

COUR DES COMPTES

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

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

Bruxelles, 13 avril 2010

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Objet du contrôle	3
1.2 Méthode	3
1.3 Normes de référence	5
2. CADRE ORGANIQUE, EFFECTIFS ET BUDGET	5
2.1 Cadre organique	5
2.2 Effectifs	6
2.3 Agents temporaires et agents contractuels.....	6
2.4 Le principe du recrutement statutaire	7
2.5 Budget.....	7
3. FIXATION DU TRAITEMENT	7
3.1 Détermination de l'échelle de traitement	7
3.2 Valorisation des services antérieurs	9
4. MISES À DISPOSITION DE PERSONNEL PROVINCIAL	14
4.1 Agents contractuels mis à disposition.....	15
4.2 Agents définitifs mis à disposition	15
4.3 Réponse de l'administration et du collège provincial	15

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 Liège.

Ce contrôle avait pour premier objet 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 sous statut ou sous contrat, de cerner avec précision le périmètre de la fonction publique provinciale et 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, le contrôle n'a pu envisager de façon systématique que certains aspects de la situation administrative et pécuniaire des agents, à savoir la fixation de l'échelle de traitement et la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire – éléments déterminants du calcul de la rémunération des agents –, ainsi que la présence au dossier du diplôme ou titre éventuellement requis par le statut.

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 exhaustive.

1.2 Méthode

Le contrôle s'est déroulé entre le 21 juillet et le 19 septembre 2008.

Les dernières demandes de renseignements individuels ont été adressées à cette dernière date à l'administration qui a répondu le 17 novembre 2008, transmettant une série de pièces complémentaires et de commentaires dont il a été tenu compte lors de la rédaction de l'avant-projet de rapport.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 5 août 2009 à l'administration provinciale. Celle-ci a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par courrier du 2 septembre 2009. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport qui a été communiqué, par lettre du 8 décembre 2009, au président du collège provincial. Ce dernier a transmis à la Cour, par courrier du 3 mars 2010, des observations complémentaires, qui ont été prises en considération dans le présent rapport.

Cet audit a impliqué, en premier lieu, l'étude de la réglementation spécifique applicable aux membres du personnel non enseignant de la province de Liège.

En second lieu, il a été procédé à l'analyse des fichiers informatiques transmis par la province et rassemblant les éléments déterminants de la situation administrative

et pécuniaire de chaque agent, notamment son ancienneté. La fiabilité des données a été vérifiée par le biais de la consultation de la base de données ULIS¹ utilisée par la province dans le cadre de la gestion de son personnel.

Le présent rapport repose également sur la vérification de la fiche de paie, de la fiche de traitement², des données encodées dans le logiciel ULIS et du dossier individuel d'un certain nombre de membres du personnel en service à la date du 1^{er} janvier 2007³, sélectionnés dans le cadre d'un sondage aléatoire par attributs.

L'analyse croisée du fichier fourni par les services de la province n'ayant pas permis d'identifier de situations présentant, a priori, un risque particulier d'erreur quant au calcul de la rémunération, cet examen par échantillon s'est imposé comme la méthode la plus efficiente à mettre en œuvre compte tenu de l'homogénéité, au regard des objectifs d'audit, de la population du personnel non enseignant.

Toutefois, eu égard à l'importance relative des fonctions et des rémunérations des agents des niveaux supérieurs, l'échantillon initial a été complété d'un second échantillon ciblé sur les seuls niveaux A et B : ainsi, si ces deux niveaux représentent respectivement 9,98% et 12,86% de l'effectif total, leur représentativité dans l'échantillon global a été portée à 21% et 24% des dossiers examinés. Corrélativement, le pourcentage de dossiers relevant du niveau E n'atteint que 8,65% de l'échantillon alors que ce niveau représente environ 27% de l'ensemble du personnel.

Sur une population recensée de 3.271 agents, 185 situations individuelles ont ainsi été examinées.

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 attribuée⁴ ;
- ✓ dans l'exactitude de l'ancienneté pécuniaire admise dans son chef.

¹ Université de Liège Information Système, voir infra.

² Ce terme désigne la fiche retraçant la carrière de l'agent et ses services antérieurs.

³ Cette date a été choisie afin de cibler uniformément le personnel non enseignant pour l'ensemble des provinces wallonnes.

⁴ 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.).

1.3 Normes de référence

Les normes régissant la matière sont les suivantes :

- ✓ le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- ✓ la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale⁵ ;
- ✓ les différents instruments composant le statut du personnel non enseignant de la province de Liège et principalement le statut administratif (ainsi que ses annexes 1 et 2 fixant respectivement le cadre organique des services provinciaux et les conditions de recrutement, de promotion et le programme des examens) et le statut pécuniaire (et son annexe 1 déterminant, par grade, les conditions d'évolution de carrière).

Bien que certaines de leurs dispositions soulèvent en pratique quelques difficultés d'application ou d'interprétation⁶, les divers règlements provinciaux constituent un ensemble complet, cohérent, organisé et systématiquement mis à jour et coordonné par le service du personnel ; ils favorisent ainsi une gestion efficace du personnel et limitent le risque d'erreur lors de la liquidation de la paie.

Il a toutefois été constaté qu'une résolution du conseil provincial a été intégrée au statut pécuniaire, mais non au statut administratif : il s'agit de la résolution du 30 avril 2003 créant le grade de directeur de la Fédération du tourisme.

Dans leurs réponses respectives, tant l'administration que le collège provincial ont annoncé que ce grade serait intégré dans le règlement de recrutement à l'occasion d'une prochaine mise à jour du statut administratif.

2. CADRE ORGANIQUE, EFFECTIFS ET BUDGET

2.1 Cadre organique

Le cadre organique des services provinciaux, constituant l'annexe 1 du statut administratif et modifié en dernier lieu par résolution du 25 octobre 2008 du conseil

⁵ 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, cette circulaire – connue sous l'appellation de Révision générale des barèmes (RGB) et modifiée à plusieurs reprises – n'a pas de pouvoir contraignant. Son utilité réside dans la simplification du statut applicable aux agents provinciaux. Elle 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 promotion (voir infra).

⁶ Voir infra.

provincial, comporte – compte tenu du caractère alternatif de certains emplois⁷ – 3.114 ETP, dont 55,80 ETP, mis en extinction, sont appelés à disparaître au départ de leurs titulaires.

2.2 Effectifs

Le fichier fourni par le service du personnel identifie, à la date du 1^{er} janvier 2007, 3.271 agents répartis sur 3.416 emplois et représentant 2.908,07 ETP⁸, au nombre desquels figurent 2.460 emplois définitifs (2.176,22 ETP), 569 emplois relevant de divers statuts précaires⁹ (420,90 ETP) ainsi que 387 emplois qualifiés de temporaires (310,95 ETP).

2.3 Agents temporaires et agents contractuels

À cet égard, l'examen des situations individuelles révèle une certaine confusion opérée par les services provinciaux entre la qualité d'agent « temporaire » et celle d'agent « contractuel », chaque dossier comportant à la fois un ou plusieurs actes unilatéraux de désignation et un ou plusieurs contrats de travail couvrant les mêmes périodes. Dans sa réponse, l'administration provinciale, tout en confirmant cette situation, a souligné la prévalence du contrat de travail dans les relations avec les membres du personnel concernés.

Les statuts en vigueur ne mentionnent le terme « temporaire » qu'en deux dispositions, lesquelles se réfèrent d'ailleurs (implicitement ou explicitement) à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail¹⁰.

Il n'est pas indifférent, en particulier pour déterminer la juridiction compétente en cas de contentieux, de qualifier de l'une ou l'autre manière la relation de travail. La Cour recommande en conséquence, afin d'éviter toute confusion à l'avenir, d'abandonner l'emploi du terme « temporaire » dans le cadre de la gestion du personnel.

L'administration et le collège provincial ont pris acte de cette recommandation et annoncé une prochaine modification du statut du personnel en ce sens.

⁷ Le cadre prévoit que certains emplois (directeur, chef de division, chef de bureau) ne peuvent être pourvus simultanément. Sur un ensemble de dix emplois concernés par cette situation, cinq seulement peuvent être pourvus.

⁸ Il s'agit des équivalents « prestés » recensés au fichier et non des ETP d'emplois.

⁹ Rosetta, Maribel, intérimaires, PTP, etc.

¹⁰ L'article 16 du statut pécuniaire précise : « § 3.- Les bonifications prévues aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus sont applicables, après un an de service aux agents temporaires engagés pour une durée indéterminée, à l'exception de ceux qui ont été engagés pour une durée déterminée ou pour une tâche déterminée ». L'article 16 de l'annexe 4 du statut administratif relative aux congés et absences du personnel non enseignant stipule par ailleurs que « le présent chapitre ne s'applique pas aux agents temporaires, leur situation en cas de maladie ou infirmité étant régie par les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail et ses arrêtés d'application ».

2.4 Le principe du recrutement statutaire

Les agents non définitifs représentent 25,16% de l'effectif total. 54,6 % des agents non définitifs sont entrés en service avant le 1^{er} janvier 2004, c'est-à-dire plus de quatre ans avant le contrôle de la Cour. Plus de 33 % d'entre eux, soit 323 agents, se trouvaient, lors de l'audit, engagés depuis plus de six ans¹¹.

Ces chiffres indiquent que la plupart des agents contractuels (ou « temporaires ») engagés par la province de Liège accomplissent des tâches permanentes qui devraient être assumées par des agents définitifs.

La Cour des comptes rappelle le principe fondamental de l'emploi statutaire – consacré tant par le § 5 de l'article L 2212-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation que par la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes – ainsi que le caractère exceptionnel de l'engagement contractuel.

La circulaire du ministre wallon de la Fonction publique du 19 juillet 2001 confirme le principe du recrutement statutaire. Elle reconnaît la légalité du recours au contrat de travail en ce qui concerne les communes et les provinces, mais préconise de limiter ce type d'engagement à un certain nombre de situations, en principe limitées dans le temps. L'article 6 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Liège ne dit pas autre chose¹².

2.5 Budget

Au budget ordinaire 2008, les prévisions des charges du personnel non enseignant (rémunérations, charges sociales, etc.) représentaient 168.491.634 euros, soit quelque 46 % des dépenses de la province, estimées à 365.893.379 euros¹³.

3. FIXATION DU TRAITEMENT

3.1 Détermination de l'échelle de traitement

3.1.1 Généralités

L'accès à chaque échelle de traitement s'effectue soit par recrutement ou promotion, selon les conditions fixées par l'annexe 2 du statut administratif, soit par évolution de carrière (évolution barémique) dans les conditions déterminées par l'annexe 1 du statut pécuniaire.

¹¹ Engagement antérieur au 1^{er} janvier 2001.

¹² « Le Collège provincial peut également engager des agents contractuels pour satisfaire aux besoins saisonniers des services ou pour y remplir une mission spécifique limitée dans le temps ou pour faire face à des travaux exceptionnels. »

¹³ Voir la note de politique générale 2008, page 16.

Les annexes précitées déterminent, suivant 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 organisé par les autorités provinciales ;
- ✓ la justification d'une expérience professionnelle déterminée quant à la durée et au domaine d'activité ;
- ✓ une formation spécifique ou complémentaire ;
- ✓ la possession d'un grade déterminé ;
- ✓ l'exigence d'une certaine ancienneté d'échelle ou de niveau¹⁴.

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

Étant donné que l'ancienneté de l'agent s'avère souvent déterminante pour l'attribution d'une échelle déterminée, une erreur dans le calcul de l'ancienneté peut en entraîner une autre dans le choix de l'échelle de traitement. Ces hypothèses seront abordées ci-après, au point 3.2.

Sous cette réserve, l'examen des dossiers individuels de l'échantillon et des fiches de traitement des agents concernés a permis d'identifier un cas dans lequel la détermination de l'échelle contrevient aux règles applicables¹⁵.

3.1.2 Cas particuliers

L'examen de l'échantillon a permis de constater l'attribution de l'échelle D4 à un agent précédemment titulaire de l'échelle D2 en sa qualité d'ouvrier qualifié. Selon les informations fournies par le service du personnel, ce passage direct à l'échelle D4 repose sur une décision de la députation permanente du 7 septembre 1998 octroyant cette échelle à tous les ouvriers qualifiés disposant d'un certificat de l'enseignement secondaire supérieur en rapport avec leur spécialité¹⁶.

Dans sa réponse, l'administration provinciale explique que, par résolution du 26 mars 1998, devenue exécutoire par expiration du délai de tutelle, le conseil provincial a adopté le nouveau règlement provincial de recrutement et a, entre autres, fixé la carrière administrative et pécuniaire de l'ouvrier qualifié, sur la

¹⁴ Dans certains cas, la réussite d'une formation complémentaire et/ou la possession d'un diplôme déterminé ne constituent pas des conditions strictes de l'attribution de l'échelle de traitement, mais permettent de réduire l'ancienneté d'échelle requise et, partant, d'accélérer l'évolution de carrière.

¹⁵ S'agissant d'une position de principe, cette situation concerne potentiellement tous les agents se trouvant dans une situation identique.

¹⁶ Cette décision concerne également les agents titulaires de l'échelle D1.

base des circulaires RGB, en prévoyant, d'une part, le recrutement de ces ouvriers dans l'échelle D4 ou D1, selon qu'ils sont porteurs d'un certificat de l'enseignement secondaire supérieur (CESS) ou inférieur (CESI), ainsi qu'une évolution de carrière de l'échelle D1 vers les échelles D2 et D3.

L'administration ajoute : « *C'est ainsi qu'à partir du 1^{er} juillet 1998, tout nouvel engagé, titulaire d'un CESS, pouvait directement accéder à l'échelle d'ouvrier qualifié D4. Dès lors, afin de ne pas léser les membres du personnel déjà en fonction et en toute équité par rapport aux nouveaux engagés, par décision du 10 septembre 1998, la Députation permanente a étendu l'octroi de l'échelle barémique D4, à partir du 1^{er} juillet 1998, aux ouvriers qualifiés alors rémunérés sur base des échelles D1, D2 ou D3 qui sont porteurs d'un titre d'enseignement secondaire supérieur ou assimilé. 57 agents ont été concernés. Il me semble que la Députation permanente n'a dès lors pas dérogé au statut adopté par le Conseil qui prévoyait bien l'accès à l'échelle D4 des ouvriers titulaires d'un CESS.* »

La Cour constate qu'il n'appartenait pas à la députation permanente, même dans un souci d'équité, de déroger, par le biais de décisions individuelles, au statut. Ce dernier prévoit l'attribution de l'échelle D4 au personnel ouvrier, soit par évolution de carrière au départ de l'échelle D3 (et non D2 ou D1), soit par recrutement dans une fonction nécessitant la possession d'un tel diplôme. En l'occurrence, l'octroi de tels avantages – qui relève de la compétence du seul conseil provincial – aurait dû être formellement prévu par une disposition transitoire adéquate, adoptée dans le cadre de la résolution précitée du 26 mars 1998.

Par ailleurs, la Cour relève que, l'intéressé n'ayant pas changé de fonctions ni d'affectation à l'occasion de l'attribution de l'échelle D4, il en résulte que des agents exerçant des fonctions identiques sont rémunérés différemment selon le diplôme dont ils sont titulaires.

L'administration provinciale relève à cet égard qu'il s'agit là « *d'une situation induite par un des principes de la RGB qui veut qu'en fonction du diplôme dont est titulaire un agent, il obtient l'une ou l'autre échelle barémique* ».

Le collège provincial a par ailleurs annoncé qu'un projet de résolution serait prochainement soumis au conseil provincial afin d'introduire dans le statut du personnel les dispositions transitoires de nature à régulariser les situations individuelles concernées.

3.2 Valorisation des services antérieurs

Les services admissibles au titre de l'ancienneté pécuniaire sont définis par les articles 7 à 14 du statut pécuniaire du personnel non enseignant ainsi que par un

règlement¹⁷ annexé au statut et relatif à la valorisation des services prestés dans le secteur privé, en qualité de chômeur occupé par les pouvoirs publics ou comme stagiaires en vertu de la législation sur le stage des jeunes.

Certaines de ces dispositions suscitent des difficultés d'application.

3.2.1 Erreurs ponctuelles dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire

L'analyse de l'échantillon a révélé une différence d'un mois entre l'ancienneté de grade et l'ancienneté d'échelle d'un agent. Dans son courrier daté du 17 novembre 2008, l'administration a admis qu'il s'agissait d'une erreur ponctuelle d'encodage qu'elle a rectifié immédiatement.

Par ailleurs, les services prestés par un agent au sein d'une association intercommunale d'œuvres médico-sociales auraient dû être pris en compte au prorata des prestations tant dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire que dans le calcul de l'ancienneté d'échelle. L'administration a annoncé que la situation de l'intéressé serait rectifiée dans ce sens.

3.2.2 Services effectués dans d'« autres services publics »

L'article 7, § 1^{er}, du statut pécuniaire dispose que « *sauf disposition contraire, sont seuls admissibles pour l'octroi des augmentations intercalaires, les services effectifs que l'agent a prestés en faisant partie : des services de la Communauté européenne ou de l'Union européenne, d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen, de l'État fédéral, des Communautés, des Régions, (...) ou d'autres services publics, soit comme militaire de carrière, soit comme titulaire d'une fonction rémunérée comportant soit des prestations complètes, soit des prestations incomplètes ; (...)* ».

L'article 8 du statut précise à cet égard : « *Pour l'application de l'article 7, on entend par (...) « autres services publics » : 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 autre institution de droit colonial qui répondait aux mêmes conditions ; (...)* ».

Cette définition permet notamment de valoriser, sans limite de temps et sans que soit requis un rapport direct avec la fonction exercée à la province¹⁸, les services prestés au sein d'associations sans but lucratif « *dans la création ou la direction*

¹⁷ Résolution du conseil provincial du 25 janvier 1996, approuvé par arrêté du ministre de la Région wallonne du 29 février 1996, et modifiée par résolution du conseil provincial du 5 juillet 2007, approuvée par arrêté ministériel du 10 août 2007.

¹⁸ Voir infra le point 3.2.3.

particulière de laquelle se constate la prépondérance » soit de la province de Liège, soit de toute autre autorité publique¹⁹.

L'analyse de l'échantillon a permis de relever certaines difficultés d'application de cette disposition. Ainsi, les services effectués par un agent avant son entrée à la province au sein de deux asbl à participation provinciale ont été valorisés comme s'il s'agissait de services relevant du secteur privé.

Interrogée à ce sujet, l'administration a répondu par courrier du 17 novembre 2008 que ces deux asbl « *relèvent bien toutes deux du secteur public. Les services prestés par l'intéressé au sein de ces deux asbl sont donc bien à prendre en considération au titre d'ancienneté pécuniaire et au titre d'ancienneté d'échelle. La situation de l'agent a été revue en ce sens par le service du personnel.* »

L'administration reste toutefois en défaut de définir les critères objectifs qui, en pratique et de façon générale, permettent, le cas échéant, d'appliquer la disposition précitée. La Cour des comptes recommande donc d'appuyer, dans chaque cas particulier, la valorisation de services prestés dans une asbl sur une analyse détaillée des statuts de l'association en cause et de modifier le statut afin de définir les critères objectifs permettant de considérer que l'autorité publique exerce la prépondérance dans la création ou la direction de l'institution (représentants au conseil d'administration, financement important ou exclusif, etc.).

Sur un plan général, l'administration provinciale souligne, dans sa réponse, que la prise en considération, au titre de services relevant du secteur public, des prestations effectuées dans une asbl, repose sur une liste précédemment élaborée à cette fin par le ministère de la Fonction publique. Cette liste de référence est complétée par les services provinciaux, en fonction des nouvelles demandes d'assimilation qui leur sont parvenues, sur la base d'une analyse des statuts de l'asbl concernée. Ce n'est qu'à défaut d'obtenir ces statuts que les services sont éventuellement valorisés dans le secteur privé.

Le collège provincial a de son côté fait savoir qu'il ne considérerait pas utile, a priori, de compléter l'article 8 du statut « *par d'autres critères, dans la mesure où le critère fondamental de prépondérance de l'autorité publique y apparaît* ».

La Cour des comptes maintient qu'en pratique, l'absence de tels critères objectifs peut aboutir, dans le cadre d'une nécessaire appréciation au cas par cas, à des divergences dans le traitement des dossiers individuels.

3.2.3 Services effectués dans l'enseignement

La durée des services admissibles que l'agent a effectués à titre intérimaire ou temporaire dans l'enseignement doit être déterminée, aux termes de l'article 10, §2 du statut pécuniaire, « *selon les règles de la Communauté française* ».

¹⁹ 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.

Quoique le statut ne soit pas plus explicite à cet égard, il convient, si l'attestation mentionne des services couvrant une année scolaire complète (de septembre à juin), de valoriser ces services à concurrence d'un an et non de dix mois²⁰.

L'analyse de l'échantillon a permis de relever une erreur dans l'application de cette disposition, des services à temps partiel dans l'enseignement ayant été valorisés à temps plein. Dans son courrier du 17 novembre 2008, l'administration a annoncé la rectification de la situation de l'intéressée.

3.2.4 Services effectués dans le secteur privé en qualité d'indépendant

Une résolution du conseil provincial du 25 janvier 1996, modifiée le 5 juillet 2007, a annexé au statut pécuniaire un règlement relatif à « *la valorisation des services prestés dans le secteur privé, en qualité de chômeur occupé par les pouvoirs publics ou comme stagiaires en vertu de la législation sur le stage des jeunes* ».

En vertu de l'article 2 de ce règlement, les services prestés dans le secteur privé sont admissibles pour le calcul du traitement, à la double condition qu'ils aient été prestés à temps plein et qu'il soit établi que ces services ont un rapport direct avec la fonction remplie au sein de l'administration provinciale. En outre, la valorisation de ces services est limitée en principe à six ans²¹.

La Cour relève que les prestations antérieures à titre d'indépendant sont valorisées dans l'ancienneté pécuniaire, alors que le statut du personnel de la province de Liège 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 exclusivement par le règlement. A titre de comparaison, une distinction entre ces deux types d'activité figure à l'article 238, § 3, du code wallon de la fonction publique²². Par ailleurs, 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 esprit : jusqu'alors, les services antérieurs effectués en

²⁰ Ce qui revient à multiplier les services effectivement prestés par un coefficient de 1,2.

²¹ Article 2 : « *Les services à prestations complètes accomplis dans le secteur privé sont admissibles pour le calcul du traitement des bénéficiaires du présent règlement, pour autant qu'il soit établi que ces services ont un rapport direct avec l'exercice de la fonction remplie à l'administration. La valorisation des services accomplis en qualité de chômeur occupé par les pouvoirs publics ou comme stagiaires en vertu de la législation sur le stage des jeunes est conditionnée par le rapport direct entre les services antérieurement prestés et la fonction exercée et sera effectuée au prorata des prestations réellement exercées, sauf si ces services antérieurs ont été exercés au sein de la Province de Liège.* »

²² « *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 Etat 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.* »

qualité d'indépendant n'étaient pas valorisés²³. Si l'intention des autorités provinciales est de tenir ce type d'activités pour valorisable, il conviendrait, afin d'éviter toute équivoque, de modifier le statut en ce sens.

Dans leurs réponses successives, l'administration provinciale et le collège provincial ont fait part de leur volonté d'apporter semblable modification au statut.

3.2.5 Services à temps partiel effectués à la province du Liège

L'article 10, §1^{er}, du statut pécuniaire pose le principe de la valorisation des services antérieurs au prorata des prestations. Le dernier alinéa de cette disposition ajoute toutefois que « *les services admissibles accomplis dans une fonction à prestations incomplètes exercée à la Province peuvent être pris en considération à raison de 100%* ». Il en résulte que deux agents provinciaux qui exercent, durant une année, des services de nature identique, l'un dans le cadre d'un engagement à temps plein, l'autre dans celui d'un engagement à mi-temps, compteront chacun, in fine, un an d'ancienneté et auront droit à la même augmentation intercalaire.

Des agents se trouvant dans des situations objectivement différentes quant à la quantité des services fournis et à l'expérience acquise obtiennent donc le même avantage pécuniaire, en termes d'ancienneté. Cette valorisation contredit l'article 7 du statut pécuniaire qui n'admet au titre de services admissibles que des services effectifs. Cette expression vise, au terme de l'article 8 du même statut, les services prestés par l'agent « *tant qu'il se trouve dans une position administrative qui lui vaut, de par son statut, son traitement d'activité ou à défaut, la conservation de ses titres à l'avancement de traitement* ».

L'impact financier d'une telle pratique est d'autant plus important que l'évolution de carrière – c'est-à-dire le passage, par promotion barémique, à une échelle de traitement supérieure – repose sur une conception identique de la notion d'ancienneté, ainsi qu'en dispose l'article 18 du statut pécuniaire²⁴.

Puisque les services à temps partiel sont valorisés comme s'ils étaient effectués à temps plein, l'âge de l'agent devient un critère déterminant – quoique non exclusif – de la progression dans l'échelle barémique ou de l'évolution de carrière. Dans sa réponse, l'administration provinciale souligne qu'à « *la mise en place de la R.G.B., le Conseil provincial a eu la volonté de valoriser les services provinciaux prestés à*

²³ « *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.* »

²⁴ « *Par référence à l'article 7, 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).* »

temps partiel comme s'ils étaient prestés à temps plein ». Cette volonté était dictée par un souci de clarification de l'ancien statut.

4. MISES À DISPOSITION DE PERSONNEL PROVINCIAL

L'examen des dossiers individuels des agents visés par le sondage aléatoire²⁵ a permis d'aborder incidemment la question de la mise à disposition de personnel provincial au profit de diverses associations sans but lucratif.

Cette question présente, par ailleurs, un intérêt tel qu'elle a été abordée dans la déclaration de politique générale 2008 de la province de Liège²⁶ : « *Au-delà des services provinciaux purs, une étude de rationalisation au niveau des asbl proches de la province sera menée en vue d'un recentrage des compétences au sein des services provinciaux et d'une rationalisation drastique des infrastructures de gestion. L'évolution des modes de gestion de l'administration amène en effet maintenant une dynamique de gestion qui permet de ramener un grand nombre de missions jusqu'ici confiées à des asbl dans le giron provincial avec de plus grandes garanties de contrôle.* »

Les services provinciaux ont communiqué, dans leur courrier du 17 novembre 2008, la liste des régies, intercommunales et associations annexée au projet de budget en vertu de l'article L 2231-6, § 2, du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Les documents transmis par les services provinciaux reprenaient également l'identité des agents provinciaux mis à disposition de ces différents employeurs. Cette situation concernait 200,01 ETP à la date du 1^{er} octobre 2008.

Les institutions concernées par ces mises à disposition relèvent de quatre catégories :

- ✓ quinze asbl (93,58 statutaires et 63,21 contractuels)²⁷;
- ✓ trois intercommunales (16,17²⁸ statutaires et quatre contractuels) ;
- ✓ diverses institutions ou organismes ne relevant pas des deux premières catégories (13,75 statutaires)²⁹.

En outre, des agents (6,5 statutaires et 2,8 contractuels) sont mis à la disposition du gouverneur de la province et des services régionaux et fédéraux qui en dépendent.

²⁵ Voir le point 1.2 *Méthode*.

²⁶ Page 60.

²⁷ Les traitements des agents mis à disposition des asbl restent en principe à charge de la province.

²⁸ Dont 6,62 ETP font l'objet d'un remboursement.

²⁹ Au nombre de ces institutions, l'on relève notamment les cabinets des ministres de la Communauté française et de la Région wallonne et la CGSP. Les traitements de tous les agents relevant de cette catégorie font l'objet d'un remboursement à la province.

Dans le même courrier, l'administration précise que les engagements ne comportent en principe pas de limitation de durée. Par ailleurs, elle confirme que le remboursement du traitement n'est en général pas demandé aux utilisateurs. Dans la mesure où ce remboursement n'est pas exigé, les rémunérations des agents mis à disposition s'ajoutent donc, le cas échéant, à la subvention prévue au budget provincial en faveur de chacune des associations ou entités concernées.

Il convient de distinguer la situation des agents statutaires de celle des agents contractuels mis à disposition.

4.1 Agents contractuels mis à disposition

La mise à disposition de travailleurs engagés par contrat de travail est en principe interdite par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Cette interdiction est cependant assortie de certaines exceptions visées aux articles 32 et 32bis de la loi. Une circulaire des ministres wallons de l'Emploi et des Pouvoirs locaux, datée du 8 novembre 2007, rappelle les conditions dans lesquelles de telles mises à disposition peuvent intervenir en ce qui concerne les provinces et communes, ainsi que les sanctions civiles, pénales et administratives en cas d'infraction.

Au nombre de ces conditions, il y a lieu de relever que :

« (...) 3° la mise à disposition ne peut être réalisée que pour une durée limitée (...) 5° l'utilisateur, l'employeur et le travailleur mis à disposition doivent constater dans un écrit signé les conditions ainsi que la durée de la période de mise à disposition. Cet écrit doit être rédigé avant le début de la mise à disposition. »

La Cour des comptes recommande donc que, dans la mesure où des agents contractuels sont mis à disposition, une telle convention soit signée entre les trois parties intéressées.

4.2 Agents définitifs mis à disposition

La mise d'agents statutaires à la disposition d'un utilisateur n'est régie par aucune réglementation spécifique, puisque la loi de 1987 précitée n'a vocation à s'appliquer qu'aux seuls travailleurs sous contrat. La mise à disposition semble donc autorisée, à condition toutefois qu'il subsiste un lien effectif entre l'employeur (en l'occurrence la province) et l'agent, qui doit rester soumis au statut. À défaut d'un tel lien, la situation de l'agent pourrait être requalifiée par le juge en contrat de travail à durée indéterminée liant le travailleur à l'utilisateur. En pareil cas, il est donc recommandé, quoique la loi de 1987 ne soit pas formellement applicable, d'établir entre l'employeur et l'utilisateur une convention qui précise les conditions et la durée de la mise à disposition.

4.3 Réponse de l'administration et du collège provincial

L'administration et le collège provincial ont annoncé, dans le cadre de leurs réponses respectives, l'adoption :

- ✓ d'un projet de convention-cadre réglant la mise à disposition de personnel provincial à un organisme bénéficiaire et précisant les conditions, la durée de la mise à disposition ainsi que les droits et obligations des deux parties ;
- ✓ d'un projet de convention tripartite de mise à disposition plus particulière de personnel contractuel ;
 - ✓ de dispositions statutaires spécifiques visant cette problématique.