pas que le recours doit *ipso facto* être réputé uniquement dirigé contre l'acte qui est

mentionné en premier dans la requête introductive, notamment lorsque les actes attaqués présentent un intérêt différent pour la partie requérante, le recours devant alors être réputé dirigé contre la décision la plus importante ou l'objet principal du recours. En l'espèce, force est de constater que le requérant, qui se défend sans l'assistance d'un conseil juridique, a principalement intérêt à l'annulation du second acte attaqué qui est celui qui lui cause grief au regard des deuxième, troisième, quatrième et cinquième moyens qui sont exclusivement dirigés à son encontre.

Dans ces circonstances particulières, il convient de faire preuve de bienveillance et de considérer que le recours est, dans cette mesure, recevable en son second objet.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est libellé en ces termes :

« En vertu de l'article 43 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail,

“Les conseillers en prévention remplissent leur mission en toute indépendance vis-à-vis de l'employeur et des travailleurs. Ils ne peuvent subir de préjudice en raison de leurs activités en tant que conseiller en prévention”.

Selon le requérant, l'indépendance du conseiller en prévention doit lui permettre :

- a. De recevoir toutes les informations et moyens qui lui sont nécessaires pour réaliser ses tâches.

Dans la mesure où, comme il l'a mentionné dans son courriel à l'autorité du 1^{er} juin 2021, il n'a pas reçu les informations nécessaires pour être en mesure de réaliser la tâche qui lui a été attribuée, le requérant est d'avis qu'il n'est pas raisonnable de la part de l'autorité de faire abstraction de cette impossibilité et de lui tenir rigueur de la non-atteinte du premier indicateur.

- b. D'être en mesure d'émettre des avis et de proposer des plans d'actions qui ne sont pas forcément en concordance avec les intérêts de son employeur.

En ce qui concerne le second indicateur, relatif à la présentation d'une proposition d'un plan d'actions destiné à permettre l'établissement, conformément à la législation, d'un plan global de prévention, le requérant estime que le fait que l'autorité se refuse à appliquer la méthodologie qu'il a proposée, qui est justement et exactement celle qui est prévue par le Code sur le bien-être au travail pour l'établissement d'un plan de prévention global, ne peut pas être une raison suffisante pour être en mesure de décider que cet indicateur n'a pas été rencontré.

En tout état de cause, les deuxième et troisième indicateurs ont bien été rencontrés, respectivement, le 2 juin 2021, lors de la réunion en tête à tête entre [lui] et [P. V.], puisqu'un plan d'action a bel et bien été présenté et le 26 octobre 2021, puisqu'un document nommé "Plan de prévention 2018-2023" a bien été établi et mis à disposition de l'autorité ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant « soutient que, bien qu'il ne conteste pas le droit de tout employeur à évaluer les membres de son personnel, ce droit ne devrait pas pouvoir être utilisé par l'État belge, avec tant de désinvolture et en totale contradiction avec l'article 7 de la directive du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, pour [lui] causer, de manière récurrente et dans le cadre des évaluations annuelles, un préjudice [...]. Par ailleurs, au-delà de ce point fondamental, dont le non-respect présente un caractère profondément vexatoire pour [lui], [il] tient également à souligner que, au moment où l'objectif en question lui a été attribué, le 21 avril 2021, d'une part, il n'était pas titulaire de la fonction de conseiller en prévention et que, d'autre part et surtout, il n'était pas du tout conscient du fait qu'il lui faudrait, impérativement et sous peine de sanction, renoncer à son indépendance et appliquer, pour la réalisation de cet exact objectif, des modalités totalement différentes de celles que le code du bien-être au travail a spécifiquement prévues à cet effet. Enfin, [il] s'insurge, avec la plus grande des énergies, contre l'allégation de la partie adverse selon laquelle il aurait reconnu que la réalisation du plan de prévention à 5 ans ne relèverait que de sa seule responsabilité ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant ne développe aucune argumentation quant aux moyens.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». Selon la jurisprudence constante, le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le

moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, la seule irrégularité invoquée à l'appui du moyen est le « non-respect de l'article 43 » de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'. Cette disposition garantit l'indépendance des conseillers en prévention vis-à-vis de l'employeur et des travailleurs et proscriit qu'ils subissent un « préjudice en raison de leurs activités en tant que [tels] ». Force est de constater que le requérant n'explique pas, et *a fortiori* reste en défaut d'établir, dans quelle mesure l'acte attaqué lui aurait occasionné un préjudice spécifiquement en raison de son activité de conseiller en prévention ou aurait porté atteinte à son indépendance en cette qualité.

Le deuxième moyen est irrecevable.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le requérant fait valoir que « selon l'article 19 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, le rapport d'évaluation doit être notifié par l'autorité au membre du personnel dans les vingt jours ouvrables qui suivent l'entretien d'évaluation. L'entretien d'évaluation s'étant tenu le 25 janvier 2022, considérant la définition d'un jour ouvrable reprise à l'article 2, § 19, de l'arrêté royal susmentionné, le délai de notification courait, sauf erreur de [sa] part [...], jusqu'au 22 février 2022. Selon [lui], la validité du rapport d'évaluation, porté à sa connaissance le 16 mars 2022, donc hors délai, peut être mise en doute ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant « concède que, exceptionnellement et pris isolément, le non-respect d'un délai légalement prévu qui ne fait pas directement grief pourrait ne pas être une cause d'annulation. *A contrario*, si le délai qui n'est pas respecté s'inscrit, comme en l'occurrence, dans le déroulement d'une procédure

administrative qui tend à faire grief, il devrait être considéré comme un délai de rigueur et non comme un simple délai d'ordre. Partant, le délai prévu par l'article 19 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 [...] n'ayant pas été respecté, le moyen est fondé ».

VI.2. Appréciation

Comme le soutient la partie adverse, et ainsi que l'admet le mémoire en réplique, le délai dénoncé à son appui ne constitue qu'un délai d'ordre dont le non-respect n'est pas, en soi et à défaut d'autres développements dans la requête, constitutif d'une irrégularité susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le requérant libelle le moyen comme suit :

« L'article 20 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale prévoit, dans son 6^e alinéa, que

“Passé un délai de six mois à compter de la fin de la période d'évaluation, le fonctionnaire dirigeant attribue d'office la mention ‘répond aux attentes’ au membre du personnel sauf s'il s'agit d'un Stagiaire”.

L'avis de la Commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation a été émis le 1^{er} juillet 2022, comme en attestent à suffisance les dates des signatures digitales qui y sont apposées, tandis que la décision finale du fonctionnaire dirigeant, [...] a quant à elle été formulée le 14 juillet 2022.

Selon le requérant, qui n'est pas stagiaire, ces deux documents n'existant à l'échéance du délai de six mois, l'article 20, § 6 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 [...] aurait dû être appliqué et la mention d'évaluation “répond aux attentes” aurait dû lui être attribuée ».

VII.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant « s'étonne que la partie adverse mentionne, dans sa réponse et au risque de créer une confusion, un autre délai de six mois, celui prévu par l'article 33 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 [...], qui porte quant à lui sur un tout autre sujet, à savoir la durée de la période d'évaluation raccourcie qui suit l'attribution d'une mention d'évaluation “insuffisant”. Cette référence n'a pas lieu

d'être dans le cas présent. [Il] soutient pour sa part que le caractère suspensif du recours mentionné par l'article 30/1 de l'arrêté ne porte que sur la prise d'effet de la décision d'évaluation et n'a donc pas d'impact sur le délai de six mois prévu par le dernier alinéa de l'article 20 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 [...]. Enfin, puisqu'il faut impérativement attendre l'issue de la procédure de recours pour que la décision définitive soit connue du membre du personnel, [il] avance que celle-ci doit être prise en compte dans le délai de six mois prévu par le dernier alinéa de l'article 20. Le délai de six mois prévu par le dernier alinéa de l'article 20 mentionné *supra* ayant été dépassé, le moyen est, selon [lui], fondé ».

VII.2. Appréciation

L'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, traite des recours et de leurs effets dans un chapitre distinct de celui dont est issu l'article 20 invoqué au moyen, qui concerne l'absence d'évaluation par les autorités responsables. Il résulte clairement de l'économie de cet arrêté et du libellé de cette disposition que le délai de six mois qui y est visé n'inclut pas la durée de la procédure de recours.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

VIII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de l'« erreur sur la date d'introduction du recours envoyé par le requérant le 26 mars 2022 ».

Le requérant expose que « selon l'accusé de réception de l'envoi recommandé confié aux services postaux le 26 mars 2022, [...] [son] recours [...] est parvenu au fonctionnaire dirigeant du Service public fédéral Justice le 29 mars 2022. Pour autant, l'avis de la commission de recours en matière d'évaluation mentionne [...] que la transmission [de son] recours [...] aurait été réalisée le 11 avril 2022 par le fonctionnaire dirigeant. Le délai de neuf jours ouvrables qui s'est écoulé entre la date de réception [de son] recours [...] et la date de sa transmission à la CIRE est, selon [lui], en opposition avec l'article 30/1, [alinéa 2], de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 » qu'il cite.

VIII.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant estime qu'« à l'instar du troisième moyen, qui est également relatif au dépassement d'un délai légalement prévu, le présent retard dans l'exécution constitue, à tout le moins, une irrégularité qui, puisqu'elle s'inscrit dans une procédure administrative tendant à porter préjudice, devrait être relevée ».

VIII.2. Appréciation

Tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, l'article 30/1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 disposait comme suit :

« Le recours est introduit auprès du fonctionnaire dirigeant, qui en accuse immédiatement réception, de préférence par courriel, et le transmet sans délai à la commission de recours compétente ».

Aucune sanction expresse n'est attachée au fait qu'il ne serait pas « immédiatement » accusé réception du recours ou que celui-ci ne serait pas transmis « sans délai » à la commission de recours. Aucun délai réglementaire déterminé n'étant précisé par cette disposition, sa violation ne pourrait, le cas échéant, être envisagée qu'au regard du principe général du délai raisonnable, non invoqué en l'espèce.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

IX. 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 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 avril 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin