

COUR DES COMPTES

Établissements pénitentiaires

Recrutement et rémunération du personnel

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, septembre 2010



COUR DES COMPTES

Établissements pénitentiaires

Recrutement et rémunération du personnel

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 8 septembre 2010
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

La Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), l'une des plus importantes entités du SPF Justice, a pour mission essentielle l'exécution des peines et mesures privatives de liberté.

La DG EPI est composée d'une administration centrale, principale responsable de la gestion des ressources humaines, et de services extérieurs comprenant les établissements pénitentiaires.

La Cour des comptes a examiné quelques processus importants formant le cycle du personnel de la DG EPI, et plus particulièrement les processus de recrutement et d'établissement de la rémunération. Cet audit, réalisé en 2009, avait pour objet de s'assurer, d'une part, que l'administration centrale applique correctement les dispositions statutaires particulières au secteur et, d'autre part, maîtrise la gestion des processus de recrutement et de rémunération, notamment par la mise en place d'un contrôle interne portant sur l'exercice des compétences dévolues aux responsables du personnel des établissements pénitentiaires.

Cet audit constitue également un suivi partiel d'un examen réalisé par la Cour en 2005. Si les conclusions de ce premier audit étaient globalement favorables à l'administration sur le plan de la régularité de l'application des statuts, la Cour faisait notamment observer que l'inscription de la quasi-totalité des crédits de personnel sur deux allocations de base au sein du programme de subsistance ne permettait pas un suivi analytique du coût des politiques. En réponse à cette observation, le SPF Justice avait reconnu l'intérêt d'un «*aménagement de la structure du budget du département*» afin d'«*apporter une amélioration de la qualité et de la lisibilité des documents soumis à la Chambre des représentants*».

Si les constatations de l'audit de 2009 montrent que la structure budgétaire n'a pas connu d'aménagement depuis l'audit initial, elles permettent par ailleurs de conclure à la bonne qualité de l'expertise du service P & O de la DG EPI.

Concernant le régime des primes et allocations complémentaires à la rémunération barémique, la Cour constate que le contenu de certaines dispositions réglementaires doit être actualisé et précisé afin de garantir le droit à bénéficier de tels compléments rémunératoires. Elle recommande en outre une simplification du régime administratif des primes et allocations ou une rationalisation de ce régime par l'adoption d'un ensemble réglementaire unique. Enfin, le statut fiscal de l'allocation dite de désagrément devrait être précisé.

Quant à la maîtrise des processus, deux réserves doivent être énoncées.

Premièrement, la Cour relève que – même si leur montant est relativement peu élevé – diverses allocations continuent à être payées de manière autonome par les services extérieurs, et non par le Service des dépenses fixes (SCDF) de l'Administration de la trésorerie du SPF Finances qui assure le paiement des autres éléments de la rémunération. Ce sont également ces services extérieurs qui procèdent au constat des droits individuels à l'obtention de l'allocation pour prestations irrégulières. Concernant la constatation des droits individuels à cette allocation, elle recommande de renforcer le contrôle interne.

Deuxièmement, la Cour a constaté des délais anormalement longs, responsables de paiements indus, dans la transmission au SCDF de données relatives notamment à l'impact d'absences pour maladie sur le montant de la rémunération. Elle a toutefois pris acte des réformes projetées, voire déjà engagées, par la direction générale pour améliorer sa maîtrise du dispositif.

Enfin, pour ce qui concerne la lisibilité des investissements en ressources humaines, la Cour estime que la gestion des effectifs de chaque prison sur la base de «cadres» du personnel constitue une bonne pratique. Ces cadres, utilisés de façon informelle par l'administration et qu'il ne faut pas confondre avec les anciens cadres organiques, établis à l'échelle de la direction générale et remplacés par les plans de personnel, permettent de faire apparaître plus clairement les coûts respectifs des différents établissements et d'individualiser le suivi de l'évolution des besoins de ceux-ci. Ils constituent un outil complémentaire à une gestion globale des dépenses, effectuée sur la base du plan de personnel et du principe de l'enveloppe budgétaire. La Cour trouve cependant nécessaire de les améliorer, notamment en réglementant leur élaboration et en y incluant des références à des normes communes lors de la détermination de l'effectif utile.

Sur le plan budgétaire, elle rappelle que le SPF Justice devrait revoir la structure des dépenses de personnel du secteur des établissements pénitentiaires afin d'offrir au Parlement une présentation claire des enjeux de ces dépenses. À cet égard, les observations formulées en 2005 demeurent pertinentes.

Table des matières

Introduction	7
Objet de l'audit	7
Audit de 2005	8
Méthode d'audit	9
Calendrier	9
Chapitre 1	
Un secteur spécifique	10
1.1 Évolution récente du secteur	10
1.2 Mission de l'administration pénitentiaire	11
1.2.1 Le personnel de surveillance et technique	12
1.2.2 Le personnel de l'administration des prisons	12
1.2.3 Le personnel médical, psychosocial et paramédical	12
1.2.4 La direction de la prison	13
1.2.5 L'encadrement moral et religieux	13
Chapitre 2	
Rémunération	14
2.1 Composition de la rémunération	14
2.1.1 Le traitement barémique	14
2.1.2 Les allocations complémentaires	14
2.1.3 L'impact financier de l'organisation du temps de travail	19
2.2 Gestion des rémunérations	23
2.2.1 L'organisation générale du processus	23
2.2.2 Les allocations gérées par les comptables des services extérieurs	23
2.2.3 Le processus de paiement et le contrôle de l'allocation pour prestations irrégulières	24
2.2.4 Les délais dans la transmission des données au SCDF	26
Chapitre 3	
Recrutement	27
3.1 Situation de l'effectif	27
3.2 Légalité des opérations de recrutement	28
3.2.1 La légalité des recrutements	28
3.2.2 La gestion des affectations à l'administration centrale de la DG EPI	28
3.3 Recrutement des contractuels	29
3.4 Définition des besoins en personnel	30

Chapitre 4

Synthèse des recommandations et des réponses de l'administration

	32
4.1 Revoir le régime réglementaire des allocations	32
4.2 Accroître la sécurité du processus de paiement des rémunérations	32
4.3 Accroître la lisibilité des investissements en ressources humaines	33

Introduction

Objet de l'audit

Au cours du premier semestre 2009, la Cour des comptes a réalisé un audit, au sein du SPF Justice, portant sur le contrôle de quelques processus importants formant le cycle du personnel de la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) et plus particulièrement sur les processus de recrutement et d'établissement de la rémunération. Cet audit avait pour objet de s'assurer d'une part, que l'administration centrale applique correctement les dispositions statutaires particulières au secteur et maîtrise la gestion des principales étapes du cycle du personnel, et d'autre part, qu'elle a mis en place un contrôle interne portant sur l'exercice des compétences dévolues aux responsables du personnel des établissements pénitentiaires.

L'audit constitue aussi un suivi partiel d'un examen réalisé par la Cour en 2005 et vise à établir dans quelle mesure les recommandations adressées à l'époque ont été mises en œuvre. Il est également justifié par la forte augmentation des investissements financiers en 2008 et par la réorganisation administrative de la DG EPI, intervenue en 2007, qui a recentré les missions de cette direction sur ses métiers de base. Avant la réforme, la DG EPI constituait, tout comme la Direction générale des maisons de justice, une entité de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures.

La gestion des ressources humaines de la DG EPI se caractérise par l'intervention d'une administration centrale, principale responsable de la gestion globale des effectifs, et de services extérieurs. Entre ces deux pôles, deux directions régionales assument une fonction d'interface.

Les services extérieurs comprennent actuellement 31 établissements pénitentiaires stricto sensu (15 en Flandre, 14 en Wallonie, 2 à Bruxelles) et deux institutions spécialisées : un établissement de défense sociale à Paifve¹ et un centre de placement provisoire pour mineurs, à Everberg².

Les établissements pénitentiaires sont investis de deux fonctions principales : celle de « maison d'arrêt », lieu d'incarcération en application de la loi sur la détention préventive, et celle de « maison pour peines », lieu d'exécution des décisions judiciaires privatives de liberté. Ces établissements assurent une responsabilité administrative et financière dans la gestion de leur personnel.

Les crédits alloués à la gestion de la DG EPI représentent près de 27 % des crédits du SPF Justice. Ils sont inscrits à la division organique 51 au sein de la section 12 du budget général des dépenses. En 2009, le montant inscrit aux allocations de base 11.03 et 11.04 des programmes de cette division organique atteignait 379.589.000 euros, en hausse de plus de 17 % par rapport aux crédits de personnel de l'année 2007.

¹ Cet établissement est destiné à accueillir les internés désignés par les commissions de défense sociale en vue de leur assurer un traitement psychologique adapté.

² Dans ce centre sont placés, pour une durée limitée, les mineurs ayant commis un fait grave qualifié d'infraction et qui ne peuvent temporairement pas être placés dans une institution de protection de la jeunesse par manque de places.

Audit de 2005

En 2005, la Cour des comptes avait notamment examiné la légalité du processus de paiement des rémunérations du personnel par l'administration centrale de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures ainsi que les modalités d'évaluation des ressources humaines nécessaires à partir du plan de personnel et du budget général des dépenses.

Si les conclusions de l'audit réalisé en 2005³ étaient globalement favorables à l'administration en ce qui concerne la légalité de l'application des statuts, la Cour dénonçait cependant l'absence de plan de personnel et de justifications du maintien en service de l'effectif contractuel. Elle avait également souligné que l'inscription de la quasi-intégralité des crédits de personnel sur un couple d'allocations de base au sein du programme de subsistance faisait obstacle à un suivi analytique du coût des politiques.

En réponse à ces observations, le SPF Justice avait annoncé en 2005 diverses réformes et reconnu l'intérêt d'un «*aménagement de la structure du budget du département*» afin d'«*apporter une amélioration de la qualité et de la lisibilité des documents soumis à la Chambre des représentants*».

Sur le plan budgétaire, la Cour estime que certaines observations adressées en 2005 restent d'actualité.

Ainsi, les crédits de personnel restent, pour la plupart, inscrits sur deux allocations de base dans un programme de subsistance et la répartition des autres crédits de personnel entre les allocations de base 11.03 et 11.04 des différents programmes d'activités ne permet pas de faire une analyse précise de la dépense afférente aux ressources humaines des établissements pénitentiaires.

De plus, la structure de la division organique 51 ne permet de distinguer que globalement la rémunération du personnel selon que celui-ci est affecté à l'encadrement des détenus, à la délinquance juvénile ou employé par le corps de sécurité. Les données concernant le personnel (para)médical et psychosocial sont dispersées puisque le programme d'activités 3 «*Expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé*» ne permet d'identifier les dépenses de personnel particulières à l'encadrement psychomédical des détenus que pour le personnel interne statutaire ou contractuel. La rémunération du personnel externe à disposition sur la base d'une convention de services est à charge de l'allocation 12.01 de ce programme.

Une telle présentation ne permet de faire apparaître ni la distinction, caractéristique du secteur, entre traitement barémique et allocations complémentaires, ni les coûts respectifs des 33 services extérieurs.

Enfin, il est impossible d'évaluer le coût total des dépenses de personnel de la DG EPI dans la mesure où la grande majorité du personnel de ses services centraux émerge à la division organique 40 – Services centraux du SPF Justice.

³ Cour des comptes, «*SPF Justice – Gestion des ressources humaines des établissements pénitentiaires*», 162^e Cahier, Volume I, p. 478-492. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

Méthode d'audit

La légalité des décisions administratives en matière de personnel a été examinée sur la base des pièces figurant dans des dossiers individuels ou détenues par les différentes cellules formant le service P & O de la direction générale. Cet examen a été complété, d'une part, par les visites de cinq établissements pénitentiaires, effectuées en mai et juin 2009 à Anvers, Forest, Gand, Jamioux et Verviers et, d'autre part, par des entretiens au sein de l'administration centrale portant sur les procédures d'élaboration et d'exécution du plan de personnel ainsi que sur les autres outils de gestion du personnel.

Calendrier

Annonce au ministre de la Justice et au président du comité de direction du SPF Justice	17 décembre 2008
Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction	10 mars 2010
Réaction du président du comité de direction	6 mai 2010
Envoi du projet de rapport au ministre de la Justice	16 juin 2010

Chapitre 1

Un secteur spécifique

1.1 Évolution récente du secteur

Tableau 1 – Évolution de la population carcérale 2005-2009

2005	2006	2007	2008	2009
9.375	9.635	10.008	9.858	10.159

Source: SPF Justice, *Justice en chiffres* (éd. 2009), p. 50.

Confrontée à l'augmentation de la population carcérale (voir tableau 1), l'administration pénitentiaire a mis en œuvre divers projets et politiques visant à améliorer l'encadrement des détenus et à uniformiser la gestion des ressources humaines à l'échelle du secteur.

Ces projets et politiques se répartissent comme suit :

- La loi du 12 janvier 2005⁴ qui définit les missions de l'institution pénitentiaire et précise les limites de la privation des droits des détenus, auxquels la qualité de citoyen est conservée hors les limitations découlant de la condamnation.
- La note de politique générale 2009 du ministre de la Justice qui affirme la priorité d'une «*exécution crédible des peines*»⁵, notamment liée à la résolution de la problématique de la surpopulation carcérale.
- Le *Masterplan* 2008-2012 pour une infrastructure pénitentiaire dans des conditions humaines, adopté en conseil des ministres du 18 avril 2008, qui constitue le cadre du pilotage, de la rénovation et de l'extension du parc immobilier formé par les établissements pénitentiaires. Ce pilotage est assuré par le SPF Justice et la Régie des bâtiments.
- Les décisions prises par le directeur général, dans le cadre de son mandat et qui sont consignées dans son plan de management pour la période 2006-2012. Lors de la réorganisation des services initiée par le directeur général, chaque établissement pénitentiaire a été responsabilisé dans la poursuite de ses missions et notamment tenu de présenter un plan opérationnel synthétisant des objectifs particuliers en fonction de ses caractéristiques propres. Un mode de gestion fondé sur la *Balanced Scorecard* est également en cours d'introduction dans les établissements. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, une cellule P & O a été établie au sein de chaque prison et l'utilisation d'une application informatique commune, dite SP-Expert, déjà en vigueur dans le secteur hospitalier, est promue en vue d'optimiser la gestion du temps de travail et le contrôle des coûts dérivés de celle-ci. En outre, la négociation d'un règlement de travail a été entamée afin de contribuer à l'uniformité de la gestion des ressources humaines à l'échelle du secteur.

⁴ Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 5 novembre 2008, DOC 52 1529/016, Note de politique générale 2009 du ministre de la Justice, p. 6.

Ces différentes réformes n'ont toutefois pas modifié le statut de l'administration pénitentiaire qui demeure, depuis sa création, un département du SPF Justice, sans autonomie. Seule la mise au travail des détenus est confiée à un service de l'État à gestion séparée, la Régie du travail pénitentiaire⁶, placé sous la tutelle du ministre de la Justice.

La spécificité du secteur pénitentiaire était renforcée par un ancien arrêté royal de 1971⁷, abrogé en 1997, qui érigeait les services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires en entité distincte du ministère de la Justice.

En sa réponse du 6 mai 2010, le président du comité de direction souligne que « *le caractère fermé des prisons avec leur propre statut qui empêchait la mobilité par le passé s'est ouvert au fil du temps* » par divers éléments dont la cartographie (reprise des différentes fonctions de niveau A dans la cartographie fédérale), le manuel des descriptions de fonctions pour les agents de niveau B qui appartiennent aux grades communs et l'intégration de militaires via Selor.

En outre, le département considère qu'afin d'assurer ses missions et une meilleure transparence dans les moyens mis à sa disposition et leur utilisation, plusieurs pistes pourraient être envisagées pour revoir la structure budgétaire.

Il signale enfin que, vu la spécificité des établissements pénitentiaires et l'éventuelle mise à disposition de moyens propres, une étude pourrait également être menée sur la nécessité de transformer l'administration pénitentiaire en service de l'État à gestion séparée placé sous la tutelle du ministre de la Justice, comme c'est le cas déjà pour la Régie du travail pénitentiaire.

1.2 Mission de l'administration pénitentiaire

La spécificité de la mission de l'administration pénitentiaire transparaît dans les réglementations applicables au secteur. Elles concernent l'organisation du travail et la diversité des emplois requis pour assurer l'encadrement sanitaire et philosophique des détenus.

Les textes réglementaires organisent les prestations sous le régime du service continu et octroient un statut pécuniaire préférentiel au personnel. Ainsi, le statut général de la fonction publique est complété par l'arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires et l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires, ainsi que par l'arrêté royal du 14 mai 1971 portant instructions spéciales applicables aux agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires. Ces dispositions sont conformes aux recommandations du Conseil de l'Europe qui stipulent, notamment, que le personnel pénitentiaire doit bénéficier de la sécurité de l'emploi et que « *la rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter et de conserver un personnel compétent* »⁸.

⁶ Article 141 de la loi-programme du 30 décembre 2001 créant la Régie du travail pénitentiaire en service à gestion séparée et arrêté royal du 28 septembre 2004 organisant la gestion administrative et financière de la Régie du travail pénitentiaire en tant que service de l'État à gestion séparée.

⁷ Arrêté royal du 15 février 1971 abrogé par l'arrêté royal du 28 novembre 1997 fixant des dispositions administratives en faveur de certains agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires appartenant au niveau 1.

⁸ Recommandation Rec. (2006) 2 du Comité des ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006 lors de la 952^e réunion des Délégués des ministres.

En ce qui concerne la diversité des emplois, outre la surveillance, l'administration pénitentiaire doit également assurer un encadrement médical et philosophique de la population carcérale. C'est pourquoi les normes applicables au secteur concernent différentes catégories de personnel.

1.2.1 Le personnel de surveillance et technique

Ce personnel, affecté principalement au maintien de l'ordre dans les prisons et à la garde des détenus, représente plus de 74 % de l'effectif des établissements pénitentiaires.

Au 1^{er} décembre 2008, l'effectif du personnel de surveillance et technique était de 7.538 personnes⁹. La carrière de ces agents repose sur une progression barémique fondée principalement sur l'ancienneté et sur la possibilité d'une promotion administrative au sein d'un même niveau mais également du niveau D au niveau C.

1.2.2 Le personnel de l'administration des prisons

Au 1^{er} décembre 2008, le nombre d'agents affectés à l'administration des prisons s'élevait à 735. Ces agents contribuent, sur le plan local, à la gestion des dossiers des détenus, des infrastructures et des ressources humaines. Il s'agit notamment du personnel de greffe, qui tient les écritures se rapportant à la situation juridique et pénitentiaire des détenus, et des services comptables, qui tiennent les écritures relatives aux comptes courants des détenus et assurent la gestion générale de l'établissement.

Ces agents portent les grades de collaborateur administratif pénitentiaire (niveau D), d'assistant administratif pénitentiaire (niveau C) et d'expert technique pénitentiaire, expert administratif pénitentiaire et expert financier pénitentiaire (niveau B). Ils bénéficient de barèmes spécifiques, supérieurs aux barèmes communs appliqués dans les SPF du fait qu'ils exercent des tâches dans un environnement professionnel particulier.

1.2.3 Le personnel médical, psychosocial et paramédical

Dans cette catégorie figurent des agents de niveau A (médecins, pharmaciens, psychologues et inspecteurs du travail social), B et C (infirmiers, assistants sociaux, assistants médicaux, éducateurs). Cet effectif est évalué à 620 personnes¹⁰.

Cependant, afin d'assurer la continuité des soins de santé, compte tenu des difficultés de recrutement de médecins et de personnel paramédical sous le régime du secteur public, le département fait également appel à plus de 600 personnes engagées par contrat de services (médecins généralistes ou spécialistes, pharmaciens,...), lesquels ont leur propre système d'honoraires (en partie forfaitaire, en partie à la prestation)¹¹. Le coût de ces contrats est d'environ 10 millions d'euros pour l'année 2008.

⁹ Source: SPF Justice (Direction générale des établissements pénitentiaires), *Rapport d'activités 2008*, p. 167. Ce chiffre ne comprend pas les 360 agents du corps de sécurité titulaires du grade d'assistant de sécurité.

¹⁰ Ibid.

¹¹ «Soins de santé dans les prisons, 2008: un tour d'horizon», note du docteur F. Van Mol, médecin-directeur, Service des soins de santé Prisons, p. 3.

En outre, pour les infirmiers, il est aussi fait appel à du personnel intérimaire. Pour l'année 2008, le total des heures prestées par ce personnel représente l'équivalent de quelque 40 personnes à temps plein, pour un coût d'environ 2 millions d'euros.

Le personnel psychosocial (médecins psychiatres, psychologues et assistants sociaux) exerce essentiellement des tâches d'expertise et d'évaluation (avis relatifs à des décisions administratives de sortie, libérations, congés pénitentiaires,...).

Les dépenses de ce personnel médical, psychosocial et paramédical sont à charge du programme d'activité 3 «Expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé» de la division organique 51. Si les dépenses du personnel statutaire et contractuel sont imputées sur les allocations de base 11.03 et 11.04, celles relatives au personnel recruté sous contrats de services ou via une société de travail intérimaire sont des dépenses de fonctionnement à charge de l'allocation 1201 de ce programme.

1.2.4 La direction de la prison

Les agents de niveau A occupés au sein des services extérieurs sont essentiellement affectés à la direction des prisons. Outre la gestion quotidienne de l'établissement, ils ont également en charge la sécurité et la discipline au sein de la prison. La fonction de directeur régional est particulière : celui-ci assume une mission d'interface en tant que soutien de la politique du directeur général et de coordinateur des initiatives menées sur le plan local.

Fin 2006, les grades de directeur, directeur principal et directeur régional¹² ont été intégrés dans la carrière de niveau A. Les fonctions de directeur pour les établissements pénitentiaires d'au moins 400 places et de directeur régional sont exercées par mandat de cinq ans renouvelable.

Au 1^{er} décembre 2008, les agents revêtus du grade de directeur étaient, en ETP, au nombre de 115,6. Ils étaient en outre assistés par un effectif d'attachés évalué à 75,3 ETP¹³.

1.2.5 L'encadrement moral et religieux

Aumôniers, conseillers islamiques et conseillers moraux dispensent une assistance religieuse et morale aux détenus. Ils sont désignés par le ministre de la Justice sur proposition de l'organe représentatif du culte concerné. L'effectif repris au plan de personnel 2009 est de 82 personnes.

¹² Les grades créés par l'arrêté royal du 28 novembre 1997 fixant des dispositions administratives en faveur de certains agents des services extérieurs de l'Administration des établissements pénitentiaires appartenant au niveau 1 ont été modifiés par l'arrêté royal du 28 décembre 2006 portant réforme de la carrière des agents du niveau A des services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures dans le Service public fédéral Justice.

¹³ Chiffres issus des données du plan de personnel 2009.

Chapitre 2

Rémunération

2.1 Composition de la rémunération

La rémunération du personnel de l'administration pénitentiaire présente trois caractéristiques principales qui la distinguent de celle commune aux personnels de la fonction publique administrative fédérale. La première tient à la spécificité des dispositions qui gouvernent la carrière administrative et les barèmes à appliquer aux agents, la deuxième, au volume des primes et allocations prévues par le statut pécuniaire et la troisième, à l'impact de l'organisation du temps de travail sur la rémunération.

2.1.1 Le traitement barémique

Le statut du personnel de surveillance et technique du secteur pénitentiaire prévoit des conditions de carrière et de rémunération plus favorables que celles des agents fédéraux recrutés pour un poste impliquant une qualification faible dans le même niveau d'emploi (par ex. : collaborateur technique). Cet avantage se reflète dans les échelles barémiques en vigueur et dans le régime des allocations complémentaires au traitement. L'agent pénitentiaire débute avec un salaire de base supérieur de 14 % à celui du collaborateur technique. Cette différence peut atteindre 23 % en fin de carrière.

2.1.2 Les allocations complémentaires

Les agents du secteur pénitentiaire bénéficient de nombreuses formes de rémunération complémentaires au traitement barémique. Le volume annuel de ces allocations peut représenter jusqu'à 25 % du traitement barémique de l'agent.

Le cumul du bénéfice de certaines dispositions spécifiques au secteur et des avantages du statut commun¹⁴ est autorisé.

Les allocations spécifiques suivantes ont fait l'objet d'un examen plus approfondi.

L'allocation de spécificité

L'allocation de spécificité, objet de fréquents ajustements, représentait l'un des postes budgétaires les plus importants de la part de la rémunération formée par les primes et les allocations jusqu'à ce que, en ce qui concerne le personnel technique et de surveillance, elle soit complètement intégrée dans le traitement barémique au 1^{er} décembre 2006¹⁵. Sur la base d'un arrêté royal du 2 août 2002¹⁶ qui en a constitué le dernier fondement réglementaire pour cette catégorie de personnel, elle consistait en un montant annuel de 2.200 euros lié à l'indice pivot 138,01.

¹⁴ Tels que ceux octroyés sur la base de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'État ou l'arrêté royal du 30 novembre 1950 relatif au logement de certaines catégories du personnel rétribué par l'État.

¹⁵ L'intégration de cette allocation a été réalisée par les articles 3 et suivants de l'arrêté royal du 20 juillet 2005 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1997 fixant des dispositions pécuniaires en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures.

¹⁶ Arrêté royal du 2 août 2002 octroyant une allocation de spécificité au personnel de surveillance et technique en service dans les services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires.

Le personnel de surveillance et technique ne perçoit plus cette allocation de spécificité. Toutefois, les autres agents en service dans les établissements pénitentiaires continuent à en bénéficier, sauf ceux qui perçoivent une prime de développement de compétences (article 6 de l'arrêté royal précité du 2 août 2002). Concernant les agents de niveau A, un arrêté royal du 14 avril 2009, modifiant l'arrêté royal précité du 4 avril 2003, a levé partiellement l'interdiction de cumul entre allocation de spécificité et prime de développement de compétences.

Les agents et assistants de sécurité du corps de sécurité¹⁷ bénéficient également des allocations et indemnités accordées au personnel de surveillance et technique des établissements pénitentiaires¹⁸. À cet égard, la Cour a constaté que la base juridique du droit relative à l'octroi de l'allocation de spécificité à cette catégorie de personnel avait disparu.

En effet, les dispositions réglementaires relatives à l'octroi de l'allocation de spécificité à ce personnel ont été abrogées au 1^{er} décembre 2006¹⁹. Les agents du corps de sécurité continuent cependant de percevoir cette allocation de spécificité de 2.200 euros par an, sans qu'une nouvelle base juridique fondant la continuité de ce droit n'ait été formellement adoptée.

La Cour des comptes recommande d'apporter une solution à l'absence de base juridique au paiement de cette allocation au personnel du corps de sécurité.

Sur ce point, le président du comité de direction du SPF Justice a répondu qu'une procédure est en cours pour combler ce vide juridique, le dossier ayant été soumis au SPF P & O ainsi qu'au SPF Budget et Contrôle de la gestion le 19 janvier 2010.

L'allocation dite de « désagréments »

Cette allocation consiste en un montant de 25 euros par mois versé à 8.216 agents, pour un montant total mensuel de 200.108 euros²⁰.

La base juridique de cette allocation précise qu'elle est attribuée en raison des « désagréments » liés à l'exercice des fonctions²¹. Toutefois, le préambule de cet arrêté royal renvoie également à l'accord social intervenu, à cette époque, dans le domaine de la réduction du temps de travail. Sur ce point, le préambule précise que: « *Il est nécessaire que ces dispositions entrent en vigueur à la même date que l'arrêté royal instituant la réduction du temps de travail en faveur de certains membres du personnel en service dans les services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires* ». Cette indemnité mensuelle de

¹⁷ Le « corps de sécurité », qui fait partie des services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires, a été créé par l'arrêté royal du 11 juillet 2003 portant création auprès du Service public fédéral Justice d'un corps de sécurité pour la police des cours et tribunaux et le transfert des détenus et fixant des dispositions organisationnelles, administratives et pécuniaires en faveur des agents de sécurité auprès du corps de sécurité du Service public fédéral Justice.

¹⁸ Article 24 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 précité.

¹⁹ Par l'arrêté royal du 20 juillet 2005 modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1997 fixant des dispositions pécuniaires en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures. Comme signalé précédemment, cet arrêté a réalisé l'intégration de cette allocation dans les barèmes de ce personnel de surveillance et technique.

²⁰ Source: base de données du SCDF. Chiffres valables pour le mois de décembre 2008.

²¹ Arrêté royal du 25 septembre 1998 octroyant une allocation forfaitaire à certains membres du personnel en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures.

25 euros peut donc aussi être considérée comme une forme de compensation financière de la réduction forfaitaire de 24,79 euros introduite, dans le cadre du passage aux 36 heures, par l'arrêté royal du 29 septembre 1998 instituant la réduction de temps de travail en faveur de certains membres du personnel en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures²².

Le statut fiscal de cette allocation forfaitaire est imprécis. L'arrêté royal du 25 septembre 1998, précité, qualifie cette indemnité forfaitaire de débours. À partir des données de liquidation du mois de mai 2009, il apparaît que cette indemnité échappe à toute retenue et s'ajoute telle quelle au montant net de la rémunération. Elle est donc traitée par l'administration comme s'il s'agissait d'un remboursement de dépenses propres à l'employeur²³ et non d'une rémunération.

La Cour des comptes estime qu'aucun élément ne permet de justifier le statut fiscal donné actuellement à cette allocation, sur la seule base de la qualification administrative de «débours».

L'administration considère que la remarque de la Cour est pertinente et qu'il conviendrait soit de faire taxer cette allocation, soit de l'inclure dans le traitement, soit de la supprimer.

Point de vue de
l'administration

Le régime réglementaire des sujétions spéciales

L'arrêté royal du 30 novembre 1950²⁴ définit les conditions d'occupation d'un bien immobilier de l'État et est d'application dans plusieurs départements fédéraux. Il comprend les principes d'une retenue sur le traitement des agents logés par l'État, mais aussi d'une allocation compensatoire dans le cas où l'administration ne peut assurer le logement sur place. Cette allocation ne peut dépasser 10% du montant brut du traitement moyen de l'agent.

L'objectif de ces dispositions est de «*faciliter l'accomplissement de la tâche*» de catégories de personnel qu'il revient à chaque département concerné de préciser. Le même arrêté royal justifie les avantages pécuniaires octroyés par l'existence de «*sujétions spéciales*», impliquant «*une présence permanente sur les lieux du travail*». La portée exacte de l'obligation imposée aux agents qui «*assument des sujétions spéciales même lorsque leur administration se trouve dans l'impossibilité matérielle de les loger sur place*» reste toutefois imprécise et de facto laissée à l'appréciation des administrations concernées. Il n'est ainsi pas précisé si les bénéficiaires d'une allocation compensatoire sont tenus de résider à proximité de leur lieu de travail, ce type de contrainte professionnelle existant explicitement dans le statut particulier à certains personnels de l'État, tels que les officiers des services publics d'incendie²⁵.

Conformément à l'arrêté royal, les fonctions entraînant des sujétions spéciales doivent être définies, pour chaque département, parmi les fonctions qui nécessitent une présence permanente de l'agent sur les lieux du travail.

²² Il convient toutefois de remarquer que le dispositif réglementaire prévoit l'indexation de la retenue de 24,79 euros liée au choix d'un régime de travail de 36 heures mais non de l'allocation de «désagrèments» de 25 euros.

²³ Article 31, alinéa 2, 1°, du code des impôts sur les revenus.

²⁴ Arrêté royal du 30 novembre 1950, commun à plusieurs départements de la fonction publique fédérale et relatif aux conditions d'occupation d'un bien immobilier de l'État par ses agents.

²⁵ Arrêté royal du 19 avril 1999 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie, et plus particulièrement l'article 7, § 1, 6°.

Dans le cas des établissements pénitentiaires, les définitions figurent dans deux arrêtés royaux de 1952 et 1954²⁶.

Ces textes anciens et non actualisés mentionnent des grades qui ont disparu²⁷. De plus, le nombre d'agents occupant encore un logement de fonction est actuellement de 47 seulement, alors que 255 agents bénéficient d'une allocation compensatoire²⁸. La fermeture des logements de fonction est d'ailleurs annoncée à l'horizon 2012 par la direction générale.

Ces arrêtés royaux anciens ne paraissent plus fournir aujourd'hui une réelle justification à l'octroi de ce complément de rémunération. Cette justification nécessiterait une redéfinition de la sujétion et de la nature précise des obligations professionnelles des agents, plus spécialement en termes de disponibilité personnelle en dehors des heures de prestation prévues par la programmation du travail réalisée au sein de la prison.

La Cour des comptes recommande une révision de ce dispositif réglementaire afin de clarifier et d'actualiser les justifications fonctionnelles à l'octroi de cette allocation.

Point de vue de
l'administration

L'administration s'est rangée aux observations de la Cour et a annoncé qu'elle travaille « à proposer un nouvel arrêté tenant compte de l'évolution de la société, des technologies, des spécificités de la fonction et des besoins à satisfaire dans les établissements ».

L'allocation de comptabilité

Selon l'arrêté ministériel du 15 janvier 1992²⁹, seuls des agents titulaires des grades de chef administratif, sous-chef de bureau, rédacteur et commis, actuellement transposés sous de nouvelles dénominations dans les niveaux C et D, peuvent bénéficier d'une allocation annuelle de 1338,23 euros (montant lié à l'indice pivot 138,01) pour autant qu'ils soient chargés d'une responsabilité de comptable. Cent douze agents ont été identifiés comme les bénéficiaires de cette allocation³⁰.

Malgré cette définition restrictive de son champ d'application, cette allocation a également été octroyée à des experts financiers pénitentiaires (niveau B), anciennement dénommés comptables, c'est-à-dire à un personnel dont la rémunération barémique est déjà adaptée à la spécificité de cette responsabilité professionnelle. Des contrôles internes, réalisés par le service P & O de la direction générale, ont détecté les quelques situations individuelles concernées³¹ et s'attachent à mettre fin à cette irrégularité.

²⁶ Arrêté royal du 14 mai 1952 déterminant les fonctions du ministère de la Justice auxquelles est attaché le bénéfice de la gratuité du logement; arrêté royal du 20 janvier 1954 (*Moniteur belge*, 12 février 1954).

²⁷ En effet, ils énumèrent les directeurs de prison de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e classes, ainsi que les chefs surveillants, chefs éducateurs et surveillants chefs de service comme titulaires assumant des sujétions spéciales. Or, la dénomination de ces grades n'est pas adaptée à l'évolution de la terminologie des fonctions, de sorte qu'une insécurité juridique caractérise la constatation des droits de membres du personnel. De par leur ancienneté, les textes ignorent forcément des fonctions de direction exercées sous mandat, telles que celles de directeur régional.

²⁸ Ces évaluations ont été établies à partir d'une consultation des données du SCDF pour le mois de février 2009.

²⁹ Arrêté ministériel du 15 janvier 1992 octroyant une allocation annuelle à certains agents en service dans les établissements pénitentiaires et chargés d'un service de comptabilité.

³⁰ Données obtenues pour le mois de mars 2009.

³¹ Ces situations peuvent notamment survenir lors de la promotion d'assistants administratifs pénitentiaires bénéficiaires de l'allocation au grade de niveau B.

Dans un souci de sécurité juridique, la Cour recommande également d'actualiser l'arrêté ministériel du 15 janvier 1992 octroyant l'allocation de comptabilité.

L'administration a répondu que cette actualisation va être réalisée.

Point de vue de
l'administration

Les autres allocations et primes associées à l'exercice de fonctions particulières

- a) Allocations organisées sur la base de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2005³²
Il s'agit d'allocations octroyées au personnel affecté dans un service psychiatrique, aux agents sans grade spécifiques appelés à exercer les fonctions d'aides hospitaliers ou de chauffeurs ainsi qu'aux agents des sections d'exécution de mesures de sécurité particulières individuelles. Leur montant est forfaitaire et varie en base mensuelle entre 46,63 euros et 150 euros.
- b) Allocations « journalières »
Ces allocations sont octroyées à certains agents en service dans les établissements pénitentiaires sur la base d'un arrêté royal du 4 février 1991. Le montant attribué est calculé sur une base quotidienne en référence aux dispositions de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure, dans des circonstances particulières de remplacement.
- c) Allocations aux formateurs internes
Organisées par un arrêté royal du 8 février 2007, ces allocations constituent un complément de rémunération d'un montant horaire de dix euros versé aux membres du personnel qui assurent des cours à l'attention du personnel.
- d) Allocations octroyées par un arrêté du 8 octobre 1970 aux attachés universitaires chargés de recherches scientifiques dans les établissements pénitentiaires

Faute d'une centralisation des données par l'administration centrale, l'évaluation de l'importance budgétaire des quatre allocations énumérées ci-dessus n'a pu être réalisée pour l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Conclusions

L'examen des allocations complémentaires a révélé l'importance de celles-ci dans la rémunération des agents des services pénitentiaires, ainsi que la nécessité de revoir la justification fonctionnelle et les conditions d'octroi de certaines de ces allocations.

La Cour des comptes recommande de prolonger la démarche de simplification administrative entamée lors de l'intégration de la prime de spécificité dans le traitement barémique du personnel de surveillance et technique. Si les caractéristiques particulières au secteur ne devaient pas permettre de résumer la rémunération à un seul traitement fixé en référence à un barème, il conviendrait en tout cas de rationaliser le régime des allocations, notamment par l'adoption d'un dispositif réglementaire unique.

³² Arrêté ministériel du 20 juillet 2005 octroyant une allocation à certains membres du personnel des services extérieurs de la Direction générale EPI – Établissements pénitentiaires qui exercent des fonctions spécifiques.

Dans sa réponse, l'administration a admis que « *cette proposition semble judicieuse dans la mesure où effectivement une dizaine d'arrêtés concernent les primes et allocations spécifiques applicables aux EPI* », mais a considéré que « *l'intégration dans le traitement poserait quant à elle plus de problèmes que de simplification, vu toutes les particularités et exceptions* ». Le département fera cependant une proposition en ce sens « *une fois toutes les modifications actuellement en cours stabilisées* ».

À cet égard, la Cour rappelle que la note de politique générale du ministre en charge de la fonction publique déposée en marge du budget 2009 annonçait l'« *établissement d'un inventaire exhaustif de toutes les primes, allocations et autres indemnités qui sont payées au sein de l'administration fédérale* » dans l'intention « *d'uniformiser les différents régimes existants* » et « *d'aboutir à une définition univoque des prestations qui donnent lieu au paiement d'une prime, d'une allocation ou d'une indemnité* »³³.

2.1.3 L'impact financier de l'organisation du temps de travail

Le volume des prestations pris en considération pour la fixation de la rémunération des agents ne dépend pas uniquement de l'application des différentes formes de congé et de réduction de temps de travail prévues par le statut commun de la fonction publique fédérale³⁴, mais également des paramètres spécifiques suivants :

- le régime d'allocations spécifiques pour prestations irrégulières induit par l'exigence du service continu ;
- l'option du régime des 36 heures hebdomadaires ;
- le congé préalable à la pension ;
- les prestations non récupérées.

L'allocation pour prestations irrégulières

Presque tout le personnel de surveillance et technique peut prétendre à la rémunération spécifique aux prestations dites « irrégulières » en raison de l'organisation du travail en service continu. En 2008, cette allocation a représenté un montant annuel de 36.446.467,52 euros pour le SPF Justice³⁵.

Ce type d'allocation se rencontre dans différents services publics fédéraux³⁶, tels que le SPF P & O et le SPF Intérieur. Dans le cas présent, cette allocation est

³³ *Doc. parl.*, Chambre, 5 novembre 2008, DOC 52 1529/017, Note de politique générale 2008 du ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques, p. 5.

³⁴ Arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État.

³⁵ Données fournies par le SCDF.

³⁶ Voir notamment :

- arrêté ministériel du 15 décembre 2005 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières au personnel du Service public fédéral Personnel et Organisation ;
- arrêté ministériel du 25 juillet 2005 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières au personnel nécessaire pour l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge neutre des appels à destination des centrales d'alarme 100, 101 et 112 ;
- arrêté royal du 20 septembre 2002 réglant certaines prestations irrégulières de certains agents du ministère de l'Emploi et du Travail, du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, de l'Office national de l'emploi et de l'Office national de sécurité sociale.

réglée par un dispositif réglementaire particulier au SPF Justice, qui comprend en outre des dispositions spécifiques au secteur pénitentiaire³⁷.

Fondée sur un arrêté ministériel du 24 septembre 1998, l'allocation pour prestations irrégulières est destinée à rémunérer les prestations effectuées par le personnel pénitentiaire en semaine entre 18 heures et 8 heures ainsi que le week-end et les jours fériés, puisque l'encadrement des détenus n'autorise aucune interruption. Le montant versé ne correspond pas à un forfait, mais est individualisé sur la base des prestations réelles des agents. Pour des agents prestant leurs heures le plus souvent la nuit et le week-end, la part de la rémunération de ces prestations irrégulières peut dans certains cas atteindre jusqu'à près de 40 % du salaire net.

Considérant l'existence de régimes de prestations irrégulières dans d'autres secteurs de la fonction publique fédérale, la Cour estime que, dans le cadre de l'objectif d'uniformisation annoncé dans la note de politique générale du ministre en charge de la fonction publique déposée en marge du budget 2009, la fixation des principes généraux encadrant le régime des prestations irrégulières et organisant les modalités du contrôle de son application devrait faire l'objet d'un arrêté royal commun à tous les départements concernés par des prestations horaires « *qui ne peuvent être considérées comme normales et inhérentes à la fonction* »³⁸.

À cet égard, l'administration a répondu que, début 2009, le SPF Justice a été contacté concernant un projet d'arrêté royal octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations mais que ce projet « *ne semble pas avoir abouti à l'heure actuelle* ».

Point de vue de l'administration

Par ailleurs, l'audit a révélé que la direction générale avait mis fin, au 1^{er} mars 2009, à une coutume administrative consistant à prolonger le paiement de l'allocation pour prestations irrégulières³⁹ au-delà du terme de trente jours ouvrables d'absence prévu dans la réglementation⁴⁰. Cette mesure bénéficiait aux agents en congé à la suite d'un accident de travail lié à une agression commise par un détenu.

Cette initiative de la direction générale ne règle cependant pas sur le plan budgétaire et réglementaire toutes les questions soulevées par cette situation.

³⁷ Cette spécificité est principalement illustrée par le fait que le personnel pénitentiaire, en ce compris le niveau A, bénéficie pour ses prestations de nuit d'un complément de rémunération de 18 heures à 8 heures au lieu de 22 heures à 4 heures (article 4, alinéa 2 et article 8, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 24 septembre 1998).

³⁸ Article 2 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux.

³⁹ Visé à l'article 5 de l'arrêté royal déjà cité du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux.

⁴⁰ La note du directeur général précise qu'il s'agit ainsi de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'interprétation de l'article 32 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur des membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail. L'article 32 stipule que « *les membres du personnel soumis au présent arrêté conservent pendant la période de l'incapacité temporaire la rémunération due en raison de leur contrat de travail ou de leur statut légal ou réglementaire* ». La Cour de cassation, en son arrêt du 31 janvier 1994 (Entreprise publique autonome « La Poste » contre M.), a jugé que cet article 32 ne dérogeait pas aux articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 (Pasicrisie belge, 1994, Cour de cassation, p. 127 et suiv.).

Premièrement, la note du directeur général n'aborde pas la récupération des montants versés avant le 1^{er} mars 2009 au titre d'allocation pour prestations irrégulières dans le cadre d'une absence de plus de trente jours. Ces montants doivent en effet être considérés comme des indus sur la base de l'interprétation de la réglementation que l'administration centrale a fait prévaloir dans cette note. La Cour rappelle, sur ce plan, qu'une renonciation à une récupération d'indus suppose une habilitation légale⁴¹.

Deuxièmement, en l'état actuel de la réglementation, aucune disposition ne fixe le mode de calcul de l'allocation pour prestations irrégulières, lorsque l'agent est en incapacité de travail, alors que le montant mensuel de l'allocation considérée varie en fonction de la répartition des prestations individuelles entre les plages horaires. Selon les explications recueillies, la pratique consisterait à payer le même montant que le mois précédant l'absence ou le montant correspondant aux prestations programmées, mais non prestées du fait de l'absence.

Dans des cas comparables, il arrive que la réglementation se réfère à un forfait⁴².

La Cour des comptes recommande de procéder aux adaptations réglementaires nécessaires pour assurer la sécurité juridique des paiements.

Régime des 36 heures

Hormis les agents de niveau A et le personnel occupé dans un contrat de remplacement, tous les agents ont la possibilité de travailler sous le régime des 36 heures hebdomadaires, moyennant une réduction forfaitaire de la rémunération mensuelle de 24,79 euros⁴³. Dans la pratique, les agents peuvent prendre un jour de repos par mois ou organiser leurs prestations individuelles hebdomadaires en 36 heures⁴⁴.

Cependant, cette réduction de la rémunération est financièrement compensée par l'indemnité mensuelle de 25 euros de la prime dite de « désagrément ».

Au sein de l'effectif, près de 6.200 agents⁴⁵ travaillent sous le régime des 36 heures, soit près de 70% de ceux pouvant prétendre au bénéfice de cette mesure.

⁴¹ Voir, par exemple, dans un autre contexte et avec un objet limité, l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social.

⁴² Cf. l'arrêté royal, abrogé, du 25 septembre 1998 instituant un congé préalable à la pension en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires, et plus particulièrement la majoration d'un « montant forfaitaire de 100.000 francs pour prestations irrégulières » (article 5) du dernier traitement d'activité, utilisé comme référentiel pour le calcul du traitement d'attente. La notion de forfait apparaît également dans des arrêtés ministériels du 30 juillet 2001 et du 16 janvier 2002 réglant la situation pécuniaire particulière des agents exerçant les fonctions d'assistant médical coordonnateur ou de formateur.

⁴³ Arrêté royal du 29 septembre 1998 instituant la réduction de temps de travail en faveur de certains membres du personnel en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures: la réduction forfaitaire opérée sur le traitement brut est de 24,79 euros par mois, montant rattaché à l'indice pivot 138,01. Les périodes non prestées dans ce régime sont assimilées à des périodes d'activité de service.

⁴⁴ Cf. documents internes des prisons de Gand, Anvers, Jamioulx, Verviers et Forest.

⁴⁵ Chiffres tirés des bases de données du SCDF et de Pdata pour janvier 2009.

Congé préalable à la pension

Un dispositif réglementaire spécifique au personnel de surveillance et technique âgé d'au moins 55 ans offre l'alternative, sous certaines conditions, entre un congé préalable à la pension ou, pour autant que l'agent reste en service à temps plein, l'octroi d'une allocation annuelle de 2.500 euros (allocation liée à l'indice pivot en vigueur au 1^{er} janvier 2004)⁴⁶.

Fin 2008, 220 agents bénéficiaient de ce congé préalable à la pension et près de 500 agents étaient restés en service avec octroi d'une allocation annuelle de 2.500 euros.

Prestations non récupérées

Le volume des prestations non récupérées (heures supplémentaires ou congés annuels non pris) est traditionnellement important pour le personnel de surveillance et technique.

Une mesure unique a été introduite en 2000. L'arrêté royal du 3 octobre 2000⁴⁷, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000, donnait en effet au personnel de surveillance la possibilité de demander jusqu'au 31 octobre 2000 « *le remboursement des prestations autres que les jours de congés annuels de vacances, et qui n'ont pu être récupérées au 31 décembre 1999* ». L'arrêté prévoyait que chaque heure prestée non récupérée ouvrait le droit au paiement de « *1/1976^e du traitement annuel d'activité alloué pour des prestations complètes* » (article 2). Cette réglementation particulière était justifiée par le volume important d'heures supplémentaires à récupérer pour le personnel de surveillance.

La direction générale et les directions des prisons visitées ont informé la Cour de ce que ce dispositif avait rencontré peu de succès auprès des agents et que le volume des prestations non récupérées au 31 décembre de chaque année pouvait demeurer important.

Les données collectées dans le cadre des cinq prisons visitées confirment que cette problématique reste d'actualité.

La Cour des comptes estime que cette situation préoccupante appelle de prendre des mesures de deux ordres.

D'une part, un travail de collecte et d'analyse de données doit être réalisé à l'échelle des établissements pénitentiaires pour évaluer l'étendue et rechercher les causes de la difficulté que ces derniers éprouvent à appliquer les dispositions statutaires relatives à la récupération des prestations.

D'autre part, les résultats de ce travail d'analyse doivent être exploités dans le cadre de la détermination de l'effectif utile.

⁴⁶ Arrêté royal du 28 septembre 2003 instituant un congé préalable à la pension en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale de l'exécution des peines.

⁴⁷ Arrêté royal du 3 octobre 2000 portant remboursement de prestations autres que les jours de congés annuels de vacances.

Dans sa lettre du 6 mai 2010, le président du comité de direction a précisé que la DG EPI travaille depuis plus d'un an sur cette problématique notamment dans le cadre du règlement de travail afin d'empêcher au maximum l'accumulation d'arriérés et de permettre à chaque agent de prendre les congés annuels auxquels il a droit. Après avoir fait état d'une note concernant la prise de congés de 2010 et d'une négociation encore en cours quant à la prise des arriérés, l'administration a informé la Cour que l'arriéré était de 409.755 jours le 15 novembre 2009 et de 388.242 jours en date du 31 décembre 2009.

2.2 Gestion des rémunérations

2.2.1 L'organisation générale du processus

Le processus du paiement des rémunérations du secteur pénitentiaire est caractérisé par un important degré de centralisation, l'ordonnancement de l'essentiel de la dépense étant placé sous la responsabilité directe de l'administration centrale de la DG EPI et le paiement aux agents étant confié au Service central des dépenses fixes (SCDF) placé sous l'autorité de l'Administration de la trésorerie du SPF Finances. Cette organisation est classique au sein des SPF et constitue une garantie pour la sécurité des paiements à l'intérieur d'une administration qui repose sur l'interaction d'une administration centrale et de 33 services extérieurs.

Ce schéma connaît cependant deux exceptions.

D'une part, les comptables désignés au sein des établissements pénitentiaires continuent de payer plusieurs allocations à des membres du personnel.

D'autre part, la direction locale des établissements pénitentiaires, responsable de l'enregistrement des prestations, constate les droits des agents au titre de l'allocation pour prestations irrégulières, qui constitue la principale forme de rémunération annexe au traitement barémique du personnel de surveillance.

2.2.2 Les allocations gérées par les comptables des services extérieurs

Les allocations gérées par les comptables des établissements pénitentiaires au moment de l'audit étaient les suivantes⁴⁸ :

- a) les allocations pour fonctions spécifiques (organisées sur la base de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2005) ;
- b) les allocations « journalières » ;
- c) les allocations aux formateurs internes ;
- d) les allocations octroyées aux chargés de recherches scientifiques.

Un contrôle exercé sur pièces et sur place dans cinq établissements pénitentiaires a montré que les montants concernés étaient relativement faibles rapportés tant à la masse salariale globale qu'au volume financier des primes et allocations payées via le SCDF.

⁴⁸ Il s'agit des « Autres allocations et primes » énumérées au point 2.1.2 Allocations complémentaires.

Néanmoins, l'absence de centralisation de la gestion de ces allocations présente deux risques majeurs. Premièrement, le paiement de certaines de ces allocations via le compte postal du comptable local contrarie l'efficacité du contrôle interne de la légalité des dépenses par l'administration centrale. Deuxièmement, les montants payés, que ce soit via un compte postal du comptable local ou via la comptabilité centrale, échappent à la centralisation des données pécuniaires à laquelle le SCDF doit procéder afin de garantir l'uniformité du traitement fiscal et social de ces formes de rémunération et de déterminer les montants saisissables dans le cadre de la législation relative aux saisies sur salaire et cessions de rémunération.

Dès lors, la Cour estime que le paiement de ces allocations doit également être confié au SCDF et faire l'objet de la même centralisation administrative par la DG EPI que les autres catégories de dépenses de personnel.

Dans sa lettre du 6 mai 2010, l'administration a répondu qu'une série d'allocations qui étaient précédemment payées dans le cadre de l'arrêté ministériel du 20 juillet 2005 par l'établissement pénitentiaire sont depuis le 1^{er} octobre 2009 payées par le biais du SCDF (allocation de chauffeur, fonction dans les services psychiatriques, fonction d'aide hospitalier et fonction dans une section d'exécution de mesures de sécurité particulières).

Point de vue de
l'administration

Cette réponse satisfait pour l'essentiel à l'observation de la Cour. Cette politique de centralisation doit cependant être poursuivie pour l'ensemble des allocations encore payées par des comptables.

2.2.3 Le processus de paiement et le contrôle de l'allocation pour prestations irrégulières

La direction locale des établissements pénitentiaires, responsable de l'enregistrement des prestations du personnel, exerce de facto une responsabilité d'ordonnateur en transmettant au SCDF les données relatives aux prestations irrégulières à partir desquelles les allocations seront calculées et payées par ce dernier. Conformément à la procédure mise en place, la direction locale communique à l'administration centrale une copie des instructions données au SCDF.

Un risque subsiste que les pièces justifiant le droit des agents au bénéfice de cette allocation n'accompagnent pas l'ordre de paiement. Ces pièces proviennent, d'une part, du système d'enregistrement du temps de travail local (à savoir, la preuve de la présence physique de l'agent à son poste de travail) et, d'autre part, du « tableau de service » (tableau de bord) à partir duquel la direction de la prison organise la répartition quotidienne des tâches.

Ce risque sera, selon la direction générale, atténué par la généralisation progressive au sein des établissements pénitentiaires de l'utilisation d'un logiciel SP-Expert dont l'objet principal est de fournir une assistance informatique à la gestion du temps de travail.

Au cours des contrôles sur place effectués dans les établissements de Jamioulx, Forest et Anvers – lesquels ne sont pas encore dotés de SP-Expert contrairement aux prisons de Gand et Verviers également visitées – la Cour a constaté que l'informatisation de la gestion et du suivi des prestations avait été anticipée, dans un souci de rationalisation de l'utilisation des effectifs et de contrôle des risques d'irrégularités. Les procédés informatiques existant déjà dans ces prisons comprennent l'utilisation d'applications locales fournissant un service proche de celui du nouveau logiciel.

La direction générale et les utilisateurs du logiciel à Gand et à Verviers ont cependant apporté la preuve que la nouvelle application informatique, mise en place dans dix-sept établissements en mai 2009 en vue d'une extension à l'ensemble des établissements initialement prévue à l'horizon 2010⁴⁹, présentait, en termes de contrôle interne, différents atouts parmi lesquels l'uniformisation des pratiques d'enregistrement, la traçabilité de l'origine individuelle de l'introduction et de la modification des données et enfin, en ce qui concerne plus particulièrement les prestations irrégulières, l'automatisation du calcul du volume horaire presté par chaque agent.

À l'occasion des visites effectuées dans les cinq établissements sélectionnés, les vérifications aléatoires de la régularité des droits pécuniaires de quelques agents dans chacun de ces établissements ont prouvé la justesse des calculs effectués par chaque service P & O local, qu'il ait été doté ou non de SP-Expert.

Bien qu'elle n'ait identifié aucune erreur significative dans l'examen de son échantillon, la Cour a constaté que ces allocations ne font pas l'objet de contrôles systématiques par l'administration centrale et elle n'a relevé aucun signe de vérification notamment dans le chef de la hiérarchie. L'importance de ces allocations, la taille et la structure décentralisée des établissements pénitentiaires ainsi que le nombre élevé d'heures prestées par certains membres du personnel percevant une allocation complémentaire pour prestations irrégulières, justifient la mise en place d'un contrôle régulier de l'application informatique, un examen de la cohérence entre les différents systèmes de gestion et d'information et une vérification par sondage des pièces justificatives. Ce contrôle devrait aussi porter sur l'enregistrement des prestations quotidiennes par le système local de pointage et le respect des normes de droit social qui régissent le temps de travail.

Cette recommandation est également justifiée par le fait que la taille de la structure décentralisée constitue un obstacle matériel au contrôle de l'Inspection des finances sur cet aspect de la dépense de personnel.

Point de vue de l'administration

En cette matière, l'administration a répondu que l'objectif de SP-Expert est notamment d'harmoniser, sur la base du règlement de travail, les règles relatives au temps de travail. En 2010, dix établissements supplémentaires disposeront de l'application SP-Expert et les derniers établissements en seront équipés en 2011. Concernant le contrôle interne, la règle de base voulant que celui qui établit le droit ne peut être celui qui le valide, des « *instructions concrètes* » seront établies à ce sujet par la création, au niveau local, de trois rôles : le planificateur (établissement de la grille de service), le contrôleur (vérification de la présence effective par rapport à la planification) et l'ordonnateur (la mise en paiement via le SCDF). Au niveau central, un audit responsable de l'analyse des grilles transmises au SCDF et de la comparaison de bonnes pratiques entre les établissements sera mis en place.

⁴⁹ Réponses apportées aux questions parlementaires du député Xavier Baeselen par le ministre de la Justice Jo Vandeuren à la question parlementaire n° 7640 du 22 octobre 2008 et par le secrétaire d'État Carl Devlies à la question n° 6386.

2.2.4 Les délais dans la transmission des données au SCDF

Si l'examen de la légalité des décisions administratives qui ont donné lieu à la transmission d'instructions de paiement au SCDF n'appelle pas d'observation particulière, l'audit a toutefois mis en évidence l'importance des délais (parfois plus de deux mois) qui séparent le moment où une modification intervient dans la carrière et la transmission de cette information au SCDF en vue d'adapter le montant de la rémunération de l'agent.

Cette situation présente un risque dans la mesure où la lenteur de la communication des informations peut provoquer le paiement d'un indu et alourdir les procédures administratives. Pour rappel, dans l'état actuel de la réglementation, le montant d'un paiement indu qui fait l'objet d'une récupération est versé au budget des voies et moyens et correspond à une perte de ressources pour le département.

Les montants de paiements indus les plus importants concernaient des situations de réductions des traitements en cas d'absence pour maladie.

La Cour des comptes recommande dès lors à la DG EPI :

- de prendre des mesures en vue de transmettre les bordereaux de mutation au SCDF rapidement après la survenance de l'événement qui entraîne une modification de la situation administrative et pécuniaire de l'agent concerné ;
- de signaler systématiquement au SCDF la nécessité de procéder à une récupération d'indu ;
- d'installer un suivi des absences médicales et de préciser les responsabilités respectives de l'administration centrale et du service P & O installé dans chaque prison dans le cadre du suivi de l'évolution des droits pécuniaires des agents absents.

L'administration a précisé qu'elle ne peut réclamer les indus, particulièrement en matière de disponibilité pour maladie, qu'une fois toutes les informations reçues et traitées, lesquelles émanent de plusieurs sources et nécessitent des vérifications. Elle examinera comment aboutir à une gestion plus rapide de l'information, notamment par la mise en application, dans un avenir proche, du programme informatique e-HR qui devrait apporter une solution « *vu que les informations concernant les paiements seront en prise directe avec le SCDF* ».

Point de vue de
l'administration

Chapitre 3 Recrutement

3.1 Situation de l'effectif

Au 1^{er} janvier 2008 et 2009, la situation de l'effectif employé dans les services de la Direction générale des établissements pénitentiaires était la suivante.

Tableau 2 – Effectif réparti en statutaires et contractuels

	Statutaires		Contractuels		Total	
	01/01/08	01/01/09	01/01/08	01/01/09	01/01/08	01/01/09
Nombre d'agents	7.885	8.327	1.337	1.342	9.222	9.669
% de l'effectif	85,50	86,12	14,50	13,88	100	100

Source : Pdata

Ces chiffres attestent de la primauté de l'emploi statutaire sur l'emploi contractuel. Ce dernier n'est autorisé que par dérogation, notamment en vertu de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique. Le taux de contractuels employés à la DG EPI (environ 14%) est peu élevé si on le compare à la moyenne constatée dans la fonction publique fédérale (26%).

En plus d'un effectif médical et paramédical engagé sous statut ou contrat, la DG EPI emploie du personnel mis à la disposition des établissements pénitentiaires sur la base de conventions individuelles de services (médecins et personnel paramédical, soit près de 600 prestataires de soins pour 2008) ou d'une convention liant l'État et une société d'intérim (personnel infirmier, soit 40 personnes pour la même année).

Les coûts des services de ce personnel externe à la fonction publique (de l'ordre de 12 millions d'euros pour l'année 2008) sont imputés à l'allocation de base 12.01 du programme d'activité 3 « Expertises médicales et médico-psychosociales et soins de santé » de la division organique 51. La gestion de ces dossiers est assurée par le Service des soins de santé Prisons (SSSP) et non par le service P & O de la DG EPI.

Par ailleurs, le recours à un personnel infirmier intérimaire s'explique par le nombre restreint de lauréats des examens de recrutement⁵⁰. Le SPF Justice agit sur la base d'une autorisation du conseil des ministres et recourt désormais à une adjudication publique. Le secteur public ne peut toutefois recourir à des travailleurs intérimaires que pour le remplacement temporaire d'un agent contractuel⁵¹.

⁵⁰ Communiqué de presse du conseil des ministres du 27 mars 2009.

⁵¹ Tant qu'un arrêté royal d'application de l'article 48 n'a pas étendu les possibilités existantes, ces limites sont fixées par la loi du 24 juillet 1987 concernant le travail temporaire.

Vu l'importance des crédits destinés au financement de l'accompagnement médical des détenus, la Cour estime que le recours à un personnel médical et paramédical externe à la fonction publique doit retenir l'attention des gestionnaires du secteur. Elle rappelle que des solutions pragmatiques ont déjà été mises en œuvre par l'État pour assurer la collaboration aux services publics de personnels réputés rares sur le marché du travail, tel que le personnel informaticien⁵².

3.2 Légalité des opérations de recrutement

3.2.1 La légalité des recrutements

Les résultats du contrôle attestent du respect des règles imposées par le statut commun et ce, jusque dans l'établissement de profils de fonctions préalables à la mise en œuvre des opérations de recrutement proprement dites.

La Cour signale toutefois que le recours à l'*e-recruiting*, dans la mesure où ce procédé ne laisse pas obligatoirement de traces matérielles, n'a pas permis de vérifier que toutes les procédures fixées par l'arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics avaient été systématiquement respectées. Ce problème, commun à la fonction publique fédérale, concerne plus particulièrement le respect de la hiérarchie des procédures de recrutement sous contrat prévue par l'arrêté royal du 25 avril 2005. Il a été analysé en détail par la Cour dans le cadre d'un rapport adressé à la Chambre des représentants en janvier 2009⁵³.

3.2.2 La gestion des affectations à l'administration centrale de la DG EPI

En 2005, la Cour avait relevé que l'administration centrale de la Direction générale de l'exécution des peines et mesures occupait environ 70 personnes bénéficiant du statut pécuniaire attaché aux établissements pénitentiaires.

Si la situation n'appelait pas d'observation sous l'angle de la régularité des dossiers individuels, puisque le traitement de chaque personne est fixé sur la base d'un statut correspondant à ses conditions d'engagement, la Cour avait toutefois constaté que deux catégories de personnel affectées en grande majorité aux mêmes tâches administratives percevaient des rémunérations différentes et que le personnel bénéficiant du régime préférentiel prévu pour les établissements pénitentiaires n'était pas employé aux fonctions pour lesquelles ce régime avait été fixé. La Cour écrivait à l'époque: «*L'évaluation des besoins respectifs en ressources humaines de l'administration centrale du SPF Justice et des établissements pénitentiaires s'en trouve faussée*»⁵⁴.

Dans sa réponse du 20 octobre 2005, la ministre de la Justice avait annoncé que son administration élaborait «*des propositions concernant cette matière qui devraient être concrétisées prochainement*».

⁵² Concernant l'intérêt et la difficulté de recourir à la mutualisation des ressources en personnel à l'intérieur de l'État plutôt qu'à l'externalisation, voir: Cour des comptes, *Les entreprises informatiques des pouvoirs publics – la collaboration des pouvoirs publics avec l'ASBL Smals*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juillet 2009, 58 p. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

⁵³ Voir: Cour des comptes, *Recrutement et sélection de personnel contractuel, Examen auprès de douze administrations publiques fédérales*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2009, p. 15 et suiv. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

⁵⁴ Cour des comptes, «SPF Justice – Gestion des ressources humaines des établissements pénitentiaires», 162^e Cahier, Volume I, p. 478-492. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

Au cours du 1^{er} semestre 2009, 89 agents de l'administration centrale⁵⁵ bénéficiaient encore du statut pécuniaire des établissements pénitentiaires. Par ailleurs, un examen des imputations budgétaires au SCDF confirmait que des agents affectés à l'administration centrale continuaient à être considérés comme employés par un service extérieur.

Dans sa lettre du 6 mai 2010, l'administration a fait état d'une note de service du 18 juin 2009 qui a invité les agents détachés à l'administration centrale à faire un choix entre le maintien à l'administration centrale sous le statut qui y est applicable et le retour dans un établissement pénitentiaire. Les agents qui ont opté pour l'administration centrale ont été intégrés dans les services de cette administration tandis que ceux ayant opté pour un retour vers les services extérieurs sont mutés vers le service choisi dès qu'une possibilité se présente et sous réserve de leur remplacement dans les services centraux. L'administration a souligné que le transfert budgétaire a eu lieu en 2009. Pour les agents des services extérieurs chargés d'une mission à l'intérieur de leur propre administration centrale, leurs statuts administratif et pécuniaire devraient être définis de façon réglementaire, *« la mobilité entre les services extérieurs et l'administration centrale pourrait ainsi se construire au cours de la carrière »*.

3.3 Recrutement des contractuels

Avant l'introduction des plans de personnel issue de la réforme Copernic, la coexistence d'un cadre répertoriant les emplois organiques et d'arrêtés annuels dits de « besoins exceptionnels et temporaires » identifiant, notamment, l'augmentation de l'effectif justifiée par la surpopulation carcérale, assurait la lisibilité de l'affectation des ressources humaines et permettait de vérifier le bien-fondé des recrutements contractuels.

L'introduction des plans de personnel a affaibli la lisibilité du lien entre le fondement réglementaire de l'autorisation de recrutement et l'engagement. En effet, non seulement le volume des ressources humaines des SPF est désormais exprimé en équivalents temps plein et non plus en personnes physiques, mais, en plus, compte tenu des retards dans l'adoption des plans au niveau de la fonction publique fédérale, il est devenu malaisé de déterminer à quel plan annuel se rapporte un recrutement sur la base du dossier individuel. En dernière instance, l'autorisation de recrutement repose donc uniquement sur l'existence de moyens budgétaires et sur la justification fonctionnelle ad hoc, validées par l'Inspection des finances.

⁵⁵ Données de mars 2009 issues du fichier Perso (base de données interne au service P & O de la DG EPI).

Par ailleurs, la justification fonctionnelle du recours à un personnel non statutaire est obscurcie par les termes des contrats de travail individuels, sans que ceci puisse être imputé à la seule responsabilité de l'administration. Ce déficit de transparence trouve en effet également sa source dans deux dispositions légales : d'une part, la mesure de conversion des contrats de remplacement en contrats à durée indéterminée (CDI) après deux ans d'occupation⁵⁶ et, d'autre part, l'octroi d'un CDI aux agents en service, à titre présumé provisoire jusqu'en 2002, afin de pourvoir à des « besoins exceptionnels et temporaires »⁵⁷.

Dans ce contexte, la Cour des comptes constate que le recours à la classification du personnel contractuel prévue par la réglementation entre les catégories de « besoins exceptionnels et temporaires », « tâches auxiliaires et spécifiques » et de « remplacement » tend à s'estomper dans la pratique de la gestion des ressources humaines⁵⁸. L'examen des dossiers individuels des agents sous contrat de la DG EPI permet rarement d'établir dans quelle mesure ceux-ci remplissent une tâche organique ou satisfont un besoin provisoire de l'administration en personnel, et encore moins d'identifier la nature précise de ce besoin.

3.4 Définition des besoins en personnel

Sur ce point, lors de l'audit de 2005, la Cour avait principalement relevé l'absence de plan de personnel et de justifications du maintien en service de l'effectif contractuel.

Lors du présent audit, la Cour a constaté que la DG EPI ne détermine pas exclusivement l'effectif utile à son fonctionnement sur la base du plan de personnel, mais continue à utiliser, sous la dénomination informelle de « cadres », des documents fixant, par établissement, le volume estimé utile à son fonctionnement.

Cet instrument s'avère un complément utile, dans le contexte d'une structure administrative déconcentrée en 33 unités, pour le pilotage des ressources humaines reposant sur une enveloppe budgétaire et un plan global. La Cour l'estime cependant perfectible.

Premièrement, l'élaboration de ces cadres du personnel des prisons devrait être organisée par une procédure réglementaire. En l'état, selon les informations fournies par l'administration, le processus d'élaboration du cadre repose sur un dialogue permanent entre la direction de la prison, l'administration centrale et les interlocuteurs syndicaux. Alors que les modifications apportées au cadre ont un impact budgétaire, elles ne sont pas soumises à l'aval de l'Inspection des finances⁵⁹ et le calendrier suivi ne coïncide pas forcément à celui de l'élaboration du budget et du plan de personnel.

⁵⁶ Sur la base de l'article 11^{ter} de la loi 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

⁵⁷ Article 451 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 : « *Tout membre du personnel qui, au 1^{er} janvier 2003, est engagé depuis deux ans au moins dans les liens d'un contrat « besoins exceptionnels et temporaires » auprès d'un service public, visé à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, est considéré être engagé dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée. Tout membre du personnel qui, au 1^{er} janvier 2003, est engagé depuis moins de deux ans dans les liens d'un contrat « besoins exceptionnels et temporaires » auprès d'un service public, prévu à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, est censé remplir les conditions d'engagement pour un contrat de travail « besoins exceptionnels et temporaires ».*

⁵⁸ Cf. notamment l'arrêté royal du 4 octobre 2005 portant exécution de l'article 3 de l'arrêté royal n° 141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relative aux membres du personnel du secteur public, et plus particulièrement l'article 1, 3°.

⁵⁹ Cf. l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'inspection des finances, et plus particulièrement l'article 2.

Deuxièmement, pour contribuer à la détermination de l'effectif utile à chaque prison, l'administration se fonde sur une analyse de postes confiée à la direction locale. Sans remettre en question la nécessité d'une telle analyse, des résultats plus objectifs pourraient être obtenus en se référant à des normes communes par le biais notamment de comparaisons de bonnes pratiques au sein de la DG EPI.

Dans sa lettre du 6 mai 2010, l'administration a précisé que l'évaluation des besoins en personnel d'un établissement pénitentiaire a déjà fait l'objet de plusieurs études et que les problèmes soulevés restent les mêmes : capacité, surpopulation, formation et qualité du personnel, impossibilité de contrôler les flux de détenus, etc. Si un tronc commun peut être dégagé quant aux besoins en personnel, chaque établissement a ses propres particularités et sa propre organisation qui influencent les besoins en personnel. En outre, l'on retrouve dans chaque établissement les mêmes postes qu'il est nécessaire de pourvoir avec des critères communs (poste de nuit, entrée, visite, etc.). Tous ces éléments peuvent varier au cours du temps (fermeture d'une aile, extension de capacité, ...) avec comme effet une révision de l'encadrement d'un établissement. Ce qui est constant néanmoins, c'est l'obligation de rester dans les limites de l'encadrement total autorisé et des moyens budgétaires accordés. Ensuite, comme l'élaboration annuelle du plan de personnel nécessite une procédure longue et délicate, l'encadrement, pour des raisons de transparence, doit être communiqué à chaque établissement « afin d'éviter tout malentendu et ne pas arriver à des conflits sociaux ».

L'administration a fait également état de la réforme de la carrière du personnel de surveillance et technique réalisée par un arrêté royal du 12 novembre 2009⁶⁰. Les agents pénitentiaires sont passés du niveau D vers le niveau C, cela permettant pour le futur une meilleure sélection ainsi qu'une meilleure formation du personnel.

L'administration a enfin souligné la réduction des moyens budgétaires mis à la disposition des établissements pénitentiaires, entraînant l'acceptation de peu de nouveaux projets ou initiatives et une diminution des moyens humains. De ce fait, la logique d'analyse des moyens nécessaires pour réaliser les objectifs a cédé la place à une logique d'utilisation des disponibilités budgétaires pour ne pas mettre les missions en danger. Sans contester la nécessité d'une bonne gestion et la rationalisation des moyens, l'administration constate que les établissements pénitentiaires doivent faire face à l'ouverture de nouveaux établissements, à une augmentation de leurs missions, à une surpopulation de détenus croissante avec une augmentation des risques et de tension pour le personnel, sans que les moyens budgétaires suffisants ne suivent.

⁶⁰ Arrêté royal fixant les dispositions administratives et pécuniaires de la carrière de certains membres du personnel du SPF Justice appartenant à la surveillance, à la technique et à la logistique.

Chapitre 4

Synthèse des recommandations et des réponses de l'administration

En conclusion, la Cour formule les recommandations suivantes.

4.1 Revoir le régime réglementaire des allocations

- Réviser le statut fiscal de l'allocation « de désagréments » puisqu'elle tend à avoir un caractère rémunérateur
Plusieurs options ont été présentées par l'administration.
- Doter d'une base juridique le paiement de l'allocation de spécificité au personnel du corps de sécurité
Une procédure est en cours pour combler ce vide juridique.
- Contribuer à la fixation du régime réglementaire de l'allocation pour prestations irrégulières par un arrêté royal commun à la fonction publique fédérale
Les tentatives au niveau de la fonction publique fédérale n'ont pas abouti jusqu'à présent.
- Actualiser la nomenclature des grades utilisée dans l'arrêté royal réglant l'octroi d'une allocation de comptabilité afin de garantir la régularité de la constatation des droits individuels
L'administration s'est engagée à réaliser cette adaptation.
- Redéfinir les conditions d'ouverture du droit à une allocation pour « sujétions spéciales » dont la justification fonctionnelle tend à disparaître
L'administration a mis en chantier un nouvel arrêté royal.
- Poursuivre la simplification du régime administratif des primes et allocations pour une intégration dans le traitement barémique ou rationaliser ce régime en adoptant un dispositif réglementaire unique
L'administration a annoncé qu'elle fera une proposition dans ce sens.

4.2 Accroître la sécurité du processus de paiement des rémunérations

- Centraliser la gestion administrative des allocations dont le paiement est encore assuré par les comptables des services extérieurs
La centralisation est en cours.
- Renforcer le contrôle interne de la constatation des droits individuels au paiement des allocations au titre de prestations irrégulières
L'administration s'est engagée à établir des instructions concrètes à ce sujet.
- Contribuer à une réduction du volume des paiements indus en raccourcissant les délais de transmission des instructions de paiement au SCDF et procéder à la récupération des indus
La mise en application du programme informatique e-HR devrait apporter une solution à ce problème.

4.3 Accroître la lisibilité des investissements en ressources humaines

- Réformer la structure budgétaire
L'administration a estimé que cette réforme serait utile.
- Perfectionner le processus de l'évaluation quantitative des besoins en personnel des services extérieurs
Cette réforme suppose l'octroi de moyens budgétaires suffisants
- Réglementer la situation administrative et pécuniaire du personnel des établissements pénitentiaires affecté à l'administration centrale
Une circulaire du 18 juin 2009 s'attache à régler cette problématique.
- Réaliser un travail de collecte et d'analyse de données à l'échelle des établissements pénitentiaires pour cerner l'étendue et les causes d'un volume de prestations horaires non récupérées
L'administration travaille sur cette matière dans le cadre du règlement de travail.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2010/1128/20
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be