

# Allocations et indemnités accordées au personnel du SPF Intérieur

*La Cour des comptes a examiné 33 allocations et indemnités accordées au SPF Intérieur.*

*Ces allocations et indemnités sont régies par arrêté royal ou ministériel et reposent sur une base juridique suffisante, mais certaines d'entre elles doivent être actualisées ou adaptées. Ainsi, le fondement de l'allocation accordée aux collaborateurs des gouvernements provinciaux est en partie dépassé et certains membres du personnel régional et provincial perçoivent indûment une allocation à la charge du budget fédéral. En outre, la Cour des comptes se pose des questions au sujet de la disposition qui prévoit – par dérogation à la règle générale – que la prime linguistique reste acquise pendant les périodes de maladie de longue durée et recommande de l'abroger. Elle plaide également en faveur de l'introduction d'une interdiction de cumul entre l'indemnité pour l'usage d'un véhicule personnel pour effectuer les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et l'allocation pour l'absence de logement gratuit.*

*Outre les manquements réglementaires, la Cour a également constaté des défauts au niveau de l'exécution. Elle a relevé régulièrement que les pièces justificatives nécessaires faisaient défaut. La règle générale selon laquelle les allocations ne sont pas dues pendant les périodes d'absence de plus de 30 jours ouvrables a été systématiquement ignorée. Certains membres du personnel ont perçu des allocations auxquelles ils n'avaient pas droit tandis que d'autres ont perçu des montants trop élevés.*

*L'examen des allocations pour prestations irrégulières fixes (prestations de nuit, le samedi, le dimanche et les jours fériés) a révélé que certains régimes de travail dépassent le temps de travail hebdomadaire maximal autorisé par la loi de 50 heures. En outre, l'efficacité du système 24/72 heures (24 heures de service suivies de trois jours de récupération, appliqué à la Sécurité civile et au Centre de crise) pose question et l'effectif important qui est prévu dans certains services continus pour pouvoir anticiper les absences imprévues doit être reconsidéré.*

*Enfin, le contrôle interne est susceptible d'être amélioré. Ainsi, les services extérieurs octroient des allocations importantes sans qu'il y ait de contrôle suffisant de la direction générale ou de la direction centrale. Le service d'encadrement P&O n'exploite pas suffisamment non plus les possibilités de contrôle existantes, telles que des analyses et des contrôles globaux des informations centralisées.*

*La ministre de l'Intérieur a annoncé que les problèmes constatés seraient examinés et le contrôle interne amélioré. Les horaires et régimes de travail seront reconsidérés là où cela s'avère nécessaire.*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE 1</b>	<b>3</b>
Introduction	3
1.1 Objet	3
1.2 Méthode d'audit	3
1.3 Calendrier	4
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>5</b>
Base juridique	5
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>7</b>
Respect des conditions d'octroi	7
3.1 Pièces justificatives	7
3.2 Absences	8
3.3 Bénéficiaires	8
3.4 Fonctions supérieures	8
3.5 Prime de désagrément	9
3.6 Prestations irrégulières fixes	9
3.7 Traitement de sauvegarde	11
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>12</b>
Contrôle interne	12
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>13</b>
Versements corrects	13
<b>CHAPITRE 6</b>	<b>14</b>
Conclusions et recommandations	14
<b>ANNEXE 1</b>	<b>16</b>
Allocations et indemnités sélectionnées : textes réglementaires	16

## CHAPITRE 1

# Introduction

### 1.1 Objet

En raison de la spécificité des tâches du SPF Intérieur et de l'hétérogénéité de sa structure organisationnelle, des allocations et indemnités nombreuses et diverses y sont octroyées, impliquant une multitude d'acteurs.

La Cour des comptes a examiné 33 allocations et indemnités (voir l'annexe 1 : Allocations et indemnités sélectionnées : textes réglementaires). Elles ont été sélectionnées en fonction de leur importance financière et/ou du degré d'implication des services du SPF Intérieur dans leur octroi. Comme beaucoup d'allocations sont calculées sur une base annuelle et que les informations récentes sur leur coût ne sont pas facilement disponibles, l'audit a porté sur les allocations et les indemnités versées en 2011. L'indemnité pour prestations irrégulières fixes est la plus importante sur le plan budgétaire (près de six millions d'euros), mais les primes linguistiques (650.000 euros) et les diverses allocations Sécurité civile (470.000 euros) représentent aussi un budget considérable. L'examen de données plus récentes montre que les chiffres actuels sont du même ordre de grandeur.

L'audit répond aux questions suivantes :

- Chaque allocation ou indemnité accordée dispose-t-elle d'une base juridique suffisante ?
- Les conditions d'octroi des allocations ou indemnités sont-elles respectées ?
- Les indemnités et allocations sont-elles soumises à un contrôle interne satisfaisant ?
- Les paiements se déroulent-ils correctement ?

### 1.2 Méthode d'audit

Dans un premier temps, les données de l'audit ont été collectées par le biais d'entretiens avec des personnes-clés et de la consultation des sources d'informations centrales disponibles : dossiers de personnel, comptes et données de paiement du Service central des dépenses fixes (SCDF). Ensuite, des données plus spécifiques ont été demandées par domaine. Pour des raisons de faisabilité, l'examen de l'application des allocations qui interviennent uniquement ou principalement au sein des services extérieurs de l'Office des étrangers (OE) ou de la Sécurité civile s'est limité aux centres fermés de Bruges et de Vottem, au Bureau T<sup>1</sup> et aux unités opérationnelles de la Sécurité civile de Crisnée et de Liedekerke.

---

<sup>1</sup> Le service chargé du transport des étrangers.

Certaines allocations et indemnités examinées ne seront pas abordées ici parce qu'aucune constatation notable n'a été faite à leur sujet. En outre, il s'est avéré dans la pratique que certaines d'entre elles n'étaient plus octroyées depuis plusieurs années<sup>2</sup>.

### 1.3 Calendrier

29 février 2012	Annonce de l'audit au président du comité de direction du SPF Intérieur, à la ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, ainsi qu'à la secrétaire d'État à l'Asile et à l'Immigration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la Justice
Février 2012 - janvier 2013	Exécution de l'audit
14 février 2013	Envoi de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Intérieur
18 mars 2013	Réponse du président du comité de direction
5 juin 2013	Envoi du projet de rapport à la ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, à la secrétaire d'État à l'Asile et à l'Immigration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la Justice, et au secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des services publics, adjoint au ministre des Finances, chargé de la Fonction publique
23 juillet 2013	Réponse de la ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'arrêté ministériel du 10 juillet 1974 (allocation compensatoire des élèves de l'école de protection civile), de l'arrêté ministériel du 30 juin 1960 (allocation instructeurs) et de l'arrêté ministériel du 21 novembre 1953 (indemnités allouées aux conférenciers de l'école nationale de sécurité civile). La ministre de l'Intérieur a annoncé qu'elle abrogerait ces arrêtés.

## CHAPITRE 2

# Base juridique

L'ensemble des allocations et indemnités que le SPF Intérieur verse sont régies par arrêté royal ou ministériel et reposent sur une base juridique suffisante. Cependant, certains de ces arrêtés devraient être actualisés ou affinés.

L'arrêté qui règle l'allocation pour les collaborateurs des gouvernements (provinciaux) est dépassé. Il accorde non seulement une allocation de cabinet annuelle aux collaborateurs de cabinet du gouverneur (2.354,99 euros par cabinet à 100%, indice-pivot 114,2), mais aussi une allocation mensuelle à son chauffeur (99,16 euros à 100%, indice-pivot 114,2). Cependant, l'arrêté se base encore sur l'ancienne organisation étatique dans laquelle le pouvoir « national » jouait un rôle important à l'égard des provinces. En outre, il contient encore des références à une réglementation qui n'est plus pertinente. Dans la pratique, ces constatations ont pour conséquence que le SPF Intérieur accorde également cette allocation fédérale à des membres du personnel qui ne relèvent pas du pouvoir fédéral, mais des pouvoirs publics régionaux ou provinciaux. Si cette méthode n'est pas contraire à la lettre de l'arrêté, l'imputation de ces dépenses sur les crédits de personnel fédéraux n'est cependant pas compatible avec le principe de spécialité du budget. En outre, l'allocation n'est pas appliquée de la même manière dans toutes les provinces et les montants réglementaires sont régulièrement dépassés.

Sauf dispositions particulières, les allocations accordées aux membres du personnel de la fonction publique ne sont pas dues lorsque le membre du personnel est absent pendant plus de 30 jours ouvrables (voir aussi le point 3.2). Par dérogation à cette règle générale, le droit à la prime linguistique dans la fonction publique (dont le montant varie de 20 à 100 euros par mois, à 100%, indice-pivot 138,01) reste garanti pendant les absences pour cause de maladie, indépendamment de la durée de l'absence<sup>3</sup>. À défaut de motifs justifiant cette dérogation, la Cour des comptes estime qu'il serait judicieux d'abroger cette disposition. Il en va de même pour la disposition similaire qui garantit le paiement de la prime linguistique à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (Ocam) (dont le montant varie de 223,11 à 334,67 euros par mois, à 100 %, indice-pivot 138,01)<sup>4</sup>.

La prime de risque annuelle pour les directeurs de centre et le personnel titulaire d'un grade commun<sup>5</sup> (991,58 euros à 100 %, indice-pivot 138,01) ou l'allocation pour l'absence de logement gratuit (10 % du traitement brut) sont également octroyées à des membres du personnel du Bureau T, parce que le SPF Intérieur part du principe qu'ils font partie des centres fermés. Or, dans divers documents et d'autres arrêtés d'octroi d'allocations, les

---

<sup>3</sup> Article 7, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 13 juin 2010.

<sup>4</sup> Article 63, § 3, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 23 janvier 2007.

<sup>5</sup> Le "personnel titulaire d'un grade commun" comprend l'ensemble des membres du personnel des centres fermés qui ne font pas partie du personnel de sécurité. La prime de risque spécifique accordée au personnel de sécurité est régie par l'arrêté royal du 20 décembre 2007.

centres fermés et le Bureau T sont qualifiés de services distincts, de sorte que les arrêtés en question ne sont pas automatiquement applicables à ce personnel. Pour résoudre cette imprécision, il convient de le prévoir expressément dans la réglementation.

En vertu de l'arrêté royal du 30 novembre 1950<sup>6</sup>, les membres de la direction des centres fermés ont droit gratuitement au logement parce que leurs fonctions réclament leur présence permanente sur les lieux de travail. Comme cet hébergement n'est pas possible pour des raisons pratiques, l'arrêté ministériel du 18 octobre 2002 leur accorde en compensation une allocation égale à 10 % de leur traitement brut. La plupart des bénéficiaires de cette allocation perçoivent également une indemnité pour l'usage d'un véhicule personnel pour effectuer les déplacements entre le domicile et le lieu de travail (calculée sur la base du prix d'une carte de train en deuxième classe). Bien que ce cumul d'avantages ne soit pas interdit par la réglementation, ces deux indemnités sont contradictoires sur le fond et donc difficilement cumulables : l'une indemnise les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail, tandis que l'autre offre une compensation pour la présence continue obligatoire sur le lieu de travail. Dans sa réponse, la ministre de l'Intérieur précise que l'arrêté prévoyant l'allocation pour l'absence de logement gratuit sera abrogé et qu'en attendant, l'administration prendra des mesures pour éviter le cumul.

L'arrêté ministériel du 18 septembre 1978 accorde aux membres du personnel qui sont occasionnellement chargés de la conduite d'un véhicule de service une petite allocation pour absence d'accidents par prestation de conduite, qui varie de 0,58 euro par prestation de moins de trois heures à 1,74 euro par prestation de cinq heures et plus. Cette allocation est uniquement accordée à la Sécurité civile. L'administration a adapté à quelques reprises le montant de cette allocation alors que l'arrêté ministériel n'a jamais été modifié. Le coût de gestion de cette allocation (notamment la tenue à jour des prestations de conduite individuelles et des accidents) n'est pas proportionnel au caractère minime de son montant. La ministre de l'Intérieur annonce que cet arrêté sera aussi abrogé.

---

<sup>6</sup> Arrêté royal du 30 novembre 1950 relatif au logement de certaines catégories du personnel rétribué par l'État.

## CHAPITRE 3

# Respect des conditions d'octroi

### 3.1 Pièces justificatives

Il a été constaté à plusieurs reprises que les dossiers ne contenaient pas de pièces justificatives (suffisantes) pour certaines allocations et indemnités.

Ainsi, aucun arrêté d'octroi ou autre document justificatif n'a été retrouvé pour plusieurs bénéficiaires d'une allocation de projet (dont le montant annuel varie de 2.382 à 5.785 euros, à 100%, indice-pivot 138,01). D'après le SPF Intérieur, certains documents se trouveraient dans le classement personnel des gestionnaires de dossier ou ne seraient conservés qu'au format électronique. Une gestion efficiente du personnel suppose toutefois que de tels documents générateurs de droit soient aisément accessibles. Le SPF l'admet et rediffusera la description de procédure existante qui souligne l'importance d'un classement correct.

La gestion administrative et le contrôle des allocations accordées aux secouristes-ambulanciers et aux porteurs d'une tenue antigaz à la Sécurité civile (allocation annuelle de 297,48 euros, à 100%, indice-pivot 138,01) ne sont pas suffisamment développés, surtout en ce qui concerne les certificats requis. Dans près de la moitié des dossiers, les certificats étaient périmés ou n'ont pas pu être produits. Ces anomalies se produisent apparemment depuis des années. La Cour des comptes estime que la gestion de ces certificats devrait être centralisée de manière à permettre aussi un contrôle uniforme.

La justification des indemnités pour l'usage d'un véhicule personnel pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail s'est aussi avérée insuffisante. Les dossiers ne contiennent généralement pas de preuve que le lieu de travail est inaccessible en transport en commun<sup>7</sup>. D'après la réponse du SPF Intérieur, des mesures appropriées auraient été prises entre-temps de sorte que les conditions d'octroi et les exigences relatives à la justification de ces dépenses seraient correctement respectées.

Il n'est pas toujours possible de vérifier en profondeur les indemnités pour prestations irrégulières fixes des membres du personnel du Bureau T, parce que les montants versés, tels qu'ils sont enregistrés dans la base de données du SCDF, ne peuvent pas être mis en relation avec des états de prestation, les allocations versées n'étant pas imputées de manière cohérente au mois auquel les prestations se rapportent.

La justification de certaines allocations accordées pour l'exercice de fonctions supérieures est insuffisante (voir le point 3.4).

---

<sup>7</sup> Contrairement au prescrit de l'article 7 de l'arrêté royal du 3 mai 2007.

### 3.2 Absences

Hormis l'existence de dispositions particulières, le versement des allocations et indemnités doit être suspendu pendant les absences qui entraînent une perte du droit au traitement et pendant celles de plus de trente jours ouvrables (pour certaines allocations, cette période est même ramenée à quatorze jours civils en cas de congé pour cause de maladie).

Cependant, l'administration transgresse systématiquement cette règle.

La ministre de l'Intérieur reconnaît que ce point doit être suivi en permanence. Elle prendra des mesures pour améliorer l'échange d'informations.

### 3.3 Bénéficiaires

Dans un certain nombre de cas, les bénéficiaires d'une allocation ne remplissaient pas les conditions requises :

- allocation secouriste-ambulancier : détention d'un certificat valable (voir aussi le point 3.1) ;
- certaines allocations à l'OE : réservées au personnel des centres fermés, mais également accordées à des membres du Bureau T (voir aussi le point 2) ;
- prime de désagrément (24,79 euros par mois) : destinée aux membres du personnel de niveau B, C ou D des centres fermés ou aux membres du personnel chargés du transport ou de la surveillance de la salle d'attente de l'OE, mais aussi versée à des gestionnaires de dossier de niveau A dans un nombre limité de cas ;
- allocation de fonction personnel détaché Ocam (dont le montant annuel varie de 2.000 à 18.000 euros, à 100%, indice-pivot 138,01) : également accordée à des membres du personnel contractuel, alors que seuls des agents statutaires peuvent être détachés à l'Ocam ;
- prime linguistique fonction publique : un bénéficiaire travaille dans une région linguistique unilingue homogène, ce qui exclut l'octroi de cette prime ;
- allocations diverses Sécurité civile – assistant opérationnel avec brevet (446,21 euros sur base annuelle, à 100 %, indice-pivot 138,01) : deux membres du personnel ont conservé cette prime liée au grade d'assistant opérationnel supprimé (niveau C) alors qu'ils avaient été promus au grade d'expert technique (niveau B).

### 3.4 Fonctions supérieures

Lors de l'octroi d'allocations pour l'exercice de fonctions supérieures, les irrégularités suivantes ont été constatées :

- Plusieurs dossiers ne contenaient pas de document probant justifiant cet octroi, tel que la preuve de réussite d'une formation certifiée (condition pour les agents de niveau B ou C désignés à un emploi de niveau A).
- Le nom du dernier titulaire du poste n'était pas mentionné, alors que la réglementation l'impose.



- L'arrêté de prolongation de la désignation a été signé alors que la personne était désignée depuis longtemps déjà. Dans plusieurs de ces cas, on n'a même pas attendu l'avis de l'inspecteur des finances, qui doit précéder la signature. Cette rétroactivité appelle la question de savoir si les éléments qui doivent être examinés pour l'octroi de la prolongation – comme le déroulement normal de la procédure de recrutement (pour les emplois définitivement vacants) ou la nécessité de continuer à prévoir le poste – l'ont effectivement été.
- Une fonction supérieure a été octroyée pour pourvoir à un poste définitivement vacant, et la désignation a été prolongée jusqu'à sept fois, alors que la réglementation autorise trois prolongations maximum.
- Des allocations d'intérim et de suppléance ont été versées alors qu'en principe, il ne pouvait être question d'une fonction supérieure étant donné que l'échelle de traitement du grade de base des intéressés était supérieure à celle rattachée à la fonction supérieure exercée.

### 3.5 Prime de désagrément

Outre les constatations mentionnées au point 3.3, il apparaît également que l'administration considère à tort la prime de désagrément comme un remboursement des frais propres à l'employeur et non comme une rémunération. Par conséquent, les retenues fiscales ne sont pas appliquées.

Cette allocation a été introduite pour compenser la perte de traitement consécutive à la réduction du temps de travail à 36 heures par semaine. Il n'a jamais été procédé à une évaluation globale de cette mesure, bien que l'arrêté royal du 5 novembre 2002<sup>8</sup> offre cette possibilité.

### 3.6 Prestations irrégulières fixes

Les prestations irrégulières fixes sont des prestations accomplies dans le cadre d'un horaire mais en dehors du régime de travail normal. Concrètement, il s'agit de prestations effectuées suivant un horaire le samedi, le dimanche, les jours fériés et pendant la nuit.

De nombreux horaires comportant des prestations irrégulières sont applicables au sein du SPF Intérieur. Les systèmes suivants sont à distinguer :

- Un système d'équipes où les prestations sont organisées par roulement (*shift*) (tôt, journée, tard, nuit). Ce système est appliqué dans les centres fermés, au Bureau T, à la prise en charge des appels (fonction de *calltaker*) et dans les services de permanence du service Institutions et Population. Tous ces services appliquent leur propre horaire : le nombre et la durée des roulements, ainsi que leur périodicité et l'alternance avec des jours de récupération, varient selon les services.

---

<sup>8</sup> Article 6 de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 instituant la réduction du temps de travail en faveur de certains membres du personnel en service dans les centres fermés du ministère de l'Intérieur, ainsi que de certains membres du personnel chargés du transport des étrangers ou de la surveillance dans la salle d'attente de l'Office des étrangers.

- Le système 24/72 heures où le personnel est occupé pendant 24 heures et bénéficie ensuite de trois jours de congé de récupération. Ce système est appliqué aux unités permanentes et à la grand-garde de la Sécurité civile ainsi qu'au Centre de crise.

Certains régimes dans le cadre du système d'équipes dépassent le temps de travail hebdomadaire maximal de 50 heures prévu par la loi<sup>9</sup>.

La Cour des comptes s'interroge aussi sur l'efficacité de certains régimes. À la Sécurité civile, sur un service normal de 24 heures, « seules » 13 heures sont consacrées à des activités professionnelles. Les 11 heures restantes sont destinées au repos de nuit (8 heures) ainsi qu'à la toilette matinale et aux repas (3 heures)<sup>10</sup>. La Cour des comptes doute qu'un tel régime, qui requiert un effectif considérable, est proportionnel à l'ampleur et au nombre d'interventions urgentes. Contrairement à ceux de la Sécurité civile, les membres du personnel du Centre de crise doivent garantir un « service de garde actif » pendant leur service de 24 heures. Ils bénéficient en compensation d'un régime pécuniaire plus avantageux. Dans ce cas, la Cour des comptes doute que la vigilance requise des agents pendant 24 heures soit réaliste.

La Cour des comptes a aussi examiné de quelle manière le SPF pallie les absences imprévues dans les services continus. Certaines directions prévoient à cet effet un effectif plus important que celui strictement nécessaire sur la base de la planification des besoins en personnel. Ainsi, le centre fermé de Bruges, par exemple, a recours à sept membres du personnel supplémentaires et les services extérieurs du Bureau T à dix de plus au total. Comme cette marge augmente fortement les coûts de personnel, la Cour des comptes suggère d'envisager d'autres solutions. Elle songe notamment à une occupation minimale combinée à un système d'appel efficace (comme c'est le cas au centre fermé de Vottem) ou à l'introduction d'un service de disponibilité (système de *stand-by*). Pour les chauffeurs des services extérieurs du Bureau T, qui ont leur résidence (factuelle) auprès des centres fermés et qui font par ailleurs aussi partie du personnel de sécurité<sup>11</sup>, on pourrait éventuellement envisager de les intégrer dans les centres. Cette augmentation d'échelle permettrait de réduire la marge de sécurité.

La Cour recommande d'une manière générale d'harmoniser les différents régimes de travail. Cela permettrait d'organiser la gestion et le contrôle de manière plus efficace et simplifierait la comparaison entre les différents régimes et la mise en œuvre de bonnes pratiques éventuelles. La Cour renvoie à ce sujet à l'amélioration rapide (« *Quick Wins* »)

---

<sup>9</sup> Article 8, § 3, de la loi sur l'aménagement du temps de travail (loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public).

<sup>10</sup> Un service « normal » de 24 heures signifie qu'aucune intervention ne doit être effectuée pendant les périodes destinées au repos de nuit et à la toilette matinale ainsi qu'aux repas. En cas d'interventions, le nombre d'heures consacrées à des activités professionnelles est augmenté.

<sup>11</sup> La plupart des chauffeurs du Bureau T ont leur résidence dans un des centres fermés (par exemple à Bruges : quinze chauffeurs). D'un point de vue statutaire, il n'y a pas de différence entre les chauffeurs du Bureau T et les assistants/collaborateurs de sécurité des centres fermés. En d'autres termes, les chauffeurs sont des membres du personnel de sécurité qui exercent la fonction de chauffeur. Pour chaque centre fermé, le Bureau T établit un horaire distinct pour les chauffeurs (avec une occupation minimale/maximale).

réalisée au sein de la Direction générale Institutions et Population où le personnel a été affecté à d'autres tâches (supplémentaires) pendant les périodes creuses du service de permanence. Dans ce cas, les opérateurs de première ligne du *calldesk* sont chargés d'exécuter certaines tâches informatiques avant le début des heures de bureau.

La ministre de l'Intérieur annonce une réforme des prestations irrégulières fixes à la Sécurité civile et l'introduction éventuelle d'un service de disponibilité dans les services continus. Les différents régimes de travail devraient aussi être harmonisés.

En ce qui concerne l'octroi et le paiement de l'indemnité pour prestations irrégulières fixes, l'audit n'a révélé aucun problème notable. Comme l'audit de la Cour porte sur des faits passés, il n'a pas pu vérifier la concordance entre les prestations consignées et les prestations réelles. C'est la raison pour laquelle la Cour a analysé si des mesures de gestion et de contrôle suffisantes ont été prises pour garantir l'exactitude du rapportage. Elle a constaté à cet égard que ni les directions générales ni les services centraux ne contrôlent si les prestations (irrégulières) sont réellement effectuées. Comme les services locaux constatent donc les droits et établissent les ordres de paiement eux-mêmes, la Cour estime qu'il existe un risque considérable d'abus (par exemple, complot pour contourner les contrôles à un échelon plus élevé). Elle recommande dès lors de vérifier au moins occasionnellement sur place la réalité des prestations.

Dans sa réponse, la ministre annonce des initiatives visant à améliorer le contrôle de la réalité des prestations.

### 3.7 Traitement de sauvegarde

Dans le cadre de la restructuration de l'armée<sup>12</sup>, certains militaires sont employés au sein des services publics, parmi lesquels le SPF Intérieur. Dans le cadre de leur transfert, ils bénéficient de la garantie que leur traitement dans leur nouvelle fonction est au moins égal au « traitement de sauvegarde »<sup>13</sup>. Ce dernier comprend le traitement dont les intéressés bénéficiaient auparavant en tant que militaires, en y incluant leurs éventuelles allocations militaires.

La disposition qui prévoit cette garantie n'est pas appliquée correctement : certains anciens militaires perçoivent au SPF un traitement supérieur à leur traitement de base en tant que militaires tout en maintenant leurs allocations militaires<sup>14</sup>.

Ce problème serait dû à une application ou une interprétation erronée du « traitement de sauvegarde » dans le système du SCDF.

---

<sup>12</sup> Loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public.

<sup>13</sup> Article 23 de l'arrêté royal du 12 juin 2006.

<sup>14</sup> Il s'agit de l'allocation dite « de sélectionné », destinée notamment aux adjudants qui ont réussi les examens de qualification pour l'accession au grade d'adjudant-chef (1.250 euros/an liés à l'indice-pivot 138,01) et/ou de l'allocation de formation destinée aux sous-officiers qui ont obtenu au minimum la mention « suffisant » lors du contrôle de certaines connaissances acquises (selon le grade, 600 ou 700 euros par an, à 100 %, indice-pivot 138,01).

## CHAPITRE 4

# Contrôle interne

L'audit s'est aussi intéressé aux mesures de contrôle devant permettre de détecter et d'éviter les irrégularités et les abus lors de l'octroi d'allocations et d'indemnités.

Il a révélé que les prescriptions de contrôle prévues par la réglementation ne sont pas toujours respectées. Ainsi, l'avis requis de l'inspecteur des finances faisait régulièrement défaut lors de la prolongation des fonctions supérieures.

Des lacunes ont également été constatées au niveau des autres mesures de contrôle. En ce qui concerne les prestations irrégulières fixes et les diverses allocations accordées aux membres du personnel opérationnel de la Sécurité civile, il a été constaté qu'il n'y avait guère ou pas suffisamment de séparation entre les fonctions. Les services locaux constatent les droits relatifs à ces allocations et établissent les ordres de paiement sans que les services centraux exercent un contrôle suffisant. Étant donné le volume de ces prestations irrégulières fixes, la Cour des comptes recommande aux services centraux de contrôler au moins occasionnellement sur place si elles sont effectivement réalisées (voir le point 3.6). Dans les centres fermés et au Bureau T, l'introduction du nouveau système de pointage consultable en ligne constitue une excellente opportunité pour entamer ces contrôles. Pour ce qui est des diverses allocations accordées aux secouristes-ambulanciers et aux porteurs de tenues antigaz, la Cour recommande à la direction générale de suivre rigoureusement la détention des brevets et leur validité (voir le point 3.1).

Par ailleurs, il a été constaté que le service d'encadrement central P&O laisse inexploitées une série de possibilités de contrôle potentiellement efficaces. Ainsi, des données disponibles au niveau central sont trop peu utilisées : ordres de paiement, données relatives aux absences, dates des paiements et imputations effectués. La mise en relation de ces données permettrait d'en contrôler un nombre important : imputation erronée, indemnisation injustifiée pendant des absences de longue durée ou des périodes non rémunérées, cumuls non autorisés d'allocations, etc.

Le SPF Intérieur ne dispose pas d'une description ni d'une analyse des risques opérationnels en ce qui concerne l'octroi et le paiement des allocations et indemnités. La Cour rappelle dès lors la recommandation formulée en 2009 dans son 166<sup>e</sup> Cahier, à savoir que, dans le cadre de l'audit interne, il convient d'accorder une attention particulière à la procédure de paiement des salaires, dont les allocations et les indemnités font partie<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cour des comptes, « Gestion des ressources humaines de l'Office des étrangers, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et du Conseil du contentieux des étrangers », 166<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, Volume I, p. 838. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

## CHAPITRE 5

# Versements corrects

Indépendamment de quelques erreurs matérielles et de l'interprétation erronée du traitement de sauvegarde, les ordres de paiement ont été effectués correctement.

Lorsque des allocations ou indemnités ont été accordées à tort, les sommes indues doivent être récupérées (en respectant les éventuels délais de prescription).

## CHAPITRE 6

# Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a examiné 33 allocations et indemnités SPF Intérieur.

Toutes ces allocations et indemnités sont régies par arrêté royal ou ministériel et reposent sur une base juridique suffisante. Cependant, il serait souhaitable, voire parfois nécessaire, d'actualiser ou d'adapter certains de ces arrêtés.

L'arrêté qui règle l'allocation accordée aux collaborateurs des gouvernements provinciaux est fortement dépassé. De ce fait, l'État fédéral paie aussi des allocations accordées à des membres du personnel régional ou provincial. De plus, l'imputation de ces dépenses sur des crédits de personnel fédéraux est contraire au principe de spécialité du budget.

Par dérogation à la règle générale, le droit aux primes linguistiques n'est pas retiré pendant les absences pour cause de maladie de plus de 30 jours ouvrables. Comme il n'existe pas d'argument pour étayer cette dérogation, la Cour des comptes estime qu'il serait opportun d'abroger cette disposition et d'appliquer la règle générale.

Les arrêtés d'octroi d'allocations au personnel des centres fermés doivent, le cas échéant, mentionner clairement s'ils s'appliquent également aux membres du personnel du Bureau T.

Certains membres du personnel cumulent l'allocation pour l'absence de logement gratuit et l'indemnité pour l'usage d'un véhicule personnel pour effectuer les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, alors que les motifs de justification des deux allocations sont difficilement conciliables.

Les frais de gestion de l'allocation pour absence d'accidents lors de la conduite d'un véhicule de service sont élevés par rapport aux sommes accordées.

Outre les manquements réglementaires, la Cour a également constaté des défauts au niveau de l'exécution.

Elle a relevé régulièrement que les pièces justificatives nécessaires faisaient défaut ou que les données de paiement ne concordaient pas avec les états de prestations.

La règle générale selon laquelle les allocations ne sont pas dues pendant les périodes d'absence de plus de 30 jours ouvrables est systématiquement ignorée.

Plusieurs bénéficiaires de l'allocation pour les secouristes-ambulanciers ne disposent pas d'un certificat valable. L'allocation de fonction destinée aux membres du personnel détachés à l'Ocam a aussi été accordée à des membres du personnel contractuel alors que seuls des membres du personnel nommés à titre définitif peuvent être employés dans ce service.

La procédure d'octroi des allocations de suppléance et d'intérim en cas d'exercice d'une fonction supérieure est régulièrement ignorée : plusieurs arrêtés ne sont signés qu'après le début de l'exercice de la fonction et l'avis de l'inspecteur des finances n'est parfois pas attendu. Dans certains cas, des allocations d'intérim ou de suppléance ont été versées, alors que le paiement n'était formellement pas possible.

Aucune retenue fiscale n'est effectuée, à tort, sur la prime de désagrément.

L'examen des allocations pour prestations irrégulières fixes (prestations de nuit, le samedi, le dimanche et les jours fériés) n'a révélé aucune irrégularité. Toutefois, il a été constaté que le contrôle de la réalité des prestations est trop limité. La Cour des comptes recommande dès lors de la contrôler occasionnellement sur place.

L'analyse des divers régimes de travail irréguliers a montré que le temps de travail hebdomadaire maximal autorisé par la loi (50 heures) est parfois dépassé dans certains centres fermés. En outre, on peut se poser des questions quant à l'efficacité du système 24/72 heures (24 heures de service suivies de trois jours de récupération, appliqué à la Sécurité civile et au Centre de crise) et de l'effectif important qui est prévu dans certains services continus pour pouvoir anticiper les absences imprévues.

Certains militaires qui ont été transférés au SPF Intérieur ont conservé indûment certaines allocations militaires. Étant donné que leur traitement au SPF était supérieur à leur traitement de militaire, ils n'y avaient plus droit.

Enfin, la Cour a aussi relevé des lacunes au niveau du contrôle interne. Les services extérieurs octroient et mettent en paiement des allocations importantes en l'absence d'un contrôle suffisant de la direction générale ou de la direction centrale. Le service d'encadrement P&O n'exploite pas suffisamment les possibilités de contrôle existantes, telles que des analyses et des contrôles globaux des informations centralisées. L'audit interne n'a pas encore accordé d'attention spécifique (par exemple dans le cadre d'une analyse des risques) à l'octroi et au paiement des allocations et indemnités. La Cour des comptes rappelle sa recommandation visant à suivre cette matière dans le cadre de la procédure de paiement des salaires.

La ministre de l'Intérieur se rallie pleinement aux constatations et recommandations de la Cour des comptes. Ainsi, elle prendra des initiatives pour actualiser la réglementation et les allocations ou indemnités qui ne se justifient pas (plus) seront supprimées.

Le respect de la réglementation sera mieux garanti et des mesures de contrôle interne seront introduites pour garantir l'exactitude des montants versés.

Enfin, les horaires et régimes de travail seront reconsidérés là où cela s'avère nécessaire.

## ANNEXE 1

# Allocations et indemnités sélectionnées : textes réglementaires

1	Traitement de sauvegarde	Arrêté royal du 12 juin 2006 organisant l'acquisition par le militaire de la qualité d'agent de l'État par transfert
2	Prestations supplémentaires – personnel Sécurité civile	Arrêté royal du 22 mars 1999 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations supplémentaires au personnel de la Protection civile occupé en service continu
3	Prestations à titre exceptionnel	Arrêté du Régent du 30 mars 1950 réglant l'octroi d'allocations pour prestations à titre exceptionnel
4	Allocation de compensation en cas de non-réussite d'une formation certifiée - personnel de sécurité	Arrêté royal du 20 décembre 2007 réformant la carrière du personnel de sécurité de la Direction générale de l'Office des étrangers du SPF Intérieur
5	Allocation compensatoire pour les élèves de l'école de protection civile	Arrêté ministériel du 10 juillet 1974 fixant l'indemnité journalière et l'allocation compensatoire des élèves de l'école de protection civile
6	Diverses allocations Sécurité civile (assistant opérationnel avec brevet, brigadier opérationnel, secouriste-ambulancier, porteur de tenue antigaz)	Arrêté ministériel du 4 mai 1999 octroyant certaines allocations au personnel titulaire de grades opérationnels à la Protection civile
7	Allocation de fonction - personnel détaché Ocam	Arrêté royal du 24 août 2007 octroyant une allocation de fonction à certains membres du personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace
8	Fonctions supérieures	Arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'État



9	Prestations irrégulières – Sécurité et prévention	Arrêté royal du 2 juillet 2008 octroyant une allocation pour prestations irrégulières au personnel du SPF Intérieur surveillant le respect de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et ses arrêtés d'exécution, la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé et ses arrêtés d'exécution et la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football
10	Indemnité de préavis	Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail
11	Prime de direction	Arrêté royal du 10 avril 1995 fixant les échelles de traitement des grades communs à plusieurs services publics fédéraux
12	Prime de désagrément	Arrêté ministériel du 5 novembre 2002 octroyant une allocation forfaitaire à certains membres du personnel en service dans les centres fermés du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'à certains membres du personnel chargés du transport des étrangers ou de la surveillance dans la salle d'attente de l'Office des étrangers
13	Allocation de projet	Arrêté royal du 2 août 2007 accordant une allocation aux membres du personnel chargés du développement de projets au sein de certains services publics
14	Prime de risque directeur de centre et personnel titulaire d'un grade commun	Arrêté ministériel du 12 mai 1998 octroyant une allocation aux agents en service dans les centres fermés dépendant de l'Office des étrangers et aux agents affectés à la surveillance de la salle d'attente de l'Office des étrangers
15	Prime de risque personnel de sécurité	Arrêté royal du 20 décembre 2007 réformant la carrière du personnel de sécurité de la Direction générale de l'Office des étrangers du SPF Intérieur
16	Prime linguistique Ocam	Arrêté royal du 23 janvier 2007 relatif au personnel de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace
17	Prime linguistique fonction publique	Arrêté royal du 13 juin 2010 accordant des allocations pour bilinguisme aux membres du personnel de la fonction publique administrative fédérale
18	Allocation BFAST	Arrêté royal du 28 septembre 2008 réglant l'octroi d'une allocation forfaitaire aux membres du personnel de la Direction générale de la Sécurité civile lors de missions opérationnelles à l'étranger
19	Allocation pour l'absence de logement gratuit	Arrêté ministériel du 18 octobre 2002 octroyant une allocation aux titulaires de certaines fonctions au SPF Intérieur qui assument des sujétions spéciales par lesquelles ils bénéficient gratuitement du logement, et pour lesquels leur administration se trouve dans l'impossibilité matérielle de les loger sur place
20	Allocation instructeurs	Arrêté ministériel du 30 juin 1960 organisant les cours professionnels pour le personnel employé à temps réduit au Corps de protection civile
21	Allocation formation	Arrêté royal du 12 octobre 1964 fixant la rétribution des personnes qui prêtent leur concours à la formation et au perfectionnement du personnel de l'État

22	Allocation pour absence d'accidents	Arrêté ministériel du 18 septembre 1978 accordant une allocation pour absence d'accidents aux agents du ministère de l'Intérieur chargés de la conduite d'un véhicule automobile
23	Allocation pour les collaborateurs des gouvernements (provinciaux)	Arrêté royal du 13 janvier 1969 réglant l'octroi des allocations aux fonctionnaires et agents attachés au cabinet des gouverneurs de province et du vice-gouverneur de la province de Brabant
24	Allocation pour les formateurs – Protection civile	Arrêté ministériel du 22 octobre 1998 accordant une allocation aux agents de la Protection civile chargés d'une activité de formation
25	Prestations irrégulières personnel des unités permanentes de la Sécurité civile	Arrêté ministériel du 31 juillet 1969 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières au personnel des unités permanentes de la Protection civile, astreint au service des vingt-quatre heures
26	Prestations irrégulières fixes - Centre de crise	Arrêté ministériel du 25 juillet 2005 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières au personnel qui assure la permanence à la Direction générale du Centre de crise du SPF Intérieur et 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
27	Prestations irrégulières fixes - helpdesk Registre national	Arrêté ministériel du 3 juillet 2008 octroyant une allocation pour prestations irrégulières au personnel du SPF Intérieur qui reçoit en dehors des heures de bureau les déclarations de perte, vol ou destruction des cartes d'identité électroniques
28	Prestations irrégulières fixes – personnel des centres fermés	Arrêté ministériel du 23 décembre 1998 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières au personnel des centres fermés gérés par la Direction générale de l'Office des étrangers
29	Indemnité de séjour pour les fonctionnaires à l'immigration	Arrêté ministériel du 10 novembre 2009 fixant les indemnités de séjour octroyées aux fonctionnaires à l'immigration du SPF Intérieur
30	Indemnité pour l'usage d'un véhicule personnel pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail	Arrêté royal du 3 mai 2007 portant la prise en charge des frais de déplacement par les transports publics de la résidence au lieu de travail des membres du personnel fédéral par l'État et certains organismes publics fédéraux
31	Indemnité pour les agents de liaison	Arrêté ministériel du 4 avril 2003 octroyant une indemnité aux agents de liaison auprès de l'Office des étrangers
32	Indemnité allouée aux conférenciers de l'École nationale de sécurité civile	Arrêté ministériel du 21 novembre 1953 portant fixation des indemnités allouées aux conférenciers de l'École nationale de sécurité civile qui n'appartiennent pas au Corps de sécurité civile

- 33 Indemnité de garde Arrêté ministériel du 18 octobre 2002 octroyant une indemnité de garde à certains membres du personnel en service dans les centres fermés du SPF Intérieur

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.

*Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.*



**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)