

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.036 du 15 octobre 2024

A. 233.436/VIII-11.666

En cause :

V. S.,

ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bénédicte DE BEYS
et Camille DE BUEGER, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 avril 2021, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision prise, le 23 mars 2021, par la Commission d'évaluation des mandataires de la Région de Bruxelles-Capitale [de lui] attribuer [...] une évaluation "défavorable" et notifiée [...] le 9 avril 2021 ».

Par une requête introduite le 7 juin 2021, la partie requérante demande l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 250.439 du 27 avril 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.439) a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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 3 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 octobre 2024.

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

M^e Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte De Beys, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 250.439 du 27 avril 2021 qui rejette la demande en suspension d'extrême urgence contre le même acte.

Il y a lieu de s'y référer, en les complétant par ceux exposés dans l'arrêt n° 251.187 du 1^{er} juillet 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.187), qui rejette, selon la procédure d'extrême urgence, les recours joints dirigés contre, d'une part, « la décision prise, à une date inconnue, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui rejette le recours dont [la requérante] l'avait saisi le 22 avril 2021 et qui [lui] attribue [...] une évaluation "défavorable", notifiée par courrier recommandé adressé à l'un de ses conseils le 18 juin 2021 et reçue par celui-ci le 21 juin 2021 » et, d'autre part, « la décision prise apparemment le 24 juin 2021, apparemment par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui attribue à [Y. B.], Directeur général adjoint de BPS, les missions du Haut fonctionnaire visé

à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 à dater du 1^{er} juillet 2021 ».

Par une mesure d'instruction diligentée par le conseiller rapporteur le 20 septembre 2024, les parties ont été invitées à communiquer les pièces complémentaires suivantes :

- « L'arrêté du 26 mars 2016 désignant la requérante au mandat litigieux
- La lettre/courriel communiquant à la requérante les avis récoltés auprès des autorités en vue de l'évaluation de mi-mandat du 23 avril 2018, ainsi que lesdits avis
- La lettre/courriel de convocation de la requérante à l'entretien d'évaluation de mi-mandat du 23 avril 2018
- Les réactions subséquentes éventuelles de la requérante à ces lettres/courriels
- Le rapport d'activité de mi-mandat et sa lettre/courriel de notification à la commission d'évaluation
- La lettre/courriel communiquant à la requérante le p-v de la réunion du 23 mai 2018 de la commission d'évaluation
- Les réactions subséquentes éventuelles de la requérante
- La lettre/courriel de convocation de la requérante à l'entretien d'évaluation de fin de mandat du 23 mars 2021
- Les réactions subséquentes éventuelles de la requérante
- La lettre/courriel communiquant à la requérante les avis récoltés auprès des autorités en vue de l'évaluation de fin de mandat
- La lettre/courriel par laquelle la requérante communique son rapport d'activités de fin de mandat 2016-2021 à la commission d'évaluation ».

IV. Identification de la partie adverse

Dans sa requête, la requérante identifie comme partie adverse la Commission d'évaluation des mandataires de la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci n'ayant pas une personnalité juridique distincte de la Région de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de considérer cette dernière comme partie adverse et que les écrits de procédure ont été déposés en son nom, et non en celui de son organe que constitue ladite Commission.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante estime que, contrairement à ce qu'affirme la notification de l'acte attaqué, elle ne dispose d'aucun recours administratif organisé contre celui-ci. Elle rappelle que l'évaluation du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' est instituée par l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté du 12 novembre 2015 'portant le statut

administratif et pécuniaire du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises' qu'elle cite, et selon lequel il est évalué « conformément à l'article 497 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale' [...] ». Elle relève que l'arrêté du 12 novembre 2015 n'organise aucun recours administratif contre l'évaluation dudit Haut fonctionnaire instituée par son article 3, alinéa 2, mais qu'il stipule que « les dispositions relatives au statut des mandataires de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 [susvisé] » lui sont applicables (art. 1^{er}), et que les articles 503 et 504 de cet arrêté du 27 mars 2014 organisaient un recours auprès du Gouvernement au profit des mandataires qui souhaitaient contester une évaluation « satisfaisante » ou « défavorable », mais que ledit arrêté a été abrogé par l'article 491 de l'arrêté du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale'. Elle en conclut qu'« aucun mandataire bruxellois -encore moins [elle-même] dont le statut est régi par une autre norme- ne peut, dès lors, désormais se prévaloir des articles 503 et 504 de l'arrêté du 27 mars 2014 pour saisir le Gouvernement bruxellois d'un recours contre une évaluation défavorable ».

Elle répète que c'est à tort que la notification de l'acte attaqué indique qu'elle pourrait se prévaloir du recours organisé par l'article 466 de l'arrêté du 21 mars 2018 dans la mesure où l'arrêté du 12 novembre 2015, qui régit l'évaluation du Haut fonctionnaire, ne se réfère pas à cette norme, et elle fait valoir que l'arrêté du 21 mars 2018 s'applique certes aux mandataires des O.I.P. bruxellois visés à l'article 9 de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale', mais pas au Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et à l'article 7 de ladite ordonnance. Elle expose que son statut est fixé par l'arrêté du 12 novembre 2015 que l'arrêté du 21 mars 2018 n'a ni abrogé ni remplacé et qui « n'a, du reste, pas été modifié pour prévoir que l'arrêté du 21 mars 2018 s'appliquerait au Haut fonctionnaire ».

Elle relève que, dans son avis n° 62.721/4 du 12 février 2018 donné sur le projet d'arrêté du 21 mars 2018, la section de législation a, selon elle, « expressément attiré l'attention du Gouvernement bruxellois sur la question de la non-applicabilité de cet arrêté au Haut fonctionnaire » en indiquant à propos du préambule de l'arrêté en projet qu'à l'alinéa 7, « il y a lieu de viser plus exactement l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale,

articles 6, § 2, et 9, alinéa 1^{er} », tout en ajoutant, en note de bas de page : « ainsi que l'article 7, alinéa 4, de cette ordonnance, si toutefois l'intention est de rendre le statut en projet applicable au haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' ». Elle indique que malgré cette observation, « seul l'article 9, alinéa 3, de l'ordonnance du 28 mai 2015, relatif aux agents de BPS, est mentionné dans le préambule de l'arrêté du 21 mars 2018, à l'exclusion de l'article 7 de la même ordonnance qui vise le Haut fonctionnaire ». Elle en conclut que « l'intention du Gouvernement, dont l'attention avait été dument attirée sur cette question par la section de législation [...], n'était, dès lors, pas de soumettre au nouveau statut arrêté par cette norme, le Haut fonctionnaire visé à l'article 7 de l'ordonnance précitée du 28 mai 2018, mais bien uniquement les agents de BPS visés à l'article 9, alinéa 3, de cette même ordonnance », et répète que c'est à tort que la notification de l'acte attaqué affirme qu'elle disposerait d'un recours organisé par l'article 466 de l'arrêté précité du 21 mars 2018 dès lors que ce recours est prévu au profit des mandataires des OIP bruxellois dont le statut est régi par cet arrêté, mais que son application n'a pas été étendue au Haut fonctionnaire, comme cela avait été le cas du recours institué par les articles 503 et 504 de l'arrêté abrogé du 27 mars 2014.

Elle fait valoir que « la circonstance, invoquée dans l'arrêt n° 250.439 [précité], selon laquelle les dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 novembre 2015 seraient "totalement insuffisantes à régler le statut administratif et pécuniaire du Haut fonctionnaire" ne permet pas de revenir sur le constat que le Gouvernement bruxellois a choisi de ne pas étendre l'application de l'arrêté du 21 mars 2018 au Haut fonctionnaire, après avoir été explicitement averti des conséquences de l'abrogation de l'arrêté du 27 mars 2014 par l'arrêté du 21 mars 2018 alors en projet, s'il ne visait pas expressément le Haut fonctionnaire dans le préambule de ce même arrêté en projet ». Elle expose qu'aucune norme ni principe ne permet d'inférer du caractère prétendument insuffisant d'un statut, qu'il faudrait interpréter des normes dans un sens contraire à ce qu'elles disposent, ou contraire à leur sens tel qu'il ressort des travaux et avis préparatoires à leur adoption. Elle ajoute qu'aucune norme ne précise que l'arrêté du 21 mars 2018 serait applicable au Haut fonctionnaire et estime que « c'est en parfaite connaissance de cause, éclairé par la section de législation [...], que le Gouvernement n'a, ni dans le préambule de l'arrêté du 21 mars 2018 ni ailleurs au sein de ce corps de dispositions réglementaires, précisé que ce nouveau statut serait applicable au Haut fonctionnaire ».

Elle conteste que la prétendue incomplétude du statut du Haut fonctionnaire arrêté le 12 novembre 2015 emporterait une difficulté particulière à

l'exercice de cette fonction et objecte que « c'est sans fondement que la partie adverse avait plaidé que cette prétendue incomplétude emporterait l'impossibilité de rémunérer le Haut fonctionnaire ou de lui permettre de prendre des congés. Le principe d'égalité suffit, en effet, à justifier que le Haut fonctionnaire -dont l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté [...] du 12 novembre 2015 précise, pour rappel, qu'il doit être assimilé à un agent de rang A5- bénéficie de la même rémunération et du même régime de congés que tout agent de rang A5 de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Elle conteste encore l'arrêt précité en ce qu'il retient une référence dynamique et non statique. Selon elle, la référence à l'arrêté du 27 mars 2014 qui est faite dans l'arrêté du 12 novembre 2015 ne correspond ni aux recommandations relatives aux « références statiques » ni aux recommandations relatives aux « références dynamiques » qui sont faites dans le *Traité de légistique* qu'elle cite. Elle cite également l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 novembre 2015 dont elle déduit qu'il s'agit d'une référence ni statique ni dynamique à un texte, « mais bien d'une norme réglementaire qui précise que le Haut Fonctionnaire est soumis à une autre norme réglementaire, de même auteur ». Elle est d'avis qu'« à partir du moment où l'auteur de ces deux mêmes normes abroge la seconde et refuse de rendre applicable au Haut fonctionnaire une troisième norme similaire à la seconde, malgré la suggestion formulée en ce sens par la section de législation du Conseil d'État, il ne peut en aucun cas être déduit de l'article 1^{er} précité de l'arrêté du Gouvernement du 12 novembre 2015, à savoir la première norme, que l'intention du Gouvernement aurait été -en 2015 ou en 2018- de [la] soumettre à cette troisième norme, à savoir l'arrêté du 21 mars 2018 ». Elle ajoute que « cette thèse aurait pu être soutenue si l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 novembre 2015 avait disposé, par exemple, que “le Haut fonctionnaire est soumis au statut administratif et pécuniaire applicable aux agents de rang A5 des organismes d'intérêts public de la Région de Bruxelles-Capitale”. Cette thèse aurait, également, pu être soutenue si l'arrêté du 21 mars 2018, qui abroge l'arrêté du 27 avril 2014, avait disposé qu'il s'appliquait également au Haut fonctionnaire. Tel n'est pas le cas en l'espèce et il faut donc constater, avec la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 62.721/4 [...], que le Gouvernement bruxellois, lorsqu'il a adopté l'arrêté précité du 21 mars 2018, n'a pas souhaité le rendre applicable au Haut fonctionnaire, tout en abrogeant l'arrêté du 27 avril 2014 qui lui était jusqu'alors applicable en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 novembre 2015 ».

Elle en conclut qu'à ce jour, seul celui-ci « arrête, dès lors, le statut administratif et pécuniaire de ce Haut fonctionnaire », qu'elle ne dispose d'aucun recours administratif organisé contre l'acte attaqué et qu'elle n'a d'autre choix que

de saisir le Conseil d'État pour contester la légalité de l'évaluation défavorable qui lui a été infligée à tort par la partie adverse.

V.1.2. *Le mémoire en réponse*

La partie adverse répond que la requête est irrecevable dans la mesure où l'acte attaqué n'est pas la décision définitive rendue après épuisement du recours administratif. Elle estime, à titre principal, que l'arrêt n° 250.439 tranche de manière définitive la question de la recevabilité de tout recours introduit devant le Conseil d'État contre la décision de la commission d'évaluation et qu'« à suivre l'autorité de chose jugée de cet arrêt, le recours doit être rejeté ».

Subsidiairement, elle fait valoir que l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 novembre 2015 'portant le statut administratif et pécuniaire du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises' « est insuffisant sans le statut général auquel il renvoie » et qu'il « ne peut régir entièrement et exclusivement le statut du Haut fonctionnaire ». Elle expose que lorsque le gouvernement bruxellois a fixé son statut, il a adopté un régime spécifique pour celui-ci vu les particularités de sa fonction et de sa qualité d'organe déconcentré soumis à l'autorité hiérarchique de l'État fédéral, et que cette solution a été préférée à celle de le soumettre au régime de droit commun des autres mandataires de la Région bruxelloise, « tel qu'organisé par, à l'époque, l'arrêté du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale', et, aujourd'hui, l'arrêté du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale' ». Elle répète que l'intention du gouvernement n'était toutefois pas d'adopter un statut « totalement *sui generis* » en faveur du Haut fonctionnaire mais d'apporter au statut de droit commun des agents de la Région bruxelloise les adaptations nécessaires que réclamait la spécificité de sa mission, et que c'est la raison pour laquelle le gouvernement a choisi de réglementer par référence, et que l'arrêté du 12 novembre 2015 ne pourrait régler à lui tout seul le statut du Haut fonctionnaire, dès lors qu'il ne contient aucune mention quant à son statut pécuniaire, quant à ses congés ou quant à tout autre élément fondamental d'une relation statutaire. Elle ajoute que si la requérante « persiste dans son raisonnement, [elle] s'interroge sur la manière [qu'elle a] utilisée pour bénéficier dudit régime depuis l'abrogation de l'arrêté du 27 mai 2014 ».

Elle expose que l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en

Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe' (ci-après l'ordonnance BPS), et les mentions contenues dans l'article 48 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, ne suffisent pas à compléter adéquatement le statut du Haut fonctionnaire, sous peine de soutenir qu'il est le seul agent régional dépourvu de toute échelle barémique et de tout congé et qu'il s'agirait du seul mandataire de la Région bruxelloise dont la durée du mandat, de même que tout autre élément essentiel à l'exercice de celui-ci, ne serait pas précisés. Elle ajoute qu'un statut spécifique a été rédigé en sa faveur afin de prendre en compte la spécificité de sa mission et de sa qualité d'organe déconcentré, que s'il est effectivement un agent de rang A5, il n'est pas fonctionnaire dirigeant d'un organisme d'intérêt public bruxellois à l'instar des autres mandataires de même rang et que le principe d'égalité ne suffirait pas à permettre de calquer son régime sur celui des autres mandataires bruxellois de rang A5. Elle estime que la raison même de l'existence de l'arrêté du 12 novembre 2015 est de consacrer un régime d'exception pour le Haut fonctionnaire dont les missions et la qualité d'organe déconcentré sont tout à fait particulières, et elle conteste le recours au principe d'égalité « pour combler les prétendues lacunes que le raisonnement de la requérante ne manque pas de créer quant au régime statutaire applicable au Haut fonctionnaire ».

Selon elle, l'arrêté du 12 novembre 2015 « se réfère nécessairement à l'arrêté "général" fixant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes bruxellois. Vu le caractère totalement incomplet de l'arrêté fixant le statut du Haut fonctionnaire en l'absence de toute référence, il est impossible de soutenir que cet arrêté pourrait seul suffire à organiser [son] statut et puisse fonctionner sans référence à une législation plus complète sur le statut des fonctionnaires des organismes d'intérêt public bruxellois qui viendrait entourer celui [du] Haut Fonctionnaire. Et ce d'autant plus qu'au moment de l'entrée en fonction de la requérante, celle-ci était bien soumise à l'arrêté du 27 mars 2014 [...] conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté fixant son statut », auquel se réfère également son contrat de travail.

Elle explique que si, par la suite, cet arrêté a été abrogé, alors même que la requérante était encore en poste, le principe de continuité des services publics impose de considérer que, nécessairement, le statut spécifique de celle-ci « ne pouvait se voir amputer de la plus grande partie des dispositions l'organisant, au risque tout simplement de déstructurer, non seulement la fonction de Haut fonctionnaire mais surtout, l'ensemble de la mécanique mise en place par la Sixième Réforme de l'État, dans laquelle s'inscrit également le fonctionnement de BPS ». Elle estime qu'il « ne peut être raisonnablement soutenu que du fait d'une

abrogation, non accompagnée des modifications nécessaires dans les actes se référant à l'acte abrogé, un mandataire se retrouve dépourvu de tout statut pécuniaire par exemple, ou encore de tout régime d'évaluation complet ». Elle précise que le principe de continuité des services publics impose de combler la situation juridique résultant de cet « enchevêtrement de modifications réglementaires » sur la base du double raisonnement suivant. Soit il faut considérer que la référence à l'arrêté abrogé est maintenue et qu'il peut être encore appliqué au Haut fonctionnaire dès lors que contrairement à un acte retiré, un acte abrogé subsiste dans l'ordre juridique interne bien qu'il ne soit plus en vigueur par lui-même, et elle renvoie à la possibilité de références statiques telle qu'évoquée par le *Code de légistique* de la section de législation. Soit il faut considérer que l'intention du gouvernement était au contraire de réaliser une référence dynamique et de permettre que soit appliqué le texte le plus récent régissant la matière, et elle renvoie encore audit *Code* qu'elle cite à propos de la référence dynamique.

Elle répète que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a souhaité faire, de manière générale, une référence à la réglementation fixant le statut administratif et pécuniaire des organismes régionaux, non à la version de cette réglementation à la date de l'adoption du statut spécifique du Haut fonctionnaire et répond que si, comme le souligne la requérante, le gouvernement n'a pu faire une référence générale au « statut administratif et pécuniaire applicable aux agents de rang A5 des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-capitale », c'est parce que l'arrêté du 12 novembre 2015 renvoie à des articles précis de l'arrêté du 27 mars 2014, et qu'en raison du choix légistique opéré par le gouvernement de faire un statut *sui generis* pour le Haut fonctionnaire se limitant à opérer quelques modulations et dérogations à son endroit sur certains points précis, repris à des articles du statut général, le gouvernement se devait de mentionner un arrêté daté et non une référence au statut général des agents des OIP Bruxellois. Elle ajoute que l'intention du gouvernement était bien de partir du statut général et de le moduler et qu'en conséquence, une interprétation téléologique de l'arrêté du 12 novembre 2015 impose de considérer qu'il s'agit bien d'une référence dynamique visant aujourd'hui l'arrêté du 21 mars 2018 dès lors que le choix d'une référence statique ne se justifie pas en l'espèce parce qu'il n'avait pas à craindre qu'une nouvelle version du statut de ses agents puisse mettre en péril les spécificités mises en place dans le cadre du statut du Haut fonctionnaire, qui ont un caractère particulier et propre qui pourrait se superposer ou s'agencer à tout régime modifié des mandataires bruxellois, comme cela a été fait avec l'adoption de l'arrêté du 21 mars 2018. Elle estime que la circonstance que les règles légistiques décrites par le *Code* susvisé n'aient pas été respectées parfaitement ne change rien à l'interprétation téléologique qui peut être faite de l'arrêté du 12 novembre 2015. Elle observe qu'en toute hypothèse, comme

le souligne la requérante elle-même, les deux arrêtés organisant le statut des agents des OIP bruxellois prévoient chacun un recours administratif interne contre les décisions d'évaluation des mandataires, et qu'outre que l'arrêté de 2018 ajoute des éléments en leur faveur, « il est patent que l'évolution consacrée en 2018 n'empêche en rien l'application des spécificités contenues dans l'arrêté fixant le statut du Haut fonctionnaire compte tenu des particularités de sa fonction et de [sa] position d'agent subordonné à des autorités régionales et fédérales. Elle en conclut que la référence à l'arrêté de 2018 dans le cadre de l'arrêté fixant le statut du Haut fonctionnaire sur la base de l'interprétation précitée est la seule interprétation qui peut être retenue. Elle observe encore que l'arrêté du 21 mars 2018, dont elle cite l'article 1^{er}, s'applique aux agents de Bruxelles Prévention & Sécurité dont fait partie le Haut fonctionnaire, et que le texte de l'arrêté ne distingue pas selon les agents ou les mandataires ou encore le poste de Haut fonctionnaire.

Elle répond que l'avis de la section de législation du Conseil d'État à propos du préambule de l'arrêté du 21 mars 2018 invoqué par la requérante ne permet pas d'établir que le Haut fonctionnaire ne serait pas visé par cet arrêté, « vu le libellé très clair de son champ d'application qui vise la totalité des agents des organismes qu'il vise ». Elle est d'avis que le gouvernement a effectivement considéré que l'arrêté du 21 mars 2018 s'appliquait à l'ensemble des agents de BPS, en ce compris le Haut fonctionnaire, « ce qui est effectivement le cas si l'on fait une interprétation correcte de l'arrêté du 12 novembre 2015 et de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents de Bruxelles - Prévention & Sécurité' ». Elle constate qu'aucun de ceux-ci n'est abrogé par l'arrêté du 21 mars 2018, qu'ils « fixent à ce jour le statut du Haut fonctionnaire et des agents des BPS et doivent être préférés à l'arrêté du 21 mars 2018 en tant que *lex specialis* visant spécifiquement le cas des agents et du Haut fonctionnaire de BPS, et qu'ils « se réfèrent à l'arrêté fixant le statut des agents des OIP Bruxellois, aujourd'hui l'arrêté du 21 mars 2018 ». Elle en conclut que si l'arrêté du 21 mars 2018 est applicable aux agents de BPS, en ce compris le Haut fonctionnaire, c'est parce que les statuts du 12 novembre 2015 et du 1^{er} octobre 2015 le rendent applicable, et elle répète que l'arrêté du 21 mars 2018 confirme lui-même en son article 1^{er} qu'il est bien applicable en tant que norme générale aux agents de BPS (en ce compris le Haut fonctionnaire), sous la réserve des dérogations introduites par ces deux arrêtés.

Elle observe encore que le Haut fonctionnaire est bien, au regard de l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qu'elle cite, « un agent régional, intégré au cadre de BPS », et que bien que sa nomination est soumise à l'avis conforme du gouvernement fédéral, il ne fait pas de doute qu'il est un agent

régional. Elle relève que l'ordonnance stipulant « que le Haut fonctionnaire exerce ses missions “au sein de l'Organisme”, l'arrêté du gouvernement du 25 février 2021 ‘fixant le plan de personnel pour l'année 2020 de Bruxelles Prévention & Sécurité’, prévoit qu'il y a deux mandataires de rang A5 au sein de BPS, à savoir le FD et le Haut fonctionnaire » et en déduit que ce dernier est, à l'évidence, un agent de Bruxelles Prévention & Sécurité à qui s'applique, à ce titre, l'arrêté du 21 mars 2018.

Elle conclut que le statut applicable à la requérante comprend un droit de recours contre les décisions portant son évaluation, que l'on retienne l'application de l'arrêté du 27 mars 2014 ou de celui du 21 mars 2018, qu'en tant que Haut fonctionnaire, elle disposait, conformément aux dispositions de son statut, d'un recours auprès du gouvernement, que ce recours « a été introduit après l'introduction de la présente procédure », et que « seule la décision rendue dans le cadre du recours introduit auprès du gouvernement contre la décision de la commission d'évaluation peut être assimilée à une décision définitive et être susceptible d'un recours devant [le] Conseil [d'État] ». Elle rappelle, jurisprudence à l'appui, que seuls les actes dont les recours organisés -préalables obligatoires à la saisine du Conseil d'État- ont été épuisés peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, répond que l'acte attaqué n'était donc pas définitif « au moment où la requérante a introduit son recours en suspension en extrême urgence » et que seule la décision du 17 juin 2021 rendue par le gouvernement bruxellois peut être assimilée à une décision définitive. Elle rappelle que cette décision a également fait l'objet d'un recours en extrême urgence, qui a été rejeté par l'arrêt n° 251.187, précité.

V.1.3. Le mémoire en réplique et ampliatif

La requérante réplique que l'arrêt qui rejette la demande de suspension n'est revêtu d'aucune autorité de la chose jugée qui devrait conduire à déclarer son recours en annulation irrecevable, que les arrêts prononcés en référé sont rendus au provisoire « et donc sans préjudice de l'examen approfondi qui aura lieu, le cas échéant, dans le cadre de l'examen du recours en annulation ».

Elle observe que la partie adverse ne répond pas à la requête qui, selon elle, « établit que l'arrêté du 21 mars 2018 ne s'applique pas au Haut fonctionnaire et que l'arrêté du 12 novembre 2015 suffit, avec le principe d'égalité, à régir [son] statut ». Elle conteste que le Haut fonctionnaire serait privé de tout statut au motif que le statut du 27 mars 2014 est abrogé « sans que le statut du Haut fonctionnaire ne soit revu pour faire référence au statut du 21 mars 2018 et sans que le ce statut du 21 mars 2018 ne précise qu'il s'applique au Haut fonctionnaire ». Elle considère que

ce dernier est régi par le statut, propre à cette fonction, arrêté le 12 novembre 2015, qui précise que ce fonctionnaire régional « exerce en toute autonomie les fonctions qui lui sont dévolues en vertu de l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et qu'il se voit attribuer le rang A5 ». Elle estime que cette mention suffit à déterminer son traitement et le régime de ses congés, à savoir celui des agents bruxellois qui se sont vu attribuer ce grade, indique que la durée de son mandat est précisée dans son arrêté de désignation et considère que l'absence d'encadrement statutaire de l'évaluation du Haut fonctionnaire « ne pose, du reste, aucun problème » dans la mesure où « de nombreux agents statutaires ont échappé ou échappent encore à toute évaluation et poursuivent, pourtant, leur carrière ». Elle ajoute que la circonstance qu'un statut omettrait d'organiser une évaluation -légalement requise ou non- ne permet pas d'affirmer qu'il faudrait appliquer aux fonctionnaires concernés un statut qui ne leur est pas applicable en droit et procéder sur cette base à leur évaluation, et que le Haut fonctionnaire n'est pas un fonctionnaire dirigeant d'un organisme d'intérêt public bruxellois à l'instar des autres mandataires de même rang auxquels s'appliquent les dispositions du statut du 21 mars 2018 que la partie adverse invoque, à tort selon elle, à son encontre. Elle en déduit qu'elle n'aperçoit pas « au nom de quelle norme il faudrait appliquer à ce Haut fonctionnaire les dispositions du statut du 21 mars 2018 relatives à l'évaluation des fonctionnaires dirigeants des OIP bruxellois » et que cette thèse est d'autant plus inexacte que l'auteur du statut du 21 mars 2018 a sciemment décidé de ne pas l'imposer au Haut fonctionnaire.

Elle réplique que le principe de continuité du service public ne permet pas de s'opposer à la volonté de l'auteur du statut du 21 mars 2018 de ne pas rendre celui-ci applicable au Haut fonctionnaire. Elle rappelle que le préambule de ce statut vise exclusivement les articles 6, § 2, et 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale', que ces dispositions concernent donc exclusivement le fonctionnaire dirigeant, le fonctionnaire dirigeant-adjoint (visés à l'article 6, § 2) et les agents de BPS (visés à l'article 9, alinéa 1^{er}) et que ni l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui institue le Haut fonctionnaire ni l'article 7 de l'ordonnance du 28 mai 2015 ne sont visés dans le préambule du statut du 21 mars 2018. Elle répète que la section de législation en a déduit que l'arrêté du 21 mars 2018 ne s'applique pas au Haut fonctionnaire sauf si le préambule était modifié à cet égard, ce que l'auteur du projet de texte n'a pas fait au moment de son adoption définitive. Elle en déduit « avec certitude que la volonté de l'auteur de ce statut était bien de ne pas y soumettre le Haut fonctionnaire » et que la circonstance que la partie adverse « trouverait déraisonnables les conséquences de cette volonté ou la prétendue incomplétude du statut du Haut

fonctionnaire ne perm[et] pas de s'écarter de la volonté de l'auteur du statut du 21 mars 2018 ». Elle fait valoir que la continuité du service n'est pas méconnue si le statut du 21 mars 2018 n'est pas appliqué au Haut fonctionnaire dans la mesure où son service, et tous ceux avec lesquels il collabore, peuvent fonctionner sans la moindre difficulté, et qu'en l'absence de norme encadrant l'évaluation d'un fonctionnaire, il n'appartient pas à l'administration de lui appliquer un statut autre que le sien. Elle ajoute que « si ce fonctionnaire doit absolument être évalué, il appartient au gouvernement de le préciser et d'y pourvoir en organisant cette évaluation par une norme qui s'appliquera au fonctionnaire en question ».

Elle expose que si le gouvernement avait, dans le statut du 12 novembre 2015, voulu se référer de façon dynamique au statut applicable aux agents de rang A5 des O.I.P. bruxellois, il pouvait l'exprimer, d'après le *Code de légistique*, de deux façons différentes mais qu'il « n'a choisi ni l'une, ni l'autre ». Elle répète que « la section de législation du Conseil d'État a exprimé, dans son avis n° 62.721/4, que le statut du 21 mars 2018, alors en devenir, n'était pas applicable au Haut fonctionnaire, à moins de l'exprimer dans le préambule de ce statut, en visant l'article 7 de l'ordonnance du 28 mai 2015 [...] en plus de ses articles 6, § 2 et 9, alinéa 1^{er} », et que les agents de BPS dont il est question à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 21 mars 2018 « sont donc bien uniquement les agents visés aux articles 6, § 2, et 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée du 28 mars 2015, et pas le Haut fonctionnaire que le préambule de l'acte entrepris ne vise pas en omettant, en connaissance de cause, de mentionner l'article 7 de la même ordonnance, relatif au Haut fonctionnaire ». Elle est d'avis que l'interprétation du champ d'application du statut du 21 mars 2018 que soutient le mémoire en réponse « revient à faire fi, tout à la fois du préambule de cette norme et de l'avis de la section de législation du Conseil d'État qui a été donné sur cet acte en projet ». Elle considère qu'il importe peu que le Haut fonctionnaire soit intégré au sein de BPS et qu'il soit, ou non, mentionné par la partie adverse dans le plan de personnel de cet organisme dans la mesure où le statut du 21 mars 2018 « prévoit, en son préambule, qu'il ne s'applique pas au Haut fonctionnaire [...] de sorte que ce statut du 21 mars 2018 ne s'applique pas à lui ». Elle estime que le plan de personnel qui doit être établi chaque année sur la base du statut du 21 mars 2018 est impuissant à étendre le champ d'application de ce statut.

Elle fait encore valoir qu'il ne pourrait être déduit de la référence au statut du 27 mars 2014 dans l'arrêté du 12 novembre 2015, que l'abrogation du premier serait sans effet pour le Haut fonctionnaire. Selon elle, « tel ne serait, en effet, le cas que si la référence à ce statut du 27 mars 2014 répondait aux règles qui

encadrent les références dites “statiques” » et « la formulation de la référence en cause au statut du 27 mars 2014 empêche, en l’espèce, de conclure en ce sens ».

Elle ajoute que la Commission d’évaluation instituée par le statut du 27 mars 2014 a disparu, en raison de l’abrogation de cette norme, et que « la commission d’évaluation des mandataires de la Région de Bruxelles-Capitale » ne s’y est pas substituée et n’en constitue pas la continuité parce qu’il « s’agit d’une nouvelle institution, mise en place en vertu de l’article 456 du statut du 21 mars 2018, et non plus de la Commission visée par l’article 493 du statut du 27 mars 2014 qui a été dissoute ». Elle en déduit que, cette dernière commission n’existant plus, le recours organisé par le statut du 27 mars 2014 n’est plus organisé non plus ».

Enfin, elle réplique que la décision de la Région de Bruxelles-Capitale de lui attribuer une évaluation insatisfaisante, censée remplacer l’acte attaqué, « n’est pas définitive, dès lors [qu’elle] en sollicite l’annulation », qu’elle n’est pas signée et qu’elle doit, partant, être tenue pour inexistante.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante répète que l’arrêt n° 250.439 est, certes, revêtu d’une autorité de la chose jugée entre parties, mais qu’il n’impose nullement de déclarer le recours en annulation irrecevable parce que l’autorité de chose jugée qui s’attache à cet arrêt n’implique nullement qu’elle ne serait plus en mesure de remettre en cause, dans le cadre du recours en annulation, le raisonnement juridique qui fonde cet arrêt, que ce soit sur la recevabilité ou sur le fond. Elle fait valoir que l’autorité de la chose jugée d’un arrêt qui statue sur une demande de suspension ne porte, en principe, que sur la recevabilité de la demande de suspension, sur l’existence d’une urgence ou d’une extrême urgence, ainsi que sur le caractère sérieux des moyens, et que « selon l’article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, le rejet d’une demande de suspension emporte des effets définitifs vis-à-vis des parties uniquement en ce qu’il décide d’un défaut d’urgence, au regard des faits allégués dans la demande de suspension ». Elle ajoute que, sauf exception, l’arrêt qui statue sur une demande de suspension ne se prononce ni sur la recevabilité de la requête en annulation, ni sur le bien-fondé des moyens et que si la recevabilité ou le bien-fondé d’un recours en annulation doivent être traités dès le stade de l’examen de la suspension, c’est, en principe, au provisoire, c’est-à-dire, sous la réserve de ce qui sera statué dans le cadre du recours en annulation. Elle ajoute que « l’article 17, § 7, des [mêmes] lois coordonnées, qui prévoit l’obligation de solliciter la poursuite de la procédure en annulation après un arrêt qui rejette la demande de suspension, sous peine de devoir constater le désistement du requérant, prévoit, en effet, qu’en

persistant à demander l'annulation d'un acte, le requérant qui a vu sa demande de suspension être rejetée dispose du droit de contester le raisonnement juridique qui fonde le rejet de sa demande de suspension, sous la réserve [...] de l'urgence ». Elle observe que cette disposition n'établit aucune différence entre la situation du requérant qui voit son recours en suspension être déclaré irrecevable et celle du requérant dont les moyens sont jugés non sérieux.

Elle estime que l'arrêt n° 86.159 du 21 mars 2000 invoqué par l'auditeur rapporteur n'est « pas de nature à établir la thèse qu'il défend » dans la mesure où, dans cette affaire, le recours était dirigé contre deux actes, mais la requête en annulation n'avait été timbrée qu'à concurrence d'un seul acte, et l'arrêt n° 76.520 du 20 octobre 1998 qui rejette la demande de suspension décidait que le recours en suspension et le recours en annulation dirigés contre le deuxième acte entrepris étaient, dès lors, tous deux irrecevables à l'égard de cette seconde décision. Elle réplique qu'en l'espèce, l'arrêt n° 250.439 ne statue pas sur sa requête en annulation, qui n'avait même pas encore été introduite au moment où il a été rendu et dont le Conseil d'État n'était donc pas saisi. Elle ajoute que « cet arrêt de rejet de la demande de suspension ne statue, par hypothèse, pas davantage définitivement sur la recevabilité du recours en annulation, comme l'avait fait l'arrêt n° 76.520 ».

Elle répète que l'arrêt n° 250.439 est rendu au provisoire et n'implique donc nullement que la requête en annulation, régulièrement introduite après cet arrêt, puisse être jugée recevable si le raisonnement qu'elle y développe ainsi que dans son mémoire en réplique convainc finalement le Conseil d'État.

Elle constate, enfin, que le rapport n'examine pas les arguments développés dans ses écrits de procédure antérieurs, « d'où il se déduit que son recours en annulation est recevable et fondé », et auxquels elle se réfère.

V.2. *Appréciation*

L'autorité de chose jugée d'un arrêt du Conseil d'État statuant en référé n'est que provisoire et c'est au moment où, en cas de poursuite de la procédure au fond, il se prononce sur la requête en annulation que le recours dont il est saisi est définitivement tranché. L'irrecevabilité du recours en suspension constatée dans l'arrêt n° 250.439 n'implique donc pas *ipso facto* celle du recours en annulation, introduit au demeurant en l'espèce, comme le relève la requérante, le 7 juin 2021 soit postérieurement à cet arrêt.

L'acte attaqué a été adopté le 23 mars 2021. La légalité d'un acte administratif s'appréciant au regard du droit en vigueur au jour de son adoption, il convient d'examiner la législation et la réglementation qui, à cette date, régissaient le mandat de Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', auquel la requérante a été désignée le 1^{er} juin 2016 (*M.B.*, 8 juin 2016), pour une durée de 5 ans (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale', art. 462). En particulier, il s'impose de vérifier si, le 23 mars 2021, des dispositions consacraient -ou non- l'existence d'un recours préalable organisé pour contester la mention d'évaluation dont la requérante a fait l'objet en fin de mandat et qui est attaquée en l'espèce. La chronologie suivante s'avère pertinente pour cet examen :

- le 27 mars 2014, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte l'arrêté 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : « le statut OIP 2014 »), en vigueur jusqu'au 31 mars 2018 (cf. *infra*) ;
- depuis le 1^{er} juillet 2014, la loi spéciale du 12 janvier 1989 stipule que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale attribue à un Haut fonctionnaire qu'il désigne, sur avis conforme du gouvernement fédéral, certaines des missions visées à l'article 4, § 2^{quater}, 1°, 2° et 7°, de la loi du 26 juillet 1971 'organisant les agglomérations et les fédérations de communes', « en particulier celles relatives à la sécurité civile et à l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence, et à l'exclusion de celles relatives au maintien de l'ordre, à la coordination de la sécurité et à l'harmonisation des règlements communaux de police » (article 48, aliéna 3). La création de cette haute fonction est la conséquence de la suppression de la fonction de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale à la suite de la sixième réforme de l'État (loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième Réforme de l'État', art. 53, alinéa 1^{er}, 2°, et 67) et de l'attribution subséquente des compétences de ce dernier, selon le cas, tantôt à la Région de Bruxelles-Capitale, tantôt à son ministre-président, tantôt audit Haut fonctionnaire (*doc. parl.*, Sénat, développements, session 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 192-193). Celui-ci est considéré comme un organe de la Région (*doc. parl.*, Sénat, rapport, session 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 279), autorité déconcentrée de l'État fédéral mais fonctionnaire régional nommé par le gouvernement régional bruxellois (*doc parl.*, Parl. Rég. Br.- Cap., session 2014-2015, exposé des motifs n° A-118/1, p. 8), et occupe un poste du rang A5 (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 novembre 2015 'portant le statut administratif et pécuniaire du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier

1989 relatives aux institutions bruxelloises’, art. 1^{er}, alinéa 1^{er} (ci-après : le « statut Haut fonctionnaire 2015 ») ;

- du personnel fédéral est mis à disposition du Haut fonctionnaire (*doc. parl.*, Sénat, développements, session 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 191) afin de réaliser l’ensemble des missions qui lui sont confiées (*doc parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., session 2014-2015, commentaire des articles, n° A-118/1, pp. 17-18) et l’ordonnance du 28 mai 2015 ‘créant un organisme d’intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale’ crée un organisme dénommé « Bruxelles-Prévention & Sécurité », doté de la personnalité juridique (ordonnance du 28 mai 2015, art. 3) qui « prépare et exécute » les décisions qu’il prend en la matière (ordonnance du 28 mai 2015, art. 4). Cet organisme joue notamment le rôle « d’appui administratif » du Haut fonctionnaire et est dépourvu de tout pouvoir de décision dans ces matières, celui-ci disposant « d’un pouvoir de décision propre » dans le cadre des missions fédérales dont l’exercice lui a été confié directement par habilitation légale sur la base de l’article 48 de la loi spéciale » (*doc parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., session 2014-2015, commentaire des articles, n° A-118/1, p. 15). Cet organisme apporte au Haut fonctionnaire l’appui administratif nécessaire à l’exercice de ses missions fédérales dans lesquelles il dispose seul du pouvoir de décision (*doc parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., session 2014/2015, commentaire des articles, n° A-118/1, pp. 17-18). Selon le législateur régional, « il est à noter que, bien que le Haut fonctionnaire soit intégré à l’Organisme, pour ce qui concerne l’exercice des missions [...] confiées sur la base de l’article 48, alinéa 3 de la loi spéciale, à savoir ses missions fédérales, celui-ci agit sous sa seule responsabilité, en toute autonomie fonctionnelle par rapport au Ministre-Président, organe de gestion de l’OIP. Seul un contrôle prévu par la loi en faveur de l’État fédéral peut être imposé au Haut fonctionnaire vu sa qualité d’autorité déconcentrée de l’État fédéral ayant reçu ses pouvoirs directement de la loi. Le Haut fonctionnaire n’est donc, dans le cadre de ses missions fédérales, pas soumis à l’autorité hiérarchique du Ministre-Président » (*Doc parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., session 2014-2015, commentaire des articles, n° A-118/1, pp. 17-18) ;
- au moment de l’adoption de l’acte attaqué, la gestion journalière de cet organisme est assurée par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint, de rôles linguistiques différents, qui exercent leur compétence dans le cadre d’un mandat dont le statut administratif et pécuniaire est défini par le gouvernement bruxellois (ordonnance du 28 mai 2015, art. 6), le cas échéant sous une forme *sui generis* (*doc parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., session 2014-2015, commentaire des articles, n° A-118/1, p. 17), tandis que le Haut fonctionnaire exerce, en toute autonomie et sous sa seule responsabilité (ordonnance du 28 mai 2015, art. 7, alinéa 2), les missions qui lui sont confiées par le gouvernement au sein dudit

organisme (ordonnance du 28 mai 2015, art. 7, alinéa 1^{er}), ainsi que la « la direction fonctionnelle du personnel mis à sa disposition » (ordonnance du 28 mai 2015, art. 7, alinéa 3) ;

- jusqu'au 2 février 2023 (cf. *infra*), le « statut OIP 2014 » est applicable aux agents de Bruxelles-Prévention & Sécurité (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} octobre 2015 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents de Bruxelles - Prévention & Sécurité', art. 1^{er}) ;
- en vertu de l'arrêté précité du 1^{er} octobre 2015 tel qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, le Haut fonctionnaire communique au gouvernement bruxellois les objectifs stratégiques qui relèvent de ses missions pour l'application de l'article 464 du statut OIP 2014 (art. 2, alinéa 1^{er}), le gouvernement assigne ces objectifs stratégiques aux mandataires de rang A5 et A4+ (art. 2, alinéa 2), et le ministre exerçant les missions du gouvernement visées à l'article 48, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « propose au Gouvernement les objectifs stratégiques à assigner aux mandataires de rang A5 et A4+ pour l'application de l'article 464 [du statut OIP 2014] » (art. 2, alinéa 3) ;
- conformément à l'article 7, alinéa 4, de l'ordonnance du 28 mai 2015, tel qu'en vigueur au jour de l'acte attaqué, le gouvernement bruxellois fixe le statut administratif et pécuniaire du Haut fonctionnaire ;
- celui-ci est fixé par le « statut Haut fonctionnaire 2015 », en vigueur jusqu'au 2 février 2023 (arrêté du 26 janvier 2023 du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents de Bruxelles Prévention et Sécurité', art. 11 et 13). Jusqu'à cette date, et donc au moment où l'acte attaqué a été adopté, les dispositions pertinentes de ce statut stipulent ce qui suit :

« Article 1^{er}. Les dispositions relatives au statut des mandataires [du statut OIP 2014] sont applicables au Haut Fonctionnaire. [...] ».

« Art. 3. Le Haut fonctionnaire exerce les missions qui lui ont été attribuées par l'article 48, alinéa 3, de loi spéciale du 12 janvier 1989 [...] et par l'arrêté d'attribution du Gouvernement visé au même article, en toute autonomie et sous sa seule responsabilité.

Pour ce qui concerne ses missions visées à l'alinéa 1^{er}, le Haut fonctionnaire est évalué conformément à l'article 497 [du statut OIP 2014] après que la commission d'évaluation ait recueilli auprès des autorités fédérales concernées l'ensemble des informations nécessaires à son évaluation ».

- le 21 mars 2018, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte l'arrêté 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : « le statut OIP 2018 ») qui abroge, au 1^{er} avril 2018, le « statut OIP 2014 » (art. 491 et 492) ;

Il ressort de cette chronologie que jusqu'à son abrogation le 3 février 2023 par l'arrêté du 26 janvier 2023, et donc à la date de l'acte attaqué (23 mars

2021), le « statut Haut fonctionnaire 2015 » n'a jamais été expressément modifié et a continué à se référer expressément, pour l'évaluation du Haut fonctionnaire, au « statut OIP 2014 » nonobstant l'abrogation de ce dernier par le « statut OIP 2018 » depuis le 1^{er} avril 2018.

Dans son avis n° 58.026/2-2/V du 5 septembre 2015 sur le projet de « statut Haut fonctionnaire 2015 », la section de législation a constaté que ce projet fixe ce statut en prévoyant que le statut des mandataires prévu par le « statut OIP 2014 » « lui est applicable », et qu'il « ne prévoit pas d'adaptation » (avis, p. 3/8). Attirant l'attention de l'auteur de projet sur le fait qu'« ainsi, [le projet] ne tient pas compte des spécificités du fonctionnaire concerné », la section de législation a considéré que « le projet doit dès lors être revu afin de prévoir les adaptations nécessaires à la situation particulière de la fonction concernée » (*ibid.*). Après cet avis, le projet a subi quelques adaptations et le texte définitif du « statut Haut fonctionnaire 2015 » prévoit explicitement que celui-ci « exerce les missions qui lui ont été attribuées par l'article 48, alinéa 3, de loi spéciale du 12 janvier 1989 [...] et par l'arrêté d'attribution du Gouvernement visé au même article, en toute autonomie et sous sa seule responsabilité » (art. 3, alinéa 1^{er}) et que, pour ces missions, il « est évalué conformément à l'article 497 [du statut OIP 2014] après que la commission d'évaluation ait recueilli auprès des autorités fédérales concernées l'ensemble des informations nécessaires à son évaluation » (art. 3, alinéa 2).

Il s'ensuit qu'après les adaptations recommandées par la section de législation, l'auteur du « statut Haut fonctionnaire 2015 » a explicitement confirmé que l'évaluation de celui-ci devait être réalisée conformément à l'article 497 du « statut OIP 2014 », qui figure dans le Titre V (« De l'évaluation ») du Livre IV dudit statut qui traite « du mandat » et qui, sous l'indication « des voies de recours », contient les articles suivants :

« Art. 503. Le mandataire qui ne peut marquer son accord sur la mention “satisfaisant” ou “défavorable” dispose de quatorze jours à partir de la notification de son évaluation pour introduire un recours écrit auprès du Gouvernement.

Les notifications et les délais visés au présent article sont régis selon les mêmes règles que celles visées à l'article 300, § 2.

Le Gouvernement statue sur le recours d'un mandataire.

Art. 504. Le Gouvernement doit se prononcer dans les soixante jours de la réception de la requête.

À sa demande, le mandataire est entendu. Il peut se faire assister par la personne de son choix ».

Le « statut OIP 2018 » a, le 1^{er} avril 2018, abrogé le « statut OIP 2014 » sans modifier expressément le « statut Haut fonctionnaire 2015 », qui, à la date de l'acte attaqué, se réfère donc toujours expressément au seul « statut OIP 2014 »,

comme l'invoque la requérante. Toutefois, parmi ses « dispositions transitoires » (articles 475 et suiv.), le « statut OIP 2018 » contient un article 480 qui a spécifiquement trait à l'évaluation des agents régionaux bruxellois :

« Art. 480. § 1^{er}. Les périodes d'évaluation en cours le jour qui précède l'entrée en vigueur du présent arrêté se poursuivent selon les dispositions qui étaient alors en vigueur.

Ces périodes d'évaluation ne peuvent toutefois pas excéder un an à partir de la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Les alinéas précédents ne s'appliquent pas aux mandataires.

§ 2. La chambre de recours instituée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Service public régional de Bruxelles reste compétente jusqu'à la désignation des membres et la fixation du règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours instituée par l'article 29 du présent arrêté ».

Il résulte clairement de cette disposition que si l'exécutif bruxellois a entendu, pour la transition du « statut OIP 2014 » vers le « statut OIP 2018 », organiser un régime transitoire pour les agents statutaires dont l'évaluation était en cours au 1^{er} avril 2018, il a en revanche expressément exclu les mandataires d'un tel régime dès lors que ces dispositions transitoires « ne s'appliquent pas aux mandataires » (art. 480, § 1^{er}, alinéa 3) qui, *de facto* et *de iure*, sont donc privés de tout régime transitoire. Il n'est ni contesté ni contestable que nonobstant son statut particulier, le Haut fonctionnaire est, au 1^{er} avril 2018 et à la date de l'acte attaqué, un mandataire de la Région de Bruxelles-Capitale comme cela résulte de l'examen chronologique réalisé *supra*.

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition transitoire, la réglementation nouvelle est d'application immédiate aux procédures en cours.

En l'espèce, la requérante a été désignée Haut fonctionnaire le 1^{er} juin 2016 (*M.B.*, 8 juin 2016). À cette date, elle était soumise au « statut OIP 2014 » qui, jusqu'à son abrogation le 1^{er} avril 2018, impliquait deux évaluations : une première deux ans après le début du mandat (« statut OIP 2014 », art. 502, § 1^{er}) qui a eu lieu en l'espèce le 23 mai 2018, et une seconde six mois avant la fin du mandat (« statut OIP 2014 », art. 502, § 2), qui s'est déroulée le 23 mars 2021 et a donné lieu à l'évaluation attaquée. Le « statut OIP 2018 », en vigueur depuis le 1^{er} avril 2018, prévoit également ce double mécanisme d'évaluation selon des modalités quasi identiques (art. 465, §§ 1^{er} et 2 ; cf. *infra*).

La première évaluation de la requérante a été initiée par sa convocation à l'entretien d'évaluation du 23 mai 2018. Le courrier de convocation, qui renvoie expressément au « statut OIP 2014 », n'est pas daté (pièce n° 3 du dossier administratif déposée à la suite de la mesure d'instruction) mais il ressort des pièces déposées par la requérante à la suite de la mesure d'instruction que cette convocation

a aussi été portée à sa connaissance par un courriel « informel » du 8 mars 2018. Par un courriel du 1^{er} mai 2018, la requérante communique son rapport d'activités de mi-mandat et, le 23 mai 2018, elle est entendue par la commission d'évaluation qui lui attribue la mention « satisfaisant ».

À ces deux dernières dates, le « statut OIP 2014 » avait déjà été abrogé de sorte que, conformément à la jurisprudence susvisée, le « statut OIP 2018 » était applicable à cette procédure en cours nonobstant le renvoi exprès, par le « statut Haut fonctionnaire 2015 », au « statut OIP 2014 ». Le dossier administratif et les pièces communiquées à la suite de la mesure d'instruction confirment ainsi que, pour cette première évaluation, c'est bien le « statut OIP 2018 » qui a été appliqué, sans aucune contestation de la requérante, et non pas le « statut OIP 2014 » abrogé, alors même qu'à ce moment, le « statut Haut fonctionnaire 2015 » continuait à se référer expressément à ce dernier :

- l'avis du ministre-président du 18 mai 2018 est rendu « conformément aux dispositions de l'article 460 [du « statut OIP 2018 »] » (pièce 3 du dossier de la requérante communiqué à la suite de la mesure d'instruction) ;
- cet avis a été communiqué à la requérante par un courriel du 22 mai 2018 et il ne résulte pas des pièces complémentaires déposées par les parties que celle-ci aurait contesté cette base réglementaire expresse ;
- le procès-verbal de la commission d'évaluation de mi-mandat du 23 mai 2018 confirme que « la procédure d'évaluation consignée dans le présent PV est conforme aux articles 430 et suivants de l'AGRBC du 30 [lire : 21] mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale », soit le « statut OIP 2018 » (dossier administratif, pièce 2 ; dossier de la requérante, pièce 3).

Compte tenu du mécanisme de la double évaluation du Haut fonctionnaire prescrit *ab initio* par le « statut OIP 2014 » (art. 502), qui est inhérent à son statut *sui generis* tel qu'il a été globalement organisé et qui est au demeurant strictement reproduit dans le « statut OIP 2018 » (art. 465), la seconde évaluation de la requérante, qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué, constitue la suite logique de la première évaluation et doit, partant, aussi être appréhendée comme la poursuite de la procédure d'évaluation en cours soumise à la nouvelle réglementation conformément à la jurisprudence susvisée, soit le « statut OIP 2018 » nonobstant la référence expresse au « statut OIP 2014 » dans le « statut Haut fonctionnaire 2015 ». C'est au demeurant selon les modalités organisées par le « statut OIP 2018 » que, toujours sans la moindre contestation de la requérante jusqu'à son recours en

suspension d'extrême urgence du 16 avril 2021, la procédure préalable à la seconde évaluation attaquée a été initiée :

- les membres de la commission d'évaluation sont, depuis le 1^{er} octobre 2020 (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2020 'portant désignation des membres de la commission d'évaluation chargée de l'évaluation des mandataires des services publics régionaux de Bruxelles et des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale', art. 4), désignés sur la base expresse du « statut OIP 2018 » (cf. également arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} octobre 2020 ayant les mêmes intitulé et objet) ;
- par un courrier du 2 février 2021, la requérante est convoquée à l'entretien d'évaluation du 21 mars 2021 et invitée à déposer son rapport d'activités ; ce courrier se réfère explicitement au « statut OIP 2018 » qui « prévoit que la commission d'évaluation des mandataires régionaux se réunisse 6 mois avant la fin de [son] mandat pour réaliser [son] deuxième entretien d'évaluation » ;
- il ne ressort pas des pièces complémentaires transmises au Conseil d'État que la requérante aurait contesté les références réglementaires de ce courrier et, partant, l'application du « statut OIP 2018 » ;
- cette absence de contestation ne ressort pas davantage de son courriel du 15 février 2021 dans lequel elle rappelle qu'en vertu de l'article 3 du « statut Haut fonctionnaire 2015 » qu'elle cite avec sa référence au « statut OIP 2014 », les avis des autorités fédérales doivent être recueillis par la commission d'évaluation ;
- l'avis du ministre-président du 16 mars 2021 remis dans le cadre de l'évaluation de fin de mandat est rendu « conformément aux dispositions de l'article 460 [du « statut OIP 2018 »] » (dossier administratif, pièce 5 ; dossier de la requérante, pièce 6) ;
- le procès-verbal de la commission d'évaluation du 23 mars 2021 confirme que « la procédure d'évaluation consignée dans le présent PV est conforme à l'article 456 et suivants [du statut OIP 2018] » (dossier administratif, pièce 7).

Selon la Cour de cassation, « une disposition légale abrogée à laquelle il est fait référence par un texte légal qui n'a pas été abrogé doit en principe être considérée comme étant en vigueur pour l'application de la loi non abrogée. Cette règle ne s'applique toutefois pas lorsqu'il ressort de l'économie de la disposition abrogatoire que l'objectif n'est pas seulement d'abroger un texte de loi déterminé mais aussi de ne pas conserver plus longtemps ce texte de loi pour l'application d'autres lois dans lesquelles il est fait référence au texte de loi abrogé » (Cass., 20 décembre 2007, F.05.0062.N, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.6). Rien ne

permet de considérer que ce raisonnement serait exclusivement applicable aux actes législatifs et non pas aux actes réglementaires. Or en l'espèce, l'évaluation de la requérante réalisée sur la base non pas du « statut OIP 2014 » mais du « statut OIP 2018 » s'avère régulière dès lors qu'elle rencontre la *ratio legis* de ce dernier et sa volonté « de ne pas conserver plus longtemps ce texte de loi pour l'application d'autres lois dans lesquelles il est fait référence au texte de loi abrogé », au sens de cet arrêt.

Il ne ressort en effet pas des seuls écrits de procédure que la partie adverse a entendu « partir du statut général et [...] le modifier » et que « vu cette intention du gouvernement, une interprétation téléologique de l'arrêté du 12 novembre 2015 [le « statut Haut fonctionnaire 2015 »] [...] impose de considérer qu'il s'agit bien d'une référence dynamique visant aujourd'hui bien l'arrêté du 21 mars 2018 » (mémoire en réponse, p. 20/43). Ainsi, à l'occasion de l'examen du projet de « statut OIP 2018 » par la section de législation, il est apparu, selon les précisions du délégué de l'auteur de projet, qu'il « était destiné à remplacer le dispositif actuel » (avis de la section de législation n° 62.721/4 du 12 février 2018, p. 3/47) et qu'il consiste donc à « reproduire un texte [...] dans un dispositif nouveau » avec pour conséquence que « de nombreuses dispositions du projet [du « statut OIP 2018 »] reproduisent purement et simplement celles [du « statut OIP 2014] actuel » (*ibid.*, p. 5/47), comme l'a du reste constaté l'arrêt n° 251.187.

Partant, dans la mesure où il est unanimement admis qu'une abrogation peut être tacite, le « statut Haut fonctionnaire 2015 » doit, nonobstant le libellé de ses dispositions à la date de l'acte attaqué, être interprété à cette date comme renvoyant au « statut OIP 2018 » et non plus au « statut OIP 2014 », ce dernier devant être considéré comme implicitement abrogé et remplacé par celui-ci.

Cette interprétation n'est nullement contraire à l'enseignement que la requérante entend tirer des *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* (ci-après : le *Code de légistique*) publié par la section de législation du Conseil d'État. L'extrait qu'elle en revendique est libellé comme suit :

- « 74. Une référence est “dynamique” lorsque l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles. Une référence est “statique” lorsque l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de son contenu précis à une date déterminée ; cet acte est alors figé dans l'état où il se trouve à un moment donné, de telle sorte que ses modifications ultérieures n'ont pas d'influence sur la référence qui y est faite.
En principe, une référence est dynamique. Cependant, il est parfois utile ou nécessaire de donner un caractère statique à une référence, par exemple lorsque vous craignez que des modifications futures de l'acte référé soient contradictoires ou incompatibles avec l'acte que vous rédigez » (recommandation 74, page 61).

Il convient avant tout de rappeler que ce *Code de légistique* « énonce des recommandations qui ont pour objectif d'améliorer la qualité rédactionnelle des textes et de garantir l'uniformité de leur formulation, de manière à faciliter leur compréhension et leur application » (page 1). Il concerne donc la forme des textes légaux et réglementaires mais ne prévaut pas sur le fond du droit tel qu'il résulte notamment de leur dispositif et de la jurisprudence susvisée. En tout état de cause, dans la mesure où, au regard de ce *Code*, « en principe, une référence est dynamique », il faut constater qu'à défaut de toute indication expresse contraire permettant de privilégier une référence statique, le « statut Haut fonctionnaire 2015 » s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles, soit le remplacement, implicite mais certain compte tenu de l'examen qui précède, du « Statut OIP 2014 » par le « statut OIP 2018 ». La référence que fait le « statut Haut Fonctionnaire 2015 » au « statut OIP 2014 » ne précisant pas qu'elle est faite dans une version en vigueur à une date déterminée, elle doit en effet être appréhendée comme étant dynamique et s'appliquant compte tenu des modifications subies par ce dernier.

Cette interprétation n'est pas davantage contredite par l'avis de la section de législation n° 62.721/4 du 12 février 2018 rendu à propos du projet de « statut OIP 2018 », qui fonde l'argumentation de la requérante. Cet avis indique ce qui suit à propos du « préambule » de ce texte en projet : « à l'alinéa 7, il y a lieu de viser plus exactement l' "ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale, articles 6, § 2, et 9, alinéa 1^{er}» ». À cette observation est adjointe la note de bas de page suivante : « Ainsi que l'article 7, alinéa 4, de cette ordonnance, si toutefois l'intention est de rendre le statut en projet également applicable au haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 "relative aux Institutions bruxelloises" » (avis précité, page 4/47, n° 4 et note de bas de page n° 2). Cette précision ne peut toutefois pas avoir la portée que lui prête la requérante pour dénier l'application de ce « statut OIP 2018 » au Haut fonctionnaire au moment de l'adoption de l'acte attaqué. Outre ce qui vient d'être rappelé quant à la portée juridique dudit *Code*, le préambule d'un règlement revêt en effet seulement « une fonction d'information » qui renseigne le lecteur sur des éléments essentiels relatifs à la validité de l'acte, « à savoir son fondement juridique et les formalités accomplies lors de son élaboration », et qui, certes, lui permet de savoir directement quels autres actes sont éventuellement modifiés ou abrogés, sans devoir parcourir tous les articles de l'acte (*Code de légistique*, recommandation n° 20, p. 39). Toutefois, d'une part, l'absence de mention de l'article 7, alinéa 4, précité dans le préambule du « statut OIP 2018 » ne bouleverse pas l'intention de l'auteur de celui-ci de remplacer le « statut OIP 2014 » et, partant, la référence implicite mais

certaine à celui-ci dans le « statut Haut fonctionnaire 2015 » (cf. *supra*). D'autre part et surtout, comme relevé ci-dessus, le gouvernement bruxellois, auteur du « statut OIP 2018 », n'a délibérément pas prévu de disposition transitoire au profit des mandataires pour « les périodes d'évaluation en cours » au moment de son entrée en vigueur, ainsi que cela ressort expressément de son article 480, § 1^{er}, alinéa 3, avec pour conséquence que, conformément à la jurisprudence et à la référence dynamique précitées, ces mandataires, parmi lesquels le Haut fonctionnaire, se voient directement appliquer la réglementation nouvelle, soit ledit « statut OIP 2018 ».

Il résulte de l'analyse qui précède que la seconde évaluation de fin de mandat de la requérante devait bien être réalisée sur la base du « statut OIP 2018 ». L'article 466, alinéa 1^{er}, de ce statut stipule que « le mandataire qui ne marque pas son accord sur la mention “satisfaisant” ou “défavorable” dispose de quatorze jours à partir de la notification de son évaluation pour introduire un recours auprès du Gouvernement ». Cette disposition reproduit ainsi strictement, comme cela ressort de l'exposé qui précède, le régime de recours organisé qui était déjà en vigueur sous le « statut OIP 2014 », en innovant uniquement par le caractère suspensif du recours (art. 466, alinéa 3), comme l'a constaté l'arrêt n° 250.439.

Il n'est nullement contesté, et il est de jurisprudence constante, que lorsqu'un recours administratif préalable est organisé, seule la décision rendue sur ce recours peut faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État. En l'espèce, l'acte attaqué est la mention « défavorable » attribuée par la commission de recours le 23 mars 2021, que la requérante a, le 22 avril suivant, conservatoirement soumis à la censure du gouvernement bruxellois statuant dans le cadre du recours organisé par l'article 466, précité.

Cette mention ne constitue, partant, pas un acte susceptible d'annulation par le Conseil d'État.

Sans qu'il soit nécessaire, comme le demande la requérante à l'audience, d'attendre l'issue du recours A/G. 233.945/VIII-11.708, il y a lieu de constater en l'état que le recours est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 octobre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Dimitri Yernault,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux