

COUR DES COMPTES

La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province de Hainaut

Rapport de la Cour des comptes adressé au conseil provincial
de la province de Hainaut

Bruxelles, 1^{er} décembre 2009

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Objet du contrôle	3
1.2 Méthode	3
1.3 Protection de la vie privée	8
2. NORMES DE RÉFÉRENCE	8
3. BUDGET ET EFFECTIFS	9
3.1 Budget.....	9
3.2 Effectifs.....	9
3.3 Gestion des ressources humaines	9
4. CALCUL DE LA RÉMUNÉRATION	11
4.1 Tenue des dossiers	11
4.2 Possession du diplôme ou titre requis	12
4.3 Valorisation des services antérieurs	12
4.4 Détermination de l'échelle de traitement	16
5. LES COMPLÉMENTS DE TRAITEMENT	16
5.1 Constatations	16
5.2 Réalité des prestations rémunérées.....	18
5.3 Loi sur le temps de travail dans le secteur public	19
6. ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF	19
6.1 Généralités	19
6.2 Cas particulier	19
7. LES CONGÉS DE MALADIE	20
7.1 Généralités	20
7.2 Dispositions applicables.....	20
7.3 Constatations	21
7.4 Recommandations.....	22
7.5 Réponse de l'administration provinciale – appréciation.....	23
7.6 Réponse du collège provincial.....	26

1. INTRODUCTION

1.1 Objet du contrôle

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province de Hainaut

Ce contrôle avait pour premier objectif de rassembler et d'analyser les textes réglementaires applicables à la gestion du personnel et de vérifier leur conformité aux normes supérieures (principalement le code wallon de la démocratie locale et la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes).

Dans un second temps, il devait permettre de dresser un état des lieux des effectifs employés, soit sous statut, soit sous contrat, et de cerner avec précision le périmètre de la fonction publique provinciale ainsi que de décrire le contexte organisationnel et juridique dans lequel ces effectifs sont gérés.

Compte tenu de la durée du contrôle et du nombre de membres du personnel non enseignant, seuls les éléments déterminants du calcul de la rémunération de base des agents ont été vérifiés de façon systématique, à savoir la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire, la présence au dossier du diplôme ou titre éventuellement requis par le statut, la régularité de la carrière et, en fonction du déroulement de celle-ci, le choix de l'échelle de traitement.

Les procédures de sélection et de recrutement, ainsi que la régularité des allocations et indemnités diverses, n'ont pu faire l'objet d'une analyse.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 2 décembre 2008 à l'administration provinciale. Une réunion contradictoire s'est tenue le 15 janvier 2009 et l'administration provinciale a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par courrier du 10 mars 2009. Le projet de rapport, tenant compte de ces commentaires, a été communiqué le 5 août 2009 au collège provincial. Ce dernier a transmis à la Cour, par courrier du 28 septembre 2009, des informations complémentaires, qui ont été prises en considération dans le présent rapport.

Au-delà des commentaires relatifs aux constatations opérées par la Cour, la réponse de l'administration provinciale et celle du collège évoquent différentes mesures adoptées après la clôture de l'audit et dont l'objet est de remédier à certains des dysfonctionnements constatés. Une copie de ces courriers et de leurs annexes est jointe au présent rapport.

1.2 Méthode

1.2.1 Généralités

Ainsi circonscrit, l'audit s'est déroulé entre les mois de mars et de mai 2008.

Conformément aux méthodes de contrôle appliquées dans les autres provinces, l'audit devait être mis en œuvre essentiellement par le biais :

- ✓ de l'analyse approfondie des textes statutaires applicables ; cette analyse doit permettre, d'une part, d'apprécier la conformité de ces normes aux textes hiérarchiquement supérieurs et, d'autre part, d'identifier les éventuelles lacunes, imprécisions ou équivoques susceptibles de générer des erreurs dans le calcul des traitements, ou de favoriser les situations contentieuses entre la province et les membres de son personnel ;
- ✓ de l'examen du dossier individuel, de la fiche de traitement et de la fiche de paie d'un certain nombre d'agents, sélectionnés dans le cadre d'un sondage aléatoire par attributs ;
- ✓ de l'analyse des fichiers informatiques transmis par la province préalablement à l'audit et rassemblant les éléments déterminants de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent et, notamment, son ancienneté.

La mise en œuvre de ces méthodes a rencontré certaines difficultés.

1.2.2 Communication des statuts

Le service du personnel n'a pas été en mesure de fournir une version informatisée de l'ensemble des statuts. Cette circonstance a rendu malaisée la manipulation des textes réglementaires et, partant, le contrôle externe mené par la Cour des comptes.

L'absence de statut informatisé engendre également et inévitablement des difficultés et accroît le risque d'erreur tant dans la coordination des textes réglementaires que dans la confection des actes individuels.

L'existence d'une certaine décentralisation de la gestion du personnel, propre à la province de Hainaut¹, augmente encore ce risque d'erreur et implique l'obligation pour les services centraux de tenir à la disposition des services décentralisés une version régulièrement mise à jour des textes applicables en matière de personnel.

Dans sa réponse, le greffier provincial a confirmé que seule « *la version initiale des statuts inspirés de la R.G.B. est diffusée sur l'Intranet provincial. Des tentatives de scanning en vue de la mise à jour sont restées infructueuses suite à des difficultés techniques.* »

Il souligne encore que « *toutes les directions d'institution reçoivent un exemplaire de chaque résolution nouvelle afin d'être en permanence au fait de l'actualité administrative et de la réglementation. Toutes les nouvelles dispositions statutaires votées par le Conseil provincial sont diffusées par Intranet.* »

En l'état actuel des choses, il appartient donc à chaque responsable de service, de se livrer à un travail complexe de coordination des statuts, alors que les moyens

¹ Voir infra.

informatiques actuels permettraient de mener cette opération au sein du seul service central du personnel et de mettre à disposition des services décentralisés une version uniforme et actualisée des textes applicables. Il en résulte un gaspillage en termes de ressources humaines et un risque d'erreur accru lors de la coordination et de l'application des dispositions statutaires.

Afin de répondre aux remarques de la Cour des comptes concernant les difficultés engendrées par l'absence de statut coordonné, le collège provincial a annoncé, dans son courrier du 28 septembre 2009, « *la mise en ligne des règlements administratifs sur le réseau intranet provincial* ». Il insiste également sur le fait que, désormais, « *les mises à jour seront systématiques et garantiront l'actualisation* » de ces documents.

Par ailleurs, le collège provincial reconnaît que la décentralisation de la gestion administrative peut engendrer « *certaines problèmes liés à l'admissibilité des pièces ou au risque d'applications divergentes des dispositions statutaires* ». Il ajoute : « *Il apparaît, à l'usage, que les institutions de petite importance qui sont amenées à ne rédiger que très peu d'arrêtés ne maîtrisent pas l'outil informatique ni le réglementaire surtout aussi efficacement que les directions régionales qui accomplissent ce genre de travaux quotidiennement* ».

Afin de remédier à cet état de choses, le collège provincial envisage notamment de regrouper cette gestion administrative au sein de l'administration centrale et de scanner systématiquement les documents individuels à transmettre à cette administration. En outre, « *un nouveau dispositif [pourrait être] mis en place, contraignant chaque nouvel agent à rencontrer les services centraux administratifs en vue de la validation des documents lors de la constitution du dossier lié à la première désignation* ».

1.2.3 Le sondage aléatoire par attributs

En début d'audit, il a été envisagé de procéder à un sondage aléatoire par attributs.

Cet examen par échantillon semblait en effet s'imposer comme la méthode la plus efficiente à mettre en œuvre compte tenu de l'apparente homogénéité, au regard des objectifs d'audit, de la population du personnel non enseignant.

Sur une population recensée de 5.131 agents, un échantillon de 193 dossiers a ainsi été déterminé.

Conformément aux principes généralement admis en matière d'échantillonnage², cette taille minimale de l'échantillon a été déterminée en se référant aux tables extraites de l'AICPA *Audit Sampling Guide*.

² Voir R. Dries, L. Van Brussel, M. Willekens et S. Le Fevere de ten Hove, *Traité d'audit*, Intersentia, 2005, p. 203.

Les attributs du sondage (considérés comme des « caractéristiques qualitatives des unités de l'échantillon ») retenus dans le cadre de l'audit tiennent, pour chaque agent,

- ✓ dans le respect des conditions fixées par le statut ou par les normes supérieures pour l'exercice de la fonction et l'occupation de l'emploi, en particulier, la possession d'un diplôme déterminé ;
- ✓ dans la conformité au statut de l'échelle de traitement qui lui a été attribuée³ ;
- ✓ dans l'exactitude de l'ancienneté pécuniaire admise dans son chef.

1.2.4 L'audit de services décentralisés

Compte tenu de l'organisation des services provinciaux chargés de la gestion du personnel, l'analyse de cet échantillon n'a pu cependant être menée à bien.

En effet, il a été constaté que le service du personnel de la province ne conservait, dans les dossiers, aucune pièce probante attestant de l'ancienneté pécuniaire prise en compte pour le calcul de la rémunération de l'agent, ni de copie de son diplôme. Les actes individuels permettant de retracer la carrière de l'intéressé étaient également, en de nombreux cas, absents du dossier.

Interrogé à cet égard, le service du personnel a fait savoir que les pièces en question sont conservées dans le dossier tenu, pour chaque l'agent, par le service qui l'emploie.

La Cour des comptes relève que pareille organisation va à l'encontre d'une gestion optimale des ressources humaines en ce qu'elle empêche, en premier lieu, le service central du personnel de contrôler efficacement les pièces justifiant les éléments déterminants de la rémunération.

Par ailleurs, les services décentralisés, même s'ils ont la possibilité de faire appel, dans des cas particuliers, au service central du personnel pour obtenir des éclaircissements, se voient confier la tâche d'interpréter le statut et de trancher, par exemple, les questions d'admissibilité des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire ou les questions de validité d'un diplôme. Au-delà des risques d'infraction au statut, cette situation rend plus probables des interprétations divergentes des textes réglementaires applicables.

Dans de telles circonstances, la communication des dossiers des agents visés par l'échantillon a été sollicitée par les auditeurs. Vu le délai de transmission des copies des pièces (plusieurs jours), cette méthode a dû également être abandonnée, non sans avoir permis d'analyser le dossier de trente-quatre agents.

³ Une échelle non conforme au statut peut être attribuée, notamment, en cas d'irrégularité dans le cours de la carrière de l'agent (recrutement, promotion, transfert, etc.).

Dès lors, il a été décidé de procéder à l'analyse d'un certain nombre de dossiers au sein même des services décentralisés. Le nombre et la dispersion géographique de ces derniers rendaient cependant un examen exhaustif de l'échantillon impossible⁴.

Trois services décentralisés ont donc été choisis pour des raisons logistiques⁵, à savoir la direction générale régionale de Mons-Borinage (dix-neuf dossiers contrôlés), l'Institut provincial d'hygiène et de bactériologie (dix-huit dossiers) et l'Observatoire de la santé de Hainaut (seize dossiers).

Par ailleurs, les services généraux provinciaux se trouvant installés dans le même immeuble que le service central du personnel et employant un nombre relativement élevé d'agents⁶, les dossiers de 45 d'entre eux ont également été analysés.

Au total, 132 dossiers ont donc été analysés répartis sur sept services différents.

1.2.5 Le logiciel HR

L'utilisation du logiciel *HR*, mis en œuvre par le service du personnel de la province de Hainaut dans le cadre de la gestion des ressources humaines, a permis, complémentirement à l'analyse des dossiers individuels des agents, de recueillir certaines informations utiles à l'audit, mais, à défaut de mode d'emploi disponible, n'a pu pallier l'insuffisance des dossiers.

1.2.6 L'analyse des fichiers transmis par la province

En dehors de l'échantillon dont il a été question plus haut, l'analyse croisée du fichier fourni par le service du personnel de la province a permis d'identifier 133 dossiers présentant a priori un risque particulier d'erreur quant au calcul de la rémunération, au regard des trois objectifs d'audit évoqués. Étant donné le délai assigné à l'audit, seules les fiches de paie des intéressés ont fait l'objet d'une vérification.

1.2.7 Conclusions

Compte tenu de ce contexte, les constatations opérées dans le cadre du présent rapport sont livrées sous toute réserve : l'examen des dossiers n'ayant pu être mené dans les mêmes conditions que dans les autres provinces et sur la base d'une méthode statistiquement fiable, aucune conclusion ne peut en être tirée quant à l'ensemble du personnel.

⁴ Les membres du personnel non enseignant sont répartis, selon le fichier transmis par le service du personnel en début d'audit, au sein de 82 services différents, dont 40 étaient concernés par l'échantillon initial.

⁵ En fonction de leur proximité et du nombre élevé de leurs agents.

⁶ 379 sur une population globale de 5.131 agents.

1.3 Protection de la vie privée

Dans la mesure où l'audit implique l'accès à des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, il a fait l'objet d'un traitement garantissant la confidentialité des données collectées. C'est dans ce même souci que l'identité des agents faisant l'objet de remarques dans le cadre du présent rapport a été communiquée par document séparé à l'administration pour discussion.

2. NORMES DE RÉFÉRENCE

Les normes régissant la matière sont les suivantes :

- ✓ le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et notamment les articles L2212-32, L2212-61, L3121-1 et L3131 ;
- ✓ la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale⁷ ; cette circulaire définit notamment la notion d'ancienneté de trois manières différentes selon qu'il s'agit de déterminer un traitement individuel, d'autoriser le passage d'une échelle de traitements à une autre en vertu du système d'évolution barémique dans un même grade, ou pour la prise en compte des actes de candidature à des emplois de promotion⁸ ;

⁷ En vigueur à partir du 1^{er} juillet 1994. Adoptée par le ministre wallon de la fonction publique dans un souci d'uniformisation des statuts et des barèmes, sa qualité de simple circulaire ne lui confère aucun pouvoir contraignant: « Dans le respect de l'autonomie communale [et provinciale], ce statut de référence est donc recommandé. Il doit permettre aux gestionnaires de mieux se positionner par rapport à la pratique générale. » L'utilité de cette circulaire, connue sous l'appellation de *Révision générale des barèmes (RGB)* et modifiée à plusieurs reprises, réside dans la simplification du statut applicable aux agents provinciaux.

⁸ « Premier sens. Pour la détermination des traitements individuels, l'ancienneté à prendre en considération couvre tous les services rendus en quelque qualité que ce soit dans des fonctions à prestations complètes ou incomplètes, soit dans le secteur public soit dans le secteur privé ou comme C.M.T. ou comme stagiaire O.N.E.M., avec un maximum de 6 ans, à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale.

Deuxième sens. L'ancienneté d'échelle permettant l'évolution de carrière est limitée à la durée des services accomplis dans une fonction analogue dans le secteur public ou dans le secteur privé subventionnable (hôpitaux, maisons d'éducation, de repos, d'accueil et de soins).

Pour les agents en fonction au 30 juin 1994, l'ancienneté pécuniaire acquise lors de la mise en place du présent statut entre en ligne de compte pour l'évolution de carrière.

Troisième sens. L'ancienneté d'échelle exigée pour postuler un emploi de promotion est limitée aux seuls services accomplis en qualité d'agent statutaire définitif dans l'administration provinciale ou locale où l'emploi de promotion est à pourvoir. »

- ✓ les statuts administratif et pécuniaire⁹ du personnel non enseignant de la province de Hainaut, tels que communiqués par le service du personnel en début d'audit.

Même à s'en tenir aux dispositions relatives aux trois objectifs de l'audit et notamment à la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire, ces statuts présentent des lacunes et soulèvent des problèmes d'interprétation en plusieurs endroits. Ces difficultés seront analysées infra.

3. BUDGET ET EFFECTIFS

3.1 Budget

Au projet de budget 2009, les prévisions des charges du personnel non enseignant (rémunérations, charges sociales, etc.) représentent 234,6 millions d'euros, soit quelque 67,74 % des dépenses de la province de Hainaut, estimées à 346,3 millions d'euros (hors subventions traitement).

3.2 Effectifs

Selon les données informatiques transmises par les services provinciaux, le personnel non enseignant représentait, au 31 janvier 2007, 5.131 agents représentant 4.144,05 équivalents temps plein (ETP), au nombre desquels figurent 3.070 agents définitifs¹⁰ (2.794,89 ETP), 1.204 temporaires (860,52 ETP), 292 contractuels (106,21 ETP) et 565 agents relevant de statuts précaires¹¹ (382,43 ETP).

Les membres du personnel théoriquement sous statut précaire représentent donc plus de 40 % de l'effectif total.

3.3 Gestion des ressources humaines

Dans sa réponse, le greffier provincial relève un déficit budgétaire de 8,7 millions d'euros pour l'année courante et souligne que « *différentes études réalisées par des centres spécialisés laissent présager une situation financière catastrophique si des mesures d'austérité ne sont pas envisagées rapidement* ».

Ce même courrier exprime en conséquence la volonté des autorités de contrôler la masse salariale tout en modernisant l'administration. Dans cette perspective, la

⁹ Ces règlements ont été adoptés par le conseil provincial lors de sa séance du 14 octobre 1997. Ils ont été ensuite modifiés à plusieurs reprises.

¹⁰ Dont 36 stagiaires.

¹¹ Agents contractuels subventionnés, PTP, étudiants, intérimaires (ce dernier terme visant des contractuels de remplacement), etc.

réponse de l'administration provinciale fait état de plusieurs mesures adoptées fin 2008 en vue de réduire l'impact budgétaire des dépenses de personnel.

- ✓ Ainsi, il a été décidé de ne pas procéder au remplacement de 80 ETP.
- ✓ Par ailleurs, la procédure de remplacement de personnel a été rendue plus contraignante. Une note de service datée du 18 septembre 2008¹² précise que « *la situation budgétaire de la Province reste un objet de préoccupation constante des autorités. Dans ce contexte, il apparaît que le volume d'engagements nouveaux est loin d'être compensé par celui des départs naturels, ce qui se traduit par une augmentation importante des dépenses consacrées au personnel. Etant donné que ce phénomène tend à s'accélérer considérablement depuis quelques temps, il est apparu nécessaire de rendre plus rigoureuse la procédure de remplacement de personnel. Dans cette optique, le principe arrêté en 1990 reste plus que jamais d'actualité : tout engagement de personnel nouveau est proscrit, en dehors de circonstances tout à fait exceptionnelles qui feront désormais l'objet d'un examen strict.* »
- ✓ La même note de service prévoit que les demandes d'octroi d'allocations pour exercice de fonctions supérieures, *doivent « se limiter aux cas où elles sont réellement exercées par le remplaçant selon les dispositions du règlement administratif »*¹³.
- ✓ Une note adoptée par le collège provincial le 18 septembre 2008¹⁴ envisage la mise en œuvre d'une « *gestion prévisionnelle stratégique des effectifs* » consistant à dresser la liste des départs à la retraite potentiels, « *en ce compris les périodes de congés de maladie précédant la retraite définitive* »¹⁵, de mener des entretiens avec les agents concernés « *afin de connaître leurs intentions en la matière* », d'évaluer les conséquences des départs sur les activités et l'organisation de l'institution, et enfin, d'envisager les alternatives de remplacement.
- ✓ Une décision du collège provincial également datée du 18 septembre 2008¹⁶ adopte le principe de la création d'un répertoire provincial des compétences pouvant être utilisé « *dans le cadre de la mobilité du personnel, de son évaluation, de la gestion des conflits, de la formation, des examens de promotion et de recrutement et, plus globalement, dans le management global des institutions et des services provinciaux* ».

¹² Annexe 2 à la réponse du greffier provincial du 10 mars 2009.

¹³ Voir le point 5 du présent rapport consacré aux compléments de traitement.

¹⁴ Annexe 3 à la réponse du 10 mars 2009.

¹⁵ A ce sujet, voir le point 7 du présent rapport.

¹⁶ Annexe 4 à la réponse du 10 mars 2009.

- ✓ Enfin, un rapport, également adopté par le collège provincial le 18 septembre 2008, souligne le souhait des autorités « *de donner la priorité absolue à la mobilité interne du personnel pour satisfaire les besoins des institutions et services* » et, ainsi, de limiter les nouveaux recrutements. A cette fin, il est notamment prévu de recenser les demandes de mobilité des agents dans une banque de données ad hoc permettant la mise en relation de l'offre et de la demande. La procédure envisage également une actualisation semestrielle de chaque demande de mobilité. Le rapport souligne cependant que la mise en œuvre de cette nouvelle procédure sera rendue plus complexe « *eu égard, notamment, aux changements de mentalités et à la résistance qu'elle entraînera suite aux modifications importantes qu'elle apportera dans la conception même de la gestion du personnel* ».

4. CALCUL DE LA RÉMUNÉRATION

4.1 Tenue des dossiers

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, les dossiers tenus par le service central du personnel, au *Delta Hainaut*, ne comportent aucune attestation de services antérieurs ni de copie des titres et diplômes de l'agent, ces pièces étant conservées au sein du service auquel l'agent se trouve affecté.

Un audit ponctuel mené au sein de quatre services déconcentrés (sur82) a permis de constater la présence de ces pièces dans la plupart des dossiers. Cependant, même à supposer qu'il en aille de même au sein de tous les services de la province, une telle dispersion des dossiers peut nuire à une gestion optimale du personnel, en ce qu'elle

- ✓ implique un morcellement des responsabilités ;
- ✓ rend illusoire le contrôle systématique de l'admissibilité des pièces ;
- ✓ suscite des pratiques diverses et induit un risque d'applications divergentes des dispositions statutaires, même si le service central du personnel peut jouer le rôle de « conseiller » quant à l'interprétation à donner au statut ;
- ✓ soulève des problèmes de transmission des dossiers en cas de changement d'affectation ou de transfert.

Selon l'administration provinciale, « *la gestion décentralisée se justifie par la volonté de gérer le dossier de l'agent au plus proche de la réalité de terrain, parce que l'institution occupant l'agent est la mieux capable d'apprécier l'événement à prendre, évitant une gestion anonyme, en décalage avec la réalité de terrain, d'autant que la variété des institutions et des missions qu'elles remplissent à l'égard du citoyen, par des projets souvent très spécifiques, n'autorise pas d'appliquer un dispositif unique et aveugle* ».

Toujours selon l'administration, « *la Direction des services administratifs au sein de l'I.G.R.H. effectue néanmoins un contrôle pour éviter toute interprétation abusive, pour garantir la cohérence et l'homogénéité notamment en matière d'équivalence de*

diplôme ». La Cour estime toutefois, considérant le nombre d'agents en fonction au sein de la province, qu'un tel contrôle ne peut s'opérer que par sondage, sauf à exiger le transfert systématique d'une copie des documents requis à l'IGRH.

Quoi qu'il en soit de l'effectivité d'un tel contrôle, la Cour relève qu'une circulaire du greffier provincial, datée du 10 novembre 2006, va dans le sens d'une (re)centralisation des dossiers, rappelant que « *dorénavant, lors de la création du dossier d'un nouvel agent, une copie des diplômes et attestations de services antérieurs devra systématiquement être envoyée aux services généraux, afin de permettre le contrôle de l'encodage des données* ».

La consultation des dossiers tenus au sein des services centraux du *Delta Hainaut* n'a cependant pas permis de vérifier la mise en œuvre de cette circulaire, nombre de dossiers ne contenant pas les diplômes et attestations requis.

Néanmoins, suite aux remarques émises par la Cour, le greffier provincial envisage « *l'application d'un processus informatique, par exemple de type LOTUS déjà en vigueur dans la gestion du courrier, permettant à la fois le scanning des documents de référence et leur transmission par internet auprès des services centraux* ».

Les constatations qui suivent se fondent sur l'analyse des seuls dossiers tenus par les services déconcentrés.

4.2 Possession du diplôme ou titre requis

L'audit a permis de constater la présence, dans chacun de ces dossiers, d'une copie du diplôme éventuellement requis par le statut.

4.3 Valorisation des services antérieurs

Les services admissibles au titre de l'ancienneté pécuniaire sont définis par les articles 7 à 13 du statut pécuniaire.

Certaines de ces dispositions suscitent des difficultés d'application.

4.3.1 Services prestés dans les « autres services publics »

L'article 7 du statut pécuniaire définit le « service public » comme « *tout service relevant des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire* ». Il convient de relever que, pour la détermination des services admissibles au titre de l'ancienneté pécuniaire, le statut de la province de Hainaut ne fait explicitement référence ni aux Régions, ni aux Communautés, ni aux Commissions communautaires, ni même aux provinces et aux communes, de sorte que l'on doit supposer que ces différentes entités sont reprises sous la définition générale des « *autres services publics* », cette notion visant en particulier « *toute autre institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général ou local et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'autorité publique, ainsi que toute institution de droit colonial qui répondait aux mêmes conditions* ».

Cette définition permet également de valoriser, même au-delà des six ans visés à l'article 12, § 1^{er}, du statut, et sans que soit requis un rapport direct avec la fonction

exercée à la province, les services prestés au sein d'asbl « *dans la création ou la direction particulière de laquelle se constate la prépondérance* » soit de la province de Hainaut, soit de toute autre autorité publique¹⁷.

Une note datée du 28 février 2008 et soumise au conseil provincial en sa séance du 13 mai suivant préconisait la modification de l'article 10 du statut afin d'y insérer un quatrième alinéa libellé comme suit : « *Sont également admissibles intégralement, les services accomplis au sein d'ASBL ou de toute autre institution de droit belge, qui répondent à des besoins collectifs d'intérêt général provincial ou local et dans laquelle se constate la prépondérance de l'autorité publique.* »

Cette nouvelle disposition s'avère redondante par rapport à la définition précitée de l'article 7 et doit, de ce fait, être omise du statut. Par contre, il convient de constater que ni le statut, ni aucune circulaire ne précisent les critères objectifs permettant de constater « *la prépondérance de l'autorité publique* » (représentants au conseil d'administration, financement important ou exclusif, etc.).

En outre, la valorisation de services fondée sur cette définition de l'article 7 devrait s'appuyer, dans chaque cas particulier, sur une analyse détaillée des statuts de l'association en cause.

Dans sa réponse, l'administration provinciale admet qu'il « *conviendra effectivement, dans une modification prochaine, de compléter le libellé actuel en référence aux pouvoirs locaux, provinciaux et fédérés ainsi qu'aux services ou personnes juridiques qui y sont liés.*

Cette révision évitera toute assimilation à l'appellation « autres services publics » c'est à dire toute institution du droit belge répondant à des besoins collectifs d'intérêt général ou local dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'autorité publique. »

Dans l'attente d'une telle modification statutaire, le même courrier précise que des réunions seront organisées entre les services ressources humaines des institutions décentralisées et l'administration centrale afin d'uniformiser les critères d'admissibilité des services prestés dans des asbl.

4.3.2 Services prestés à temps partiel

Les services prestés à temps partiel dans le secteur privé antérieurement à l'entrée en service à la province de Hainaut sont valorisés tantôt à temps plein tantôt au prorata des prestations, conformément à l'article 12, § 2, du statut pécuniaire. Celui-ci dispose en effet que « *s'ils ont été accomplis à temps partiel, les mêmes services*

¹⁷ En outre, l'assimilation de services prestés au sein d'asbl, sans considération de la prépondérance de l'autorité publique, ne permet pas la valorisation de services prestés à temps partiel.

sont valorisés au prorata des prestations provinciales si l'agent exerce des fonctions à temps plein et à 100 % s'il exerce une fonction incomplète »¹⁸.

Outre que la rédaction même du texte précité présente un caractère équivoque, un tel système, où la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire dépend du volume des prestations provinciales, soulève notamment un problème lorsque ce volume varie, ce qui peut survenir plusieurs fois au cours d'une carrière.

Par ailleurs, une telle pratique, outre qu'elle grève indûment les finances provinciales, méconnaît le principe d'égalité en ce qu'elle a pour conséquence que des agents ayant accomplis des prestations quantitativement différentes peuvent se voir reconnaître une même ancienneté pécuniaire et inversement.

La Cour estime que le principe d'égalité consacré par l'article 10 de la Constitution implique de ne valoriser les services antérieurs qu'au prorata des prestations réellement fournies, quel que soit le volume des prestations effectuées au sein de l'administration provinciale.

La même remarque s'impose, et pour les mêmes raisons, à propos des services à temps partiel prestés dans le secteur public, y compris au sein des services de la province de Hainaut. En vertu de l'article 10 du statut, tel qu'interprété par les services provinciaux, ces services sont en effet valorisés comme s'il s'agissait de prestations complètes.

Dans sa réponse, le greffier provincial avance que *« la disposition relative aux services prestés à temps partiel est identique à celle figurant dans le statut pécuniaire applicable antérieurement à la R.G.B. Elle émane d'une résolution du Conseil provincial du 21 mai 1976 entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1974 (MA 38 de 1977). Elle a été maintenue pour éviter la révision des situations pécuniaires acquises dans un sens négatif. Ce texte a été dûment approuvé par l'Autorité de tutelle (arrêté royal du Ministère de l'Intérieur du 24 décembre 1976). »*

La Cour remarque toutefois que pour les agents des services du Gouvernement wallon, du Gouvernement de la Communauté française et du Gouvernement fédéral, la valorisation des services antérieurs à temps partiel s'opère au prorata des prestations, dans le respect du principe d'égalité rappelé plus haut.

En outre, l'article 10 du statut provincial n'admet que la valorisation intégrale des services **effectifs** accomplis, en quelque qualité que ce soit, dans les fonctions à prestations complètes ou incomplètes dans le secteur public. Une telle disposition

¹⁸ Pour mémoire, le § 1^{er} du même article dispose que *« les services à prestations complètes dans le secteur privé, dans les ASBL, ou en qualité de chômeur occupé par les pouvoirs publics ou comme stagiaire en vertu de la législation sur le stage des jeunes sont valorisés, à concurrence d'un maximum de six ans, pour autant que les fonctions accomplies aient un rapport direct avec celles exercées à la Province ».*

s'oppose donc à la valorisation, au titre d'ancienneté pécuniaire, de périodes pendant lesquelles l'intéressé n'était pas effectivement en service.

En outre, dans la mesure où les services à temps partiel sont valorisés comme s'ils étaient prestés à temps plein, l'on peut considérer que l'âge des agents devient le critère déterminant de la progression dans l'échelle barémique. Si les autorités provinciales entendent consacrer une telle conception de l'ancienneté pécuniaire, le statut pécuniaire doit être formellement modifié dans ce sens.

4.3.3 Services prestés en qualité d'indépendant

L'examen des dossiers a permis de constater que les prestations antérieures à titre d'indépendant sont valorisées dans l'ancienneté pécuniaire, alors que le statut du personnel non enseignant de la province de Hainaut ne les vise pas expressément. Il ne va pas de soi que ces prestations puissent être purement et simplement assimilées aux « services prestés dans le privé » visés par le statut. A titre de comparaison, une distinction entre ces deux types d'activité figure à l'article 238, § 3, du code de la fonction publique wallonne¹⁹. De même, c'est seulement par un arrêté royal du 27 mars 2001 que l'article 14, § 3, du statut pécuniaire des agents de l'État fédéral a été modifié dans le même sens : jusqu'alors, les services antérieurs prestés en qualité d'indépendant n'étaient pas valorisés²⁰.

Si le conseil provincial entend maintenir une telle valorisation, il y aurait lieu d'en faire clairement mention dans le statut.

Dans sa réponse, le greffier provincial annonce, dans un futur proche, une modification du statut « dans le sens préconisé par la Cour afin d'éviter toute ambiguïté à ce sujet ».

¹⁹ « Constituent également des services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, pour une durée maximale de six ans, les services accomplis à titre statutaire ou contractuel dans le secteur public d'un État autre que ceux visés au § 1^{er}, dans le secteur privé ainsi qu'au titre d'indépendant. Cette limite est portée à dix ans lorsqu'il s'agit de services correspondant à une expérience professionnelle exigée au recrutement. »

²⁰ « Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les services accomplis dans le secteur privé ou en qualité d'indépendant peuvent être également pris en considération pour l'octroi des augmentations dans l'échelle de traitement, pour autant que l'avis annonçant la procédure de sélection requière expressément la possession d'une expérience antérieure utile et que les candidats puissent prouver par tout moyen de droit l'expérience antérieure utile. »

4.4 Détermination de l'échelle de traitement

4.4.1 Généralités

L'accès à chaque échelle de traitement s'effectue, selon les conditions fixées par le statut, par recrutement, par promotion ou par évolution de carrière (évolution barémique)²¹.

La régularité des échelles attribuées aux membres du personnel non enseignant a été vérifiée à la lumière de ces diverses exigences.

L'examen des dossiers individuels de l'échantillon et des fiches de traitement des agents concernés a permis d'identifier un seul cas dans lequel la détermination de l'échelle contrevient aux règles applicables.

4.4.2 Cas particulier

En l'espèce, l'intéressée, engagée sous contrat de commis-dactylographe en 1996, a été rémunérée à l'échelle D1, puis, lors de l'application de la RGB, à l'échelle D4, compte tenu de son diplôme de l'enseignement professionnel secondaire supérieur.

Toutefois, n'ayant pas satisfait à l'« examen de stabilisation » d'employé d'administration D4, elle a fait l'objet d'une nouvelle définition de fonction et a été autorisée à participer, malgré sa surqualification, aux épreuves d'accès au grade d'auxiliaire d'administration (E1). Suite à la réussite de cette épreuve, l'intéressée a été nommée à titre définitif à ces fonctions en date du 1^{er} novembre 2001. Elle a néanmoins continué à percevoir une rémunération calculée dans l'échelle D4²².

Le greffier provincial s'est engagé à revoir le cas de cet agent.

5. LES COMPLÉMENTS DE TRAITEMENT

5.1 Constatations

L'analyse des dossiers a permis d'identifier au moins onze agents provinciaux bénéficiant d'un « *complément de traitement* », censé rémunérer une fonction accessoire à temps partiel.

Dans certains cas, il ressort du dossier que ce complément est octroyé en raison de responsabilités ou de contraintes particulières assumées par l'intéressé.

²¹ Le statut détermine, selon le niveau de l'emploi et le mode d'attribution de l'échelle, une ou plusieurs des conditions suivantes : la possession d'un diplôme, brevet ou certificat déterminé ; une évaluation au moins positive ; la réussite d'un examen de recrutement ou de promotion ; la justification d'une expérience professionnelle déterminée ; une formation spécifique ou complémentaire ; la possession d'un grade déterminé ou l'exigence d'une certaine ancienneté d'échelle ou de niveau.

²² Quoique sa fiche de paie ne mentionne pas expressément cette échelle mais un « montant forcé », le traitement annuel à 100 % repris sur cette fiche (16.646,06 euros) est celui de l'échelle D4.

Ainsi d'un agent chargé, « dans le cadre de sa direction d'enseignement supérieur économique, d'assurer l'interface entre les besoins des entreprises en matière de formation du personnel et la réponse y apportée par l'enseignement dans ses structures et ses contenus » et bénéficiant pour cette raison d'un « complément de salaire d'un quart temps, niveau A1 ». Ainsi encore d'un ouvrier se voyant confier le « nettoyage des cars » du service qui l'emploie et désigné à cette fin dans un emploi complémentaire à raison de 6/38 d'un temps plein.

Sans se prononcer sur la question de savoir si ces charges particulières sont inhérentes à la fonction principale de l'intéressé, la Cour remarque que l'accomplissement de prestations qui ne peuvent être considérées comme normales donne en principe lieu à l'octroi d'une allocation dont les conditions et le montant doivent être fixés par la voie d'un règlement particulier de portée générale susceptible d'être appliqué à tous les agents se trouvant dans une situation similaire et non, de façon arbitraire, au cas par cas²³.

D'autres dossiers révèlent l'intention de l'autorité d'augmenter le traitement des titulaires de certaines fonctions : ainsi la décision du 26 juin 2003 de la députation permanente octroie aux directeurs régionaux de l'enseignement « un complément de traitement d'un quart A1 ».

Le même avantage est octroyé à un agent « en compensation » de sa démission – sollicitée par l'autorité – de sa fonction.

D'autres dossiers examinés sont moins évocateurs quant aux raisons ayant présidé à l'octroi de tels avantages.

Dans sa réponse, le greffier provincial annonce que le collège provincial a décidé, le 13 janvier 2009²⁴, de limiter les compléments de rémunération « à une fraction égale à ¼ temps dans l'échelle barémique afférente au grade de recrutement sans évolution de carrière » pour dix-huit agents dont la situation particulière a été envisagée. Dans neuf cas, le complément de traitement a été supprimé ; six agents ont vu leur avantage réduit ; dans les trois derniers cas, le complément a été soit maintenu, soit remplacé par une allocation pour fonctions supérieures ou par l'octroi d'une évolution de carrière.

Une telle décision, en ce qu'elle se prononce au cas par cas et non de façon générale, ne répond pas aux critiques formulées par la Cour. En outre, dans quatre cas, la suppression du complément de traitement est justifiée par la circonstance que l'intéressé se trouve « en congé de maladie avant retraite²⁵ ».

²³ Dans son courrier du 10 mars 2009, le greffier provincial évoque ainsi un règlement de portée générale ayant été adopté relativement aux indemnités à percevoir par le personnel provincial détaché auprès du secrétariat d'un député provincial. Ce règlement, largement inspiré de l'arrêté relatif aux membres des cabinets des ministres du Gouvernement wallon, prévoit l'octroi d'indemnités forfaitaires aux membres du personnel de ces secrétariats en fonction du rang occupé.

²⁴ Voir les annexes 11 et 15, point 4 à la réponse du greffier provincial datée du 10 mars 2009.

²⁵ Sur cette problématique, voir le point 7 du présent rapport.

Pour le surplus, selon les informations fournies par le greffier provincial, « *il est envisagé d'élaborer un règlement particulier de portée générale susceptible d'être appliqué à l'ensemble du personnel, afin d'inscrire cette problématique dans un cadre statutaire bien précis* ».

5.2 Réalité des prestations rémunérées

L'analyse des dossiers jette un doute, au moins dans certains cas, sur la réalité des prestations couvertes par le complément de traitement.

Ainsi, il n'a été mis fin au complément de 6/38 octroyé pour « nettoyage de cars », évoqué ci-avant, qu'au jour de la mise à la retraite d'office de l'intéressé, le 1^{er} janvier 2008, alors que celui-ci a comptabilisé 213 jours ouvrables d'absence pour maladie entre octobre 2006 et décembre 2007 et qu'une note figurant au dossier relève déjà, à la date du 30 novembre 2006, que cet agent « *n'a été que sporadiquement présent à l'Observatoire de la Santé de Hainaut au cours des huit derniers mois* ».

D'autre part, l'encodage informatique des prestations horaires de sept agents dont la situation a été examinée dans le cadre de l'échantillon laisse apparaître systématiquement, pour ce qui concerne la fonction principale assumée, la mention « journée réelle de travail » avec indication du nombre d'heures prestées. Par contre, les prestations afférentes au complément de traitement sont renseignées comme « *journée non prestée raison contrat* ». Aucune explication n'a été fournie à cet égard, ni par l'administration provinciale, ni par le collège provincial.

Enfin, un agent qui cumule une fonction principale à temps plein et un mi-temps complémentaire a, en outre, bénéficié au cours du même mois, de la rémunération d'heures supplémentaires à concurrence d'un montant brut de 2.549 euros²⁶. Il est peu vraisemblable qu'un agent parvienne à assumer de la sorte l'équivalent de deux temps plein sur une période de plusieurs mois.

A ce propos, le greffier provincial a fait valoir que, par « *une décision du collège provincial du 18 décembre 2008, il a été décidé de limiter au 1^{er} janvier 2009 les prestations supplémentaires des chauffeurs à 50 heures par mois et le complément de rémunération y afférent ne pourra dépasser 50 % du salaire brut mensuel* ». La même décision prévoit la constitution d'un pool de chauffeurs « *afin d'étoffer l'effectif et de poursuivre l'accomplissement des prestations requises par l'exercice du mandat politique* ».

La Cour constate cependant que cette décision, si elle limite la durée des prestations supplémentaires et le montant de l'allocation y afférente, ne se prononce pas sur le cumul, dans le chef d'un même agent, de telles prestations supplémentaires et d'un complément de traitement correspondant à un mi-temps.

²⁶ Le mois précédent, la rémunération brute des heures supplémentaires de l'intéressé s'élevait, pour mémoire, à 2.818 euros.

5.3 Loi sur le temps de travail dans le secteur public

Par ailleurs, même à supposer qu'à l'encontre de ces éléments d'appréciation, la preuve de la réalité des prestations puisse, dans certains des cas visés, être rapportée, il conviendrait encore de s'interroger quant au respect, par les services provinciaux, des dispositions de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, et en particulier de ses articles 5, 7, 8 et 10.

6. ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF

6.1 Généralités

Quoique cette question n'ait pas été, a priori, reprise dans le champ de l'audit, l'examen des dossiers individuels des agents visés par le sondage aléatoire a permis d'aborder incidemment la question de la mise à disposition de personnel provincial au profit de différentes structures ou associations.

Il a été constaté à cet égard que certains agents provinciaux, mis à disposition d'une asbl créée et contrôlée par la province, bénéficient à ce titre d'un complément de traitement calculé de manière à ce que leur rémunération corresponde à l'attribution d'une échelle supérieure que leur situation statutaire ne leur permet pas de revendiquer.

6.2 Cas particulier

Ainsi, l'un des services contrôlés, l'Observatoire de la santé de Hainaut, travaille en collaboration étroite avec l'asbl *Hainaut Santé*, créée par la province.

Les caractéristiques de cette asbl créent une véritable confusion avec l'Observatoire de la santé : subventionnée par la province, son conseil d'administration est exclusivement composé de députés et conseillers provinciaux ainsi que de deux dirigeants de l'Observatoire ; ses activités s'exercent au sein même des bureaux du service provincial, où se trouve d'ailleurs établi son siège social.

Quant au personnel, selon les informations fournies par l'Observatoire de la santé, il compte treize membres (représentant 7,39 ETP). Trois agents provinciaux, chefs de secteur à l'Observatoire, sont mis à disposition de l'asbl à raison de 5/38^e, le quatrième chef de secteur de l'Observatoire exerçant par ailleurs les fonctions d'administrateur délégué de l'asbl. Les comptes annuels arrêtés par l'assemblée générale, en date du 8 mai 2008, renseignent des rémunérations et charges sociales pour un montant de 324.342 euros.

Un courriel daté du 5 juillet 2000 et figurant au dossier de l'un des agents mis à disposition présente « *le détail approximatif des rémunérations pour un chef de secteur à l'Observatoire de la Santé de Hainaut* » : outre son traitement d'agent provincial, le chef de secteur bénéficie d'un complément de traitement à charge du budget de l'asbl (« *en fonction des subsides accordés annuellement par le budget*

provincial »), complément correspondant à la différence entre le barème provincial et l'échelle A5 afférente au grade de directeur.

Il peut s'avérer utile, notamment pour la gestion de dons, legs ou subventions, de constituer une asbl en appoint à un service provincial. Cette circonstance ne peut néanmoins justifier la mise à disposition ou le recrutement, par l'association, de membres du personnel bénéficiant d'avantages non prévus par le statut du personnel non enseignant, en particulier lorsqu'une confusion est opérée, comme en l'espèce, entre le service provincial concerné et l'asbl.

Le greffier provincial a fait valoir, dans le cadre de sa réponse de mars 2009, qu'il « a été convenu de procéder à un recensement de cumuls accordés par les asbl au personnel provincial. Une rationalisation liée à la limite d'1/4 temps dans l'échelle barémique sera généralisée et globalisée quelle que soit la nature des prestations et responsabilités exercées au sein des asbl²⁷. »

La Cour estime qu'une telle décision ne répond pas à la critique formulée ci-avant, un agent provincial ne pouvant prétendre, du fait de son détachement auprès d'une asbl, à des avantages non prévus par le statut.

7. LES CONGÉS DE MALADIE

7.1 Généralités

En ce qu'elle influence notamment le droit au traitement et à l'avancement de traitement ainsi que la valorisation des prestations dans l'ancienneté pécuniaire, la position administrative d'un agent constitue un des éléments déterminants du calcul de sa rémunération faisant, ainsi qu'il a été signalé en introduction, l'objet du contrôle. Le déroulement de la carrière et la position administrative des agents concernés par l'échantillon ont donc été examinés à ce titre.

Le régime des congés de maladie octroyés aux agents provinciaux appelle les commentaires suivants.

7.2 Dispositions applicables

L'article 7 du statut détermine le nombre de jours de congés de maladie auquel l'agent définitif peut prétendre²⁸.

²⁷ Voir l'annexe 13 à la réponse du 10 mars 2009 précitée : aux termes de ce document, la direction générale du contrôle des lois sociales a également critiqué les modalités d'octroi de compléments salariaux aux agents provinciaux mis à disposition d'asbl.

²⁸ « (...) 21 jours ouvrables par 12 mois d'ancienneté de service (...). Pour l'agent occupé à temps partiel, le nombre de jours tel que défini ci-dessus est calculé au prorata de ses prestations ».

§ 2 Seuls les jours ouvrables compris dans la période d'absence pour maladie ou infirmité sont comptabilisés. (...) ».

Le paragraphe 9 du même article dispose que « *le congé de maladie est assimilé à une période d'activité de service et permet à l'agent de conserver ses droits à l'avancement de rémunération, à l'évolution de carrière et à la promotion* ».

L'article 11 du statut dispose, en son paragraphe 1^{er} que « *l'agent, nommé à titre définitif, ne peut être déclaré définitivement inapte pour cause de maladie ou d'infirmité, avant qu'il n'ait épuisé la somme de congés à laquelle lui donne droit l'article 7 du présent règlement* ».

En particulier, l'article 63²⁹ du statut prévoit, en son dernier alinéa, la mise à la retraite d'office avant l'âge de soixante-cinq ans des agents malades ayant épuisé le solde de leurs congés de maladie et placés, de ce fait, en disponibilité.

7.3 Constatations

L'examen des dossiers de l'échantillon a mis en évidence sept cas d'application de cette disposition au cours des cinq premiers mois de l'année 2008, s'agissant, pour quatre d'entre eux, d'une mise à la retraite faisant suite à un congé de maladie d'une durée supérieure à deux ans.

L'analyse a également permis d'identifier trois agents, encore en activité de service, qui bénéficiaient, au moment du contrôle, de congés de maladie depuis plusieurs mois, voire plusieurs années.

Dans plusieurs des dossiers concernés, une note émanant de la cellule du personnel non enseignant portait une simulation détaillée informant, par avance, chaque agent quant au montant de sa pension. Si ce genre de calcul n'est en rien condamnable, il en va autrement de documents établissant avec précision – et parfois plusieurs années avant le début des congés de maladie enregistrés par le système informatique – un *planning* visant à permettre à l'agent d'épuiser le solde de ces congés préalablement à une « *mise à la retraite d'office fondée sur l'article 63 du statut* ». S'agissant d'une mise à la retraite à une date à laquelle l'agent concerné n'aura pas atteint la limite d'âge, il convient d'en déduire qu'une maladie de longue durée a été envisagée par le service du personnel de la province à un moment où cet agent se trouvait encore en parfaite santé.

A titre d'exemple, le dossier d'un agent contenait un document prévoyant, dès le 28 mars 2008, la mise à la retraite de l'intéressé pour le 1^{er} novembre 2010, après

²⁹ « *L'agent définitif atteint par la limite d'âge de 65 ans fixée par le règlement des pensions est mis à la pension d'office par l'Autorité quel que soit le nombre de ses années de services.*

L'agent né le premier d'un mois ne doit pas être mis à la retraite par limite d'âge que le 1^{er} du mois suivant.

Le retraité est autorisé, à sa demande, à porter le titre honorifique de ses fonctions.

Nul ne peut être mis ou maintenu en non activité ou en disponibilité s'il se trouve dans les conditions requises pour obtenir une pension de retraite. »

épuisement du solde de ses congés de maladie³⁰ et sans envisager un quelconque rétablissement de son état de santé.

Par exemple encore, un agent ayant bénéficié dès 1997 d'une interruption de carrière à mi-temps et ayant été rémunéré, pour cette raison, au prorata de ses prestations, a, avec l'accord de l'administration provinciale, réintégré ses fonctions à temps plein le 1^{er} septembre 2005. Cependant, dès le 5 septembre de la même année, il tombait subitement malade. Il a bénéficié de ce fait d'une rémunération à 100 % jusqu'à l'épuisement du solde de ses congés de maladie et a ensuite été mis d'office à la retraite, au 1^{er} mai 2008, sur la base de l'article 63 du statut, conformément à une planification figurant au dossier et officiellement établie dès le 8 mars 2005, soit près de six mois avant le début de la prétendue incapacité de travail.

Dans le même ordre d'idées, le dossier d'un agent atteste de ce que ce dernier a été engagé en vue du remplacement d'une secrétaire de direction « *pouvant prendre ses congés de fin de carrière* », encore qualifiés, dans une autre note officielle, de « *congés de maladie avant retraite* ». Le remplaçant a, dans un premier temps, été engagé « hors cadre » pendant une période d'un mois devant permettre « *un écolage par la secrétaire à remplacer* » et ensuite dans le cadre d'un intérim.

Si, dans les dossiers concernés, les absences couvrent généralement plusieurs années, elles sont cependant entrecoupées par les congés de vacances annuelles des personnes concernées, conformément aux simulations réalisées par la cellule du personnel non enseignant. La prise en compte de ces vacances rend plus douteuse encore la réalité de la maladie invoquée par l'agent.

A cet égard, aucun certificat de maladie ne figure au dossier des agents concernés, ni aucun document permettant d'attester qu'un contrôle médical sérieux ait été réalisé. En outre, les absences pour maladie sont encodées par périodes successives atteignant, dans certains cas, jusqu'à six mois.

Enfin, la carrière des agents définitifs concernés continue à évoluer pendant leurs congés de maladie préalables à retraite : leur rémunération augmente et ils peuvent même bénéficier d'un avancement barémique ou d'une évolution de carrière, ce qui augmente à due concurrence le montant de leur pension, calculée sur le traitement moyen des cinq dernières années.

7.4 Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour des comptes rappelle que les congés visés par l'article 7 du statut du personnel non enseignant ne peuvent être octroyés qu'en cas de maladie ou d'infirmité attestée par un certificat médical, la présentation de ce dernier ne faisant d'ailleurs pas obstacle à l'organisation d'un contrôle.

³⁰ Ceux-ci devant débiter, selon le document précité, le 17 juillet 2008.

La Cour considère en outre que l'intervention de l'administration provinciale dans l'organisation des congés de fin de carrière des membres du personnel non enseignant, telle qu'attestée par les documents figurant aux dossiers des agents concernés, contrevient manifestement aux dispositions du statut ainsi qu'aux principes présidant à une bonne administration des deniers publics.

Elle recommande enfin

- qu'un contrôle effectif des absences pour maladie soit mis en œuvre dans les délais les plus brefs, à l'intervention d'un organe indépendant de la province et pouvant agir d'initiative ;
- que la province organise, afin de rendre ce contrôle médical efficient, la communication immédiate et systématique de ces absences à l'organe qui en sera chargé ;
- que ce contrôle soit mis en œuvre systématiquement pour ce qui concerne les agents en fin de carrière.

7.5 Réponse de l'administration provinciale – appréciation

Dans sa réponse, le greffier provincial soutient que *« l'absentéisme du personnel constitue une des préoccupations majeures de la gestion des ressources humaines »*.

Un rapport établi en mars 2008³¹ et consacré à la problématique des congés de fin de carrière se réfère au taux d'absentéisme³².

Le greffier provincial souligne que *« de 2004 à 2007, le taux d'absentéisme annuel se maintient autour des 10 %. Si l'on soustrait le personnel âgé de plus de 50 ans, ce taux devient plus acceptable et se fixe autour de 6,3 % (de 18 à 49 ans) »*.

Ce rapport ajoute : *« On observe également un accroissement continu du taux pour le personnel âgé de plus de 50 ans, soit 17,2 % à 18,7 %. En accentuant la réflexion sur l'absentéisme lié uniquement aux disponibilités et maladies dans le courant de l'année 2007, on constate que les taux moyens progressent peu de la tranche d'âge 18-25 ans à la tranche d'âge 46-49 ans. Ce taux d'absentéisme double cependant en passant de la tranche d'âge 50-54 (12 %) à la tranche d'âge 55-59 ans (27 %). Le taux d'absentéisme de la tranche d'âge 60-65 ans est de 25 %, ce qui signifie que un quart de cet effectif, en moyenne, était absent en 2007. (...) A cet égard, sur un total de 222.257 jours d'absence enregistrés en 2007, toutes maladies confondues, 64.574 concernent du personnel âgé de plus de 50 ans. Soit un taux de 30 % alors qu'il était de 25 % en 2003. »*

³¹ Voir l'annexe 14 à la réponse du 10 mars 2009.

³² *« Il s'agit du rapport du nombre d'heures d'absence au nombre d'heures à prester »*.

Le même rapport souligne que « *statistiquement, on peut constater un accroissement du phénomène en 2007 et 2008, années au cours desquelles environ 30 % du personnel partant à la retraite s'est référé à l'article 63 du statut* »³³.

Concernant en particulier les congés de maladie de longue durée précédant l'admission à la retraite, le greffier provincial admet que « *l'octroi de 21 jours ouvrables de congé de maladie par 12 mois d'ancienneté de service au personnel provincial est supposé permettre de cumuler un capital congé afin de faire face à une affection de longue durée avant d'être placé en disponibilité pour maladie. Parfois il a été détourné de son objectif santé initial au profit d'un objectif « congé de fin de carrière ». Convenons qu'il s'agit d'une dérive tout autant épinglée par l'ordre des médecins que par les responsables administratifs, politiques et syndicaux.* »

La réponse du greffier précise qu'actuellement, 151 agents seraient répertoriés dans la situation de congé de maladie de longue durée dans la tranche d'âge de 50 à 59 ans.

Le greffier soutient, concernant ces agents, que « *leur absence est justifiée par une réelle détérioration de leur état de santé, dans la majorité des cas* ».

La Cour estime qu'une telle appréciation, relevant du secret médical, ne peut être formulée sans contrôle systématique de l'état de santé des intéressés par un médecin indépendant. Elle relève en outre que cette appréciation – à la supposer fondée – ne vaut que pour « *la majorité des cas* », ce qui laisse envisager par ailleurs des abus connus de l'autorité.

La réponse du greffier provincial tente d'ailleurs de justifier l'absentéisme de fin de carrière dans les termes suivants : « *On peut supposer logiquement que les congés de maladie sont pris pour supporter une forme de lassitude liée au caractère répétitif des tâches et au manque de stimulation inhérent à la fonction. La démotivation du personnel plus âgé peut être due à une adaptation difficile aux modes de fonctionnement nouveaux instaurés, aux réticences face à l'informatisation généralisée, aux divergences de vues provoquées par le recrutement de personnel plus jeune dont la mentalité diffère des conceptions plus anciennes.*

L'utilisation des congés de maladie à des fins de préretraite n'est pas systématique car il ne s'agit pas d'un processus organisé mais que l'on tente d'appréhender en terme de prévision. Il n'est donc pas correct d'écrire qu'il existe une intervention active de l'Administration provinciale dans l'organisation des congés de fin de carrière des membres du personnel non enseignant. »

La Cour relève cependant que les pièces officielles présentes dans plusieurs des dossiers examinés établissent que l'administration a pris en considération le congé de maladie parfois plusieurs mois avant que l'agent concerné ne soit couvert par un certificat médical, soit en établissant par avance le *planning* des congés de maladie,

³³ Sur la portée de cette disposition, voir supra.

soit en organisant le remplacement de l'agent avant même que le congé de maladie ne devienne effectif.

En outre, la Cour relève que plusieurs des pièces fournies en annexe à la réponse du 10 mars 2009 font explicitement référence aux « *congés de maladie avant retraite* » et laissent à penser que ceux-ci sont considérés comme un droit dans le chef de l'agent et non comme une garantie en cas de maladie. A titre d'exemple, l'annexe 3 prévoit « *de procéder au sein de chaque service à l'établissement d'une liste chronologique des départs programmés à la retraite (précédés, le cas échéant, des départs en maladie de longue durée, (...))* ». De même, le rapport figurant en annexe 14 considère que les maladies de fin de carrière constituent « *à la fois un tabou et une réalité largement pratiquée. Beaucoup en prennent, peu souhaitent en parler. Tout le monde – ou presque – tient son compte du stock de jours de maladie dont il dispose. (...) Seul le [responsable du service médical provincial] porte une annotation dans ses fichiers lorsque, d'une manière ou d'une autre, il a connaissance de la situation.* »

Le greffier provincial a également fait connaître à la Cour des comptes une série de mesures adoptées par le collège provincial le 18 décembre 2008, à savoir :

- l'organisation d'un contrôle systématique des absences pour maladie, notamment en ce qui concerne les agents en fin de carrière, tout en maintenant les règles actuelles du contingent des congés de maladie. Des consignes ont été données en ce sens au Service médical provincial afin que les premiers contrôles soient opérés dès le 1^{er} janvier 2009³⁴ ;
- l'élaboration d'un cahier des charges par les services du receveur provincial dans le cadre de la procédure de marchés publics confiant le contrôle à un organe indépendant de la Province, l'externalisation des contrôles étant effective au plus tard le 31 décembre 2009 ;
- une réflexion sur la mise en œuvre de nouvelles mesures d'aménagement de fin de carrière en y incluant la problématique du personnel éducatif en ce qu'elle concerne le caractère pénible du travail de fin de carrière ;
- l'adaptation des congés de fin de carrière selon les conclusions du groupe de travail instauré à l'initiative du Gouvernement wallon dans le cadre du pacte pour une fonction locale et provinciale solide et solidaire ;
- la modification de l'article 21 du règlement sur les congés et les disponibilités du personnel définitif et stagiaire afin de limiter dans la durée la reprise du travail à temps partiel suite à une affection médicale sévère ;
- la modification de l'article 63 du règlement applicable au personnel définitif et stagiaire par suppression du dernier alinéa qui impliquera à l'avenir l'accord du Service de santé administratif pour obtenir le bénéfice de la pension de

³⁴ Voir l'annexe 16 à la réponse du 10 mars 2009.

retraite anticipée pour invalidité – dossier soumis à l'avis du conseil provincial du 19 mars 2009³⁵.

7.6 Réponse du collège provincial

Par courrier daté du 28 septembre 2009, le collège provincial a fait parvenir à la Cour des comptes des informations complémentaires relatives à la problématique des congés de maladie. Copie de ce courrier est jointe en annexe du présent rapport.

Ces informations portent sur une période s'étendant de janvier à juillet 2009 et donc postérieure tant à l'audit qu'au rapport adopté par le collège provincial le 18 décembre 2008 (voir supra, point 7.5). La Cour y relève les éléments suivants.

- *« Des contrôles médicaux auprès des agents provinciaux sont effectués chaque mois par quatorze médecins indépendants exerçant sur le territoire provincial ... Sur les sept premiers mois de l'année 2009, 7.632 certificats médicaux ont été transmis au service médical provincial, ce qui représente une moyenne mensuelle de 1.090 agents justifiant une absence d'au moins un jour ... Sur l'ensemble de ces sept mois, 701 contrôles ont été effectués, soit 9 contrôles sur 100 certificats reçus ».*

La Cour des comptes note que, selon les statistiques ainsi communiquées, le nombre des contrôles effectués s'élève à 7,14 par mois et par médecin contrôleur et ne vise que 9 % des agents absents. L'on est donc encore éloigné du « *contrôle systématique des absences pour maladie* » annoncé par le collège provincial le 18 décembre 2008.

- *Ce taux de contrôle s'avère néanmoins plus élevé pour ce qui concerne les agents en fin de carrière, c'est-à-dire les agents de plus de 55 ans : « Pour mieux cerner l'absentéisme du personnel en fin de carrière, les agents absents âgés de plus de 55 ans ont été regroupés au sein d'une catégorie spécifique ... 117 contrôles ont été effectués sur 304 certificats reçus, soit une proportion de 38,4 % de contrôles ... 12 contrôles sur 117 n'ont pas entériné l'absence et ont suscité une reprise anticipée du travail ».*
- *« Cette catégorie de personnel [les agents de plus de 55 ans] comporte une moyenne mensuelle de 43 agents ayant rentré un certificat, mais parmi l'ensemble de toutes les absences couvertes, cela ne représente que 4% (43/1.090) ».*

Ce taux ne traduit cependant que le rapport des certificats rentrés mensuellement par les agents de plus de 55 ans au nombre total de certificats. Il ne reflète qu'imparfaitement l'impact financier du phénomène puisqu'il a été constaté que les certificats concernant les agents en congés de maladie préalables à retraite couvrent couramment des périodes d'un à six mois. Le courrier de l'administration provinciale du 10 mars 2009 relève

³⁵ Voir l'annexe 17 à la réponse du 10 mars 2009.

d'ailleurs que, « sur un total de 222.257 jours d'absence enregistrés en 2007, toutes maladies confondues, 64.574 concernent du personnel âgé de plus de 50 ans », soit un pourcentage de plus de 29 %.