

Orchestre national de Belgique et Théâtre royal de la monnaie - Cycle du personnel

L'Orchestre national de Belgique (ONB) et le Théâtre royal de la monnaie (TRM) poursuivent, au sein de l'État fédéral, des missions de service public à caractère culturel (concerts symphoniques, représentations d'art lyrique et chorégraphique...). Il s'agit d'organismes d'intérêt public de type B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Après un bref chapitre introductif présentant notamment les missions, le budget et la masse salariale de chacune de ces institutions culturelles (chapitre 1), les chapitres suivants sont consacrés à l'examen de leur cycle du personnel, à savoir l'encadrement des effectifs, les procédures de recrutement et la fixation des rémunérations de l'Orchestre national de Belgique (chapitre 2) et du Théâtre royal de la monnaie (chapitre 3).

En matière d'encadrement des effectifs, l'ONB et le TRM doivent disposer, conformément à la loi, d'un plan de personnel ou de toute mesure équivalente, à fixer par leur conseil d'administration, sur avis favorable du commissaire du gouvernement. Cette obligation n'est pas satisfaite.

En outre, leurs lois organiques et les protocoles qui régissent leur subventionnement par l'État sont insuffisants pour encadrer leur effectif. Le nombre de musiciens au sein de ces organismes n'a pas été fixé par arrêté royal. Leur conseil d'administration n'a adopté aucune mesure, comme le prévoit la loi, pour limiter le recours à des musiciens de complément par une synergie entre leurs orchestres. Concernant l'ONB, aucun arrêté royal n'a été pris pour compléter le personnel administratif et technique. Son conseil d'administration a dès lors recruté une partie du personnel contractuel sans base réglementaire. Concernant le TRM, aucune norme n'a été adoptée pour son personnel complémentaire, le volume maximum recruté dépendant du budget disponible pour chaque production.

La Cour des comptes estime que l'encadrement réglementaire insuffisant des effectifs de l'ONB et du TRM justifie qu'une réflexion soit menée sur leur cadre de gestion. Elle recommande que des contrats de gestion, ou d'autres formes de contractualisation, définissent, pour une période de temps à fixer, les résultats attendus de chacun de ces organismes, notamment en termes de productions. Ces contrats devraient aussi déterminer le montant des subsides qui leur sera octroyé. De tels contrats, qui nécessitent une collaboration entre les conseils d'administration et la tutelle, pourraient garantir le respect des obligations imposées par la loi du 16 mars 1954 et par leur loi organique en matière d'encadrement du personnel. Ils donneraient une assurance quant à la stabilité de leur subventionnement. Dans ce contexte, les conseils d'administration devraient justifier le volume du personnel requis par une mesure de la charge de travail.

Quant aux procédures de recrutement, la Cour recommande, pour l'ONB, l'adoption d'un arrêté royal qui précise, pour son personnel administratif et technique, les règles de publicité et les modalités de recrutement. Pour le TRM, la Cour recommande que soit adopté un arrêté royal fixant le statut de son personnel, conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954, en vue de préciser les modalités et la nature des recrutements.

En matière de fixation des rémunérations, la Cour recommande que les traitements et compléments soient fixés par arrêté royal, comme le prévoit la loi. Cela concerne le personnel

artistique, administratif et technique de l'ONB ainsi que l'ensemble du personnel du TRM (sauf le directeur et les choristes pour lesquels existent des arrêtés fixant leur rémunération).

Concernant plus particulièrement le TRM, la Cour souligne, de manière générale, que l'élaboration de nouvelles classes salariales à partir d'une classification des fonctions contribue à une simplification administrative et à une plus grande transparence dans la fixation des rémunérations individuelles. Toutefois, pour éviter tout risque d'arbitraire et contribuer à maîtriser la dépense, le statut pécuniaire devrait définir les règles d'évolution de la rémunération individuelle et de liaison de cette évolution à l'évaluation du membre du personnel.

En outre, la Cour recommande que, lors de l'élaboration du futur statut pécuniaire du TRM, la légitimité, la justification et les coûts directs et indirects des divers compléments de rémunération existants soient examinés. L'enjeu est notamment de déterminer les prestations qui justifient une rémunération complémentaire. Le TRM devrait aussi choisir entre un régime d'indemnisation forfaitaire et un système de remboursement des frais réels. Le niveau des forfaits pour frais de représentation ou de déplacement devrait, en tout cas, être fondé sur une analyse périodique des frais réels. Enfin, l'élaboration de ce statut pécuniaire doit également être l'occasion d'examiner les aspects fiscaux des compléments de rémunération.

Ce rapport a été adopté le 20 août 2014 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.

Il est disponible uniquement en version électronique sur www.courdescomptes.be

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	5
Introduction	5
1.1 Missions, forme juridique et contrôle	5
1.2 Budget et financement	6
1.3 Masse salariale et gestion des ressources humaines	6
1.4 Audit de la Cour des comptes	7
1.4.1 Portée de l'audit et questions	7
1.4.2 Méthode d'audit	8
1.4.3 Calendrier de l'audit	8
Chapitre 2	9
Orchestre national de Belgique	9
2.1 Autonomie de gestion, tutelle ministérielle et subsides de l'État	9
2.2 Encadrement des effectifs	10
2.2.1 Normes légales	10
2.2.2 Constatations	10
2.2.3 Conclusions et recommandations	11
2.3 Procédures de recrutement	12
2.3.1 Normes légales	12
2.3.2 Constatations	12
2.3.3 Conclusions et recommandations	13
2.4 Fixation des rémunérations	14
2.4.1 Normes légales	14
2.4.2 Constatations et conclusions	14
2.4.2.1 Chef d'orchestre-directeur musical	14
2.4.2.2 Musiciens	15
2.4.2.3 Personnel administratif et technique	16
2.4.2.4 Compléments de rémunération	16
2.4.3 Recommandations	17
2.5 Gestion des rémunérations	17
2.5.1 Normes légales	17
2.5.2 Constatations	17
2.5.3 Conclusions et recommandations	18
Chapitre 3	19
Théâtre royal de la monnaie	19
3.1 Autonomie de gestion, tutelle ministérielle et subsides de l'État	19
3.2 Encadrement des effectifs	20
3.2.1 Normes légales	20
3.2.2 Constatations	20
3.2.3 Conclusions et recommandations	21

3.3	Procédures de recrutement	22
3.3.1	Normes légales	22
3.3.2	Constatations	22
3.3.2.1	Procédures de sélection	22
3.3.2.2	Publicité des emplois vacants	23
3.3.2.3	Cas particuliers d'utilisation des ressources humaines	23
3.3.3	Conclusions et recommandations	24
3.4	Fixation des rémunérations	24
3.4.1	Normes légales	24
3.4.2	Constatations	24
3.4.2.1	Statut pécuniaire	24
3.4.2.2	Traitements	25
3.4.2.3	Compléments de rémunération	26
3.4.3	Conclusions et recommandations	32
3.4.3.1	Frais forfaitaires de représentation et de déplacement	32
3.4.3.2	Droits voisins	32
3.4.3.3	Primes de flexibilité	33
3.4.3.4	Autres compléments de traitement	33
3.4.3.5	Avantages en nature	33
3.4.3.6	Avantages sociaux inspirés du régime du personnel statutaire	33
3.5	Gestion des rémunérations	34
3.5.1	Normes	34
3.5.2	Constatations	34
3.5.3	Conclusions et recommandations	35

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Missions, forme juridique et contrôle

L'Orchestre national de Belgique et le Théâtre royal de la monnaie poursuivent, au sein de l'État fédéral, des missions de service public à caractère culturel.

L'Orchestre national de Belgique (ONB) exécute des concerts symphoniques en Belgique et à l'étranger et organise des concerts dans la Région de Bruxelles-Capitale¹.

Le Théâtre royal de la monnaie (TRM) organise, tant dans le pays qu'à l'étranger, des représentations d'art lyrique et chorégraphique. Il perfectionne en outre la formation des chanteurs, danseurs, metteurs en scène, chorégraphes, chefs de chant, chefs d'orchestre, décorateurs².

Il s'agit d'organismes d'intérêt public de type B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Le Roi fixe le statut du personnel des organismes d'intérêt public de ce type, qui sont soumis au contrôle du ministre dont ils relèvent. C'est un commissaire du gouvernement qui exerce ce contrôle ministériel. Il assiste, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration ; il peut introduire un recours auprès du ministre qu'il représente contre une décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général.

Le contrôle des trois institutions culturelles fédérales (ONB, TRM et Palais des beaux-arts³) est confié aux mêmes commissaires du gouvernement⁴. Ces commissaires sont deux, un du groupe linguistique français, l'autre du groupe linguistique néerlandais.

En plus d'exercer les compétences ordinaires d'un commissaire du gouvernement (recours de légalité et dans l'intérêt général), ils sont chargés de défendre les intérêts culturels des deux communautés. À cet effet, ils peuvent introduire un recours contre une décision prise par ces institutions lorsqu'elle concerne une matière culturelle.

¹ Loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique.

² Loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la monnaie.

³ Le Palais des beaux-arts est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Des dispositions spécifiques règlent son autonomie, les normes qu'il doit respecter et l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

⁴ Articles 150 à 157 de la loi-programme du 8 avril 2003 ; arrêté royal du 31 mars 2004 réglant le statut des deux commissaires du gouvernement auprès des institutions culturelles fédérales.

1.2 Budget et financement

Le ministre de tutelle et le ministre des Finances approuvent le budget des organismes d'intérêt public de type B, que le conseil d'administration établit⁵.

Depuis le 6 décembre 2011, l'Orchestre national de Belgique et le Théâtre royal de la monnaie relèvent de la Vice-Première ministre chargée des institutions culturelles fédérales⁶.

L'ONB et le TRM sont financés à titre principal au moyen de subsides versés par l'État à partir de crédits inscrits à la section 2 du budget général des dépenses (Chancellerie du Premier ministre). Ils sont également financés par la Loterie nationale⁷ et par des recettes propres.

Tableau 1 – Recettes totales et sources de financement de l'ONB et du TRM en 2012 (en euros)

	ONB	TRM
Subsides de l'État fédéral	7.819.000	34.250.000
Loterie nationale	1.422.900	1.428.000
Recettes propres	1.790.000	10.027.851
Autres recettes	347.100	724.907
Recettes totales	11.379.000	46.430.758

Source : Cour des comptes

1.3 Masse salariale et gestion des ressources humaines

La masse salariale constitue la principale dépense de ces deux organismes. Au TRM, elle a été évaluée à 26.652.366 euros en 2012, contre 8.609.000 euros à l'ONB.

Au 31 décembre 2012, le TRM employait à titre permanent 419 personnes, contre 108 pour l'ONB⁸. Du personnel de complément, recruté pour une courte durée, complète ces effectifs structurels au gré des besoins des productions artistiques.

Les règles de gestion des ressources humaines de ces organismes diffèrent, même lorsque, notamment dans le cas des musiciens des deux orchestres⁹, il s'agit des mêmes métiers. La différence principale tient au caractère quasi exclusivement contractuel – autorisé par la loi

⁵ Article 3, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁶ Le SPF Chancellerie du Premier ministre coordonne le suivi administratif et budgétaire de ces institutions.

⁷ Arrêté royal du 17 juillet 2013 déterminant le plan de répartition définitif des subsides de l'exercice 2012 de la Loterie nationale. En 2013, le montant prévu par l'arrêté royal du 17 juillet 2013 déterminant le plan de répartition provisoire des subsides de l'exercice 2013 de la Loterie nationale est de 1.351.500 euros pour l'ONB et de 1.356.500 euros pour le TRM.

⁸ Théâtre royal de la monnaie, Rapport d'activités, p. 39 ; Orchestre national de Belgique, Rapport annuel 2012, p. 41 et suiv.

⁹ Article 2 de l'arrêté royal du 26 mars 2007 déterminant les fonctions artistiques auprès de l'Orchestre national de Belgique et du Théâtre royal de la monnaie.

organique - de l'embauche au TRM, alors que les musiciens de l'Orchestre national sont nommés à titre définitif.

La rémunération des musiciens employés à l'ONB et au TRM ne relève pas seulement du droit administratif, mais également de la législation relative aux droits voisins, c'est-à-dire aux droits qu'un musicien peut tirer de la diffusion de son interprétation d'une œuvre.

1.4 Audit de la Cour des comptes

1.4.1 Portée de l'audit et questions

L'audit a examiné :

- la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel administratif, technique et artistique de l'ONB et du TRM ;
- l'existence et le respect de référentiels pour l'évolution du volume des ressources humaines et de la masse salariale ;
- le contrôle interne du paiement des rémunérations.

Par contre, cet audit ne porte pas sur les conventions avec des artistes internationaux qui sont rémunérés à la prestation et ne sont pas soumis à l'autorité de l'État en tant qu'employeur.

Les travaux d'audit se sont articulés autour des dix questions suivantes :

- 1 En ce qui concerne l'évolution du volume des ressources humaines et de la masse salariale, des objectifs sont-ils définis et les référentiels, respectés ?
- 2 Quelles sont les modalités de la planification des besoins en personnel et du pilotage du budget ?
- 3 Les modes de recrutement mis en place font-ils l'objet d'une publicité suffisante au regard des principes généraux de transparence et d'égalité de traitement ?

→ Les questions d'audit n° 1 à 3 sont traitées aux points 2.2 (ONB) et 3.2 (TRM).

- 4 Les données utilisées par l'organisme pour la détermination de la situation pécuniaire des agents sont-elles justifiées par toutes les pièces utiles aux contrôles interne et externe ?
- 5 Quels sont les éléments formant la rémunération du personnel, en ce compris les droits voisins et les dépenses liées à la mobilité professionnelle sur le territoire national et à l'étranger ?
- 6 L'intégralité des éléments formant la rémunération repose-t-elle sur une base réglementaire ?
- 7 L'application du statut pécuniaire est-elle conforme à la réglementation ?
- 8 Le paiement des éléments formant la rémunération du personnel est-il confié exclusivement à un service ou dépend-il de l'intervention d'une pluralité d'acteurs administratifs ?
- 9 Existe-t-il une procédure qui veille à ce que toutes les données importantes pour le calcul du traitement parviennent au service et/ou à la personne compétents et à ce qu'elles soient enregistrées correctement dans le système de paiement des traitements ?

- 10 L'enregistrement, le traitement et la classification dans le système de paiement des traitements sont-ils sécurisés de manière à ce qu'aucune personne étrangère au service ne puisse recevoir ces paiements ou qu'après la rupture de la relation de travail, les paiements cessent immédiatement ?

→ Les questions d'audit n° 4 à 10 sont traitées aux points 2.3 (ONB) et 3.3 (TRM).

1.4.2 Méthode d'audit

La Cour des comptes a analysé la législation qui règle les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Orchestre national de Belgique et du Théâtre royal de la monnaie.

Elle a évalué les procédures de recrutement, y compris la publicité des emplois vacants et l'égalité de traitement des candidats de même que l'application des règles qui gouvernent l'évolution des carrières, sur la base de l'ensemble des dossiers individuels.

Pour le personnel temporaire, l'audit est basé sur les données relatives à la saison 2011-2012 de l'ONB. Pour le TRM, il est basé sur une production artistique¹⁰ vu le volume des données constituées par plusieurs centaines de contrats à durée déterminée.

La Cour a vérifié l'exactitude du calcul des rémunérations à partir d'une sélection de rémunérations versées en 2012 et 2013. À l'ONB, sa vérification s'est appuyée sur un inventaire existant des compléments à la rémunération. Concernant le TRM, la Cour a dressé cet inventaire pour les besoins de l'audit, sur la base de l'ensemble des dossiers.

1.4.3 Calendrier de l'audit

2 mai 2013	Communication des questions d'audit à la Vice-Première Ministre chargée des institutions culturelles fédérales ainsi qu'aux fonctionnaires dirigeants de l'ONB, du TRM et à la présidente du comité de direction du SPF Chancellerie du Premier ministre
Novembre 2013	Fin des travaux de contrôle sur pièces et sur place organisés en parallèle à l'ONB et au TRM
30 avril 2014	Envoi d'un avant-projet de rapport à l'ONB, au TRM et au président du comité de direction du SPF Chancellerie du Premier ministre
mai 2014	Réponse de l'intendant de l'ONB
2 juin 2014	Réponse du directeur du personnel et de l'administration du TRM
2 juillet 2014	Envoi du projet de rapport à la ministre des Affaires sociales, chargée de Beliris et des institutions culturelles fédérales La ministre n'a pas répondu.

¹⁰ Il s'agit de l'opéra *Manon Lescaut* de G. Puccini, dont les représentations ont eu lieu en janvier et février 2013.

CHAPITRE 2

Orchestre national de Belgique

2.1 Autonomie de gestion, tutelle ministérielle et subsides de l'État

Le conseil d'administration de l'ONB dispose des « *pouvoirs les plus étendus* »¹¹ pour diriger ce service public. La gestion journalière de l'Orchestre est confiée à un « intendant », assisté dans sa tâche par un chef d'orchestre-directeur musical.

L'autonomie de l'ONB est cependant limitée.

D'une part, il est soumis à une tutelle ministérielle exercée par deux commissaires du gouvernement. Pour rappel, ceux-ci peuvent introduire un recours contre toute décision qu'ils estiment contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général (voir [point 1.1](#)). Aucun commissaire du gouvernement n'a introduit de tel recours contre une décision du conseil d'administration examinée dans le présent audit.

D'autre part, l'État octroie à l'ONB des subsides qui représentent une part importante de ses recettes. Ils font l'objet d'un protocole pluriannuel entre l'État et l'ONB. Ce protocole fixe le montant des subsides et leur évolution, liée aux circulaires budgétaires. Il distingue la part des subsides qui se rapporte aux dépenses de personnel et celle qui porte sur les dépenses de fonctionnement.

Le protocole en vigueur pendant l'audit portait sur la période 2009-2013. Le 7 février 2014, le conseil des ministres l'a prolongé jusqu'au 31 décembre 2014.

Ce protocole a une portée uniquement budgétaire et ne précise pas les réalisations que l'État attend en contrepartie des subsides. Il impose néanmoins à l'organisme de prendre « *toutes les mesures nécessaires, tant au niveau des recettes que des dépenses, pour préserver l'équilibre budgétaire* ». Pour y parvenir, l'ONB doit porter une attention particulière aux dépenses de personnel (8.609.000 euros sur un budget total de 11.379.000 euros en 2012).

À ce sujet, les responsables de l'ONB soulignent que ces dépenses comprennent la charge croissante que représente la cotisation au financement des pensions de retraite des organismes d'intérêt public¹² ainsi que la charge d'avantages complémentaires en matière de pension.

La cotisation patronale au financement de la pension de retraite des agents nommés à titre définitif s'est élevée à 29,5 % de la masse salariale du personnel statutaire en 2009, à 34,5 % en 2012 et à 36 % en 2013.

¹¹ Article 4 de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique.

¹² Loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit.

L'ONB octroie deux avantages complémentaires en matière de pension. D'une part, il accorde un complément à la pension publique à des musiciens admis à la pension anticipée entre le 4 mai 1999 et le 28 février 2001 dans le cadre d'une mesure unique¹³. L'ONB finance ce régime et verse des provisions mensuelles au Service des pensions du secteur public. En 2012, neuf personnes bénéficiaient encore de ce complément pour un montant global de 37.791 euros par an.

D'autre part, le personnel contractuel bénéficie d'une pension complémentaire financée par une assurance-groupe, dont la charge annuelle est de 40.790 euros (voir [point 2.4.2.4](#)).

Dans ce contexte, le conseil d'administration de l'ONB a décidé en 2012 de suspendre le recrutement du personnel musical et de réduire le personnel administratif et technique en ne renouvelant pas deux contrats.

2.2 Encadrement des effectifs

La majeure partie du personnel de l'ONB est nommée sous statut, à titre définitif. La capacité du conseil d'administration à ajuster les effectifs est dès lors réduite, ce qui rend nécessaire une planification solide des besoins en personnel.

La Cour des comptes a examiné si le conseil d'administration de l'ONB a adopté un plan du personnel ou toute autre mesure équivalente ayant pour but de définir les besoins en personnel, et si l'évolution de la masse salariale est encadrée.

2.2.1 Normes légales

Le Roi fixe le nombre de musiciens composant l'orchestre, qui ne peut être inférieur à 63 ni supérieur à 96¹⁴. L'ONB peut recruter, par voie contractuelle, un intendant, un chef d'orchestre-directeur musical, un régisseur et un régisseur adjoint. Le Roi complète au besoin le personnel administratif et technique de l'ONB, tant permanent qu'auxiliaire¹⁵.

L'ONB peut par ailleurs recourir à des musiciens de complément et de renfort à engager chaque fois que l'exécution des programmes le rend nécessaire. Pour recruter ces musiciens, il fait autant que possible appel aux membres de l'orchestre du Théâtre royal de la monnaie¹⁶.

En outre, l'ONB doit disposer d'un cadre organique, d'un plan de personnel ou de toute mesure équivalente, à fixer par le conseil d'administration sur avis favorable du commissaire du gouvernement¹⁷.

2.2.2 Constatations

Lors du contrôle en octobre 2013, l'effectif permanent de l'ONB se composait de 88 musiciens statutaires et de quatorze agents contractuels (chef d'orchestre-directeur musical, intendant,

¹³ Article 4 de la loi du 3 mai 1999 portant des mesures budgétaires et diverses.

¹⁴ Disposition introduite dans la loi organique de l'ONB par l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 modifiant la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique et modifiant la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la monnaie.

¹⁵ Article 10 de la loi du 22 avril 1958.

¹⁶ Article 15 de la loi du 22 avril 1958.

¹⁷ Article 11, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

régisseurs et autres membres du personnel administratif et technique)¹⁸. Aucun arrêté royal ne fixe le nombre de musiciens de l'orchestre, mais le maximum prévu par la loi (96) est respecté.

Aucun arrêté royal n'a été pris pour compléter le personnel technique et administratif. Les emplois de ce personnel¹⁹ ne disposent dès lors pas de base réglementaire. Cette situation concerne neuf personnes (soit huit équivalents temps plein).

Pendant la saison 2011-2012, l'ONB a fait appel aux services de 85 musiciens de complément, pour 1.597 participations individuelles à des séances de répétition de trois à quatre heures ainsi que pour 459 prestations individuelles dans le cadre de concerts. Ce personnel musical temporaire est choisi sur une liste établie par le conseil d'administration et recruté par contrat de travail. Le montant total de ces contrats était de 224.285 euros en 2012.

Le conseil d'administration n'a pris aucune mesure pour limiter, à partir d'une collaboration avec le TRM²⁰, le recours à un personnel musical contractuel de complément. Une telle synergie entre l'ONB et le TRM avait été envisagée en référence aux objectifs de « *rationalisation, de programmation* » et de « *cohérence musicale* »²¹.

Enfin, le conseil d'administration de l'ONB n'a pas adopté un plan de personnel ou une mesure équivalente à celui-ci.

2.2.3 Conclusions et recommandations

Contrairement aux dispositions prévues par la loi organique de l'ONB, aucun arrêté royal n'a été pris pour fixer le nombre de musiciens ou compléter le personnel administratif et technique. Le conseil d'administration de l'ONB a donc recruté une partie du personnel contractuel sans base réglementaire.

En outre, le conseil d'administration n'a pas adopté un plan de personnel ou une mesure équivalente. Il s'agit pourtant d'une obligation prévue par la loi du 16 mars 1954 et d'un instrument de gestion des ressources humaines et des coûts en la matière.

Enfin, des synergies avec l'orchestre du TRM n'ont pas été recherchées et le recours à du personnel musical de complément n'est pas formellement motivé.

Pour la Cour des comptes, une gestion efficiente nécessite que le volume du personnel, les subsides et les indicateurs qui permettent de jauger la bonne réalisation des missions soient mis en lien.

¹⁸ Données au 31 juillet 2013.

¹⁹ Mis à part les emplois prévus par la loi (chef d'orchestre-directeur musical, intendant, etc.) ou par l'arrêté royal du 24 décembre 1966 fixant le statut administratif du personnel de l'ONB.

²⁰ En la matière, les articles 7 et 11 de l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 ont modifié les lois organiques du TRM et de l'ONB afin de fonder le principe de cette collaboration.

²¹ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 modifiant la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique et modifiant la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal du la monnaie.

L'absence actuelle de référentiels suffisants pour fixer les effectifs de l'ONB nécessite deux mesures :

- 1) Encadrer l'octroi des subsides à l'ONB au moyen d'un contrat de gestion ou d'une autre forme de contractualisation

Un tel contrat nécessite une collaboration entre le conseil d'administration et la tutelle. Les autorités de tutelle ont à définir, pour une période de temps à fixer, les résultats attendus de l'ONB, notamment en termes de productions, et à favoriser une gestion pluriannuelle en garantissant la permanence des subsides. Le conseil d'administration doit justifier le volume du personnel par une mesure de la charge de travail.

- 2) Respecter les obligations imposées par la loi du 16 mars 1954 et la loi organique de l'ONB

Il appartient au Roi de fixer le nombre de musiciens ainsi que le nombre de membres du personnel administratif et technique. Le conseil d'administration doit adopter un plan de personnel et mettre en œuvre une concertation avec le TRM pour limiter le recours à du personnel musical de complément.

2.3 Procédures de recrutement

La Cour des comptes a examiné si le Roi a fixé un statut pour le personnel de l'ONB, et si ce statut contient des règles et des procédures pour assurer que les recrutements respectent les principes de transparence et d'égalité de traitement.

2.3.1 Normes légales

L'article 10 de la Constitution garantit l'égalité d'accès aux emplois publics. Cette égalité est notamment assurée par la publicité et la transparence des procédures de recrutement.

La loi organique de l'ONB réserve les emplois de l'Orchestre aux Belges, sauf exceptions fondées sur l'intérêt de l'Orchestre et pour autant qu'aucun Belge ne réunisse les qualités requises²².

Le statut (administratif) du personnel de l'ONB, qui fixe notamment les modalités de recrutement, doit faire l'objet d'un arrêté royal, que ce personnel soit définitif ou contractuel²³. Ce statut ne s'applique cependant pas au chef d'orchestre-directeur musical, à son adjoint (fonction non pourvue) et à l'intendant²⁴. Cette dérogation vise à renforcer le caractère contractuel du recrutement des titulaires de ces fonctions, pour en garantir la haute valeur artistique et technique.

2.3.2 Constatations

Les dispositions de nature à favoriser le recrutement de musiciens de nationalité belge²⁵ ne sont plus applicables, car contraires au droit européen. Ce dernier consacre en effet le principe

²² Article 11 de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique.

²³ Article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

²⁴ Article 13bis, alinéa 1^{er} de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique, tel que modifié par l'article 35 de la loi du 20 mai 1997 portant diverses mesures en matière de fonction publique.

²⁵ Article 11 de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique.

de la libre circulation des travailleurs, à l'exception des emplois publics²⁶. Selon une jurisprudence constante, cette exception doit néanmoins être interprétée restrictivement. Elle ne peut en effet viser que les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique²⁷.

Le Roi a fixé le statut administratif des musiciens de l'ONB, qui sont recrutés par concours et nommés à titre définitif par le conseil d'administration²⁸. Le règlement d'ordre intérieur de l'ONB précise les modalités du concours de recrutement de musiciens.

Les règles prévues pour recruter des musiciens à titre définitif sont respectées et garantissent le respect des principes de publicité et de transparence.

De manière générale, tant pour les musiciens que pour le personnel administratif et technique, les vacances d'emploi sont publiées au *Moniteur belge*, dans plusieurs médias et sur le site internet de l'ONB.

Par contre, aucun arrêté royal ne fixe le statut administratif du personnel administratif et technique engagé par voie contractuelle et pour lequel la loi n'a pas introduit d'exception à la règle qui impose la fixation d'un statut administratif par arrêté royal.

Enfin, pour ce personnel, les procédures de sélection et de recrutement ne sont pas systématiquement documentées dans les dossiers individuels, en particulier pour les recrutements les moins récents.

2.3.3 Conclusions et recommandations

Pour les musiciens, une adaptation formelle de la loi organique est souhaitable afin de supprimer la disposition réservant aux Belges les emplois de l'Orchestre national.

L'examen des dossiers permet de conclure que les règles prévues pour leur recrutement sont respectées et garantissent le respect du principe d'égalité d'accès à l'emploi public. De manière générale, une publicité adéquate est organisée pour tous les emplois vacants.

Pour le personnel administratif et technique²⁹, un arrêté royal devrait notamment préciser les règles de publicité et les modalités de recrutement. À cette occasion, la possibilité de recourir au Bureau de sélection de l'administration fédérale (Selor) pour recruter les contractuels devrait être examinée.

La Cour des comptes recommande également de motiver et de documenter la sélection et le recrutement de chaque contractuel.

²⁶ Article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁷ Commission européenne, *Réaffirmer la libre circulation des travailleurs : droits et principales avancées*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010)373 final, 13 juillet 2010.

²⁸ Arrêté royal du 24 décembre 1966 fixant le statut administratif du personnel de l'Orchestre national de Belgique.

²⁹ Sauf les exceptions prévues par la loi (intendant, régisseur, régisseur adjoint).

2.4 Fixation des rémunérations

La Cour des comptes a examiné si les rémunérations ont été fixées par l'autorité compétente et si les rémunérations accordées sont conformes à la réglementation.

2.4.1. Normes légales

Le statut (pécuniaire) du personnel, qu'il soit recruté à titre définitif ou contractuel, doit faire l'objet d'un arrêté royal³⁰. Cet arrêté doit être adopté sur proposition du ministre de tutelle. Il requiert l'accord des ministres qui ont la Fonction publique et le Budget dans leurs attributions.

Toutefois, ce statut n'est pas applicable au chef d'orchestre-directeur musical, à son adjoint (fonction non pourvue) et à l'intendant³¹.

2.4.2 Constatations et conclusions

2.4.2.1 Chef d'orchestre-directeur musical

La rémunération du chef d'orchestre-directeur musical, dont le financement représente 230.071 euros en base annuelle, est fixée de manière particulière. Alors que la loi organique³² ne vise qu'un emploi unique, l'ONB considère que la fonction recouvre deux activités, qui justifient des rémunérations distinctes fixées selon deux modes différents. L'une est analogue à la rémunération d'un membre permanent de l'ONB ; l'autre s'apparente à la rémunération de la prestation d'un artiste international.

Ces deux modes de rémunération sont fixés dans des conventions distinctes.

La première convention se définit comme un contrat d'emploi et règle la rémunération de la fonction de directeur musical qui consiste à assurer « *la responsabilité globale de l'orchestre* » et à exercer « *un pouvoir de décision sur les programmes qu'il dirige avant que ceux-ci ne soient proposés au conseil d'administration* »³³. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui va du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2017.

La rémunération au titre de cette première convention comprend plusieurs éléments :

- une rémunération mensuelle brute calculée sur la base d'un quart temps à partir de l'échelle barémique 15/1 de la fonction publique, soit 14.246,64 euros brut par an ;
- la prise en charge de frais d'hôtel pour un coût annuel global de 14.575 euros ;
- le remboursement de frais de voyages internationaux à raison de 7.000 euros annuels ;
- la mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur pour les déplacements professionnels en Belgique.

Le contrat prévoit également que « *les montants payés par l'ONB pour couvrir les frais de résidence et de voyages internationaux [...] pourront* », à la demande du directeur musical, « *être*

³⁰ Article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

³¹ Article 13bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique, tel que modifié par l'article 35 de la loi du 20 mai 1997 portant diverses mesures en matière de fonction publique.

³² Article 13 de la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique.

³³ Article 1^{er} du contrat de travail.

utilisés à d'autres fins pour autant que ces dépenses soient compatibles avec la réglementation fiscale en vigueur en Belgique et que les montants totaux ne soient pas dépassés ».

La deuxième convention couvre la même période et est destinée à rémunérer la fonction de chef d'orchestre. Elle fixe un cachet par prestation et organise le régime des droits voisins³⁴.

L'ONB explique que ce régime pécuniaire hybride, fruit d'une négociation, se justifie par la condition d'artiste international du chef d'orchestre et par la volonté du conseil d'administration de garantir l'existence d'un lien de subordination au travers d'un contrat de travail.

2.4.2.2 Musiciens

Pour les musiciens nommés à titre définitif, la liste des échelles, les règles en matière de services antérieurs ainsi que les dispositions du statut pécuniaire des agents de l'État qui leur sont applicables sont fixées par arrêté royal³⁵.

Leurs rémunérations barémiques sont relativement proches de celles des agents de l'État. Les instrumentistes perçoivent une rémunération comparable à celle des échelles du niveau B de l'administration fédérale. Les musiciens soliste, chef de pupitre et *concertmeister* bénéficient de traitements barémiques comparables à ceux du niveau A.

Le conseil d'administration a toutefois augmenté, à dater du 1^{er} janvier 2004, les échelles de traitement des musiciens nommés à titre définitif, sans modifier l'arrêté royal fixant le statut pécuniaire. Cette augmentation est, de ce fait, irrégulière.

Réponse de l'administration

Sur ce dernier point, l'intendant de l'ONB précise que « *le conseil d'administration avait appliqué des dispositions générales de la fonction publique fédérale – à savoir une mesure d'augmentation linéaire - aux échelles spécifiques des musiciens* ».

En ce qui concerne les musiciens temporaires, les dispositions légales qui règlent leur rémunération sont obsolètes et insuffisantes. D'une part, la loi prévoit que ces « *musiciens sont payés directement par l'usager* », alors que le mode de fonctionnement de l'Orchestre implique une facturation globale de la prestation collective à l'organisateur de l'événement. D'autre part, la loi se réfère « *au tarif syndical* » sans préciser s'il faut y voir une dérogation à la compétence du Roi d'adopter un statut pécuniaire.

La rémunération des musiciens de complément auxquels l'ONB recourt dans le cadre de ses productions est fixée, sous l'autorité du conseil d'administration, par les contrats de travail. Ces contrats prévoient un tarif qui dépend de la durée et de la nature de la prestation. Ces tarifs ne font pas l'objet d'une négociation individuelle.

³⁴ Les droits voisins sont les droits que les artistes-interprètes tirent de l'utilisation de leurs prestations et qui doivent être distingués de leur droit à une rémunération pour la prestation proprement dite. Concrètement, ils naissent de la captation d'une œuvre et de sa diffusion.

³⁵ Arrêté royal du 25 septembre 1978 portant statut pécuniaire du personnel artistique de l'Orchestre national de Belgique et fixation de ses échelles de traitement.

2.4.2.3 Personnel administratif et technique

L'absence d'arrêté royal fixant le statut du personnel administratif et technique (voir [point 2.2.2](#)) est synonyme d'absence de statut pécuniaire.

En pratique, les échelles que l'ONB utilise pour déterminer la rémunération du personnel administratif sont, en règle générale, empruntées au statut pécuniaire fédéral. Pour les assistants techniques, le conseil d'administration a fixé des échelles spécifiques.

Les barèmes attribués aux contractuels ainsi que les anciennetés qui leur sont reconnues lors du recrutement sont fixés dans les contrats de travail. Ceci concourt à la sécurité juridique des décisions du conseil d'administration, mais ne respecte pas l'obligation d'un statut fixé par arrêté royal³⁶.

2.4.2.4 Compléments de rémunération

Divers compléments de rémunération sont octroyés aux musiciens et au personnel administratif et technique permanents sur la base de décisions du conseil d'administration. Ces compléments représentent environ 7 % de la rémunération globale³⁷.

Le règlement d'ordre intérieur de l'Orchestre en établit l'inventaire, mais ils ne sont pas repris dans l'arrêté royal fixant le statut pécuniaire. La décision du conseil d'administration de les octroyer est donc dépourvue de base réglementaire.

Ces compléments sont principalement attribués aux musiciens statutaires. Dans leur cas, ils comprennent notamment :

- une indemnité pour prestations dominicales et jours fériés ;
- une indemnité vestimentaire ;
- une indemnité pour les déplacements réalisés en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- une rémunération complémentaire pour la participation à des concerts de musique de chambre.

Les compléments versés aux musiciens comprennent également les droits voisins. À cet égard, toutes les recettes que l'ONB perçoit sont redistribuées aux musiciens (180.000 euros en 2012). Pour la Cour des comptes, un arrêté royal est nécessaire pour fixer les modalités de leur redistribution.

Les principaux compléments attribués au personnel administratif et technique contractuel sont :

- le bénéfice d'une assurance-groupe ;
- la mise à disposition d'un véhicule pour trois membres du personnel que leur fonction expose à des déplacements ;
- le droit de huit personnes à obtenir le remboursement de frais professionnels.

³⁶ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

³⁷ Cette évaluation ne comprend pas la situation pécuniaire particulière du chef d'orchestre-directeur musical.

En outre, les membres du personnel engagés par contrat de travail à durée indéterminée bénéficient, à 65 ans, d'un capital ou d'une rente. Un capital décès est également prévu. Le coût annuel de cette assurance est évalué à 40.790 euros.

Quant aux frais professionnels, si leur remboursement n'est pas plafonné, leur approbation est encadrée : le remboursement n'intervient que sur la base de justificatifs et après l'approbation du conseil d'administration ou de l'intendant, selon qu'il s'agit de dépenses effectuées par l'intendant ou par le personnel soumis à son autorité.

2.4.3 Recommandations

La Cour des comptes recommande que tous les paramètres du calcul de la rémunération du personnel de l'ONB et des compléments à celle-ci soient fixés par arrêté royal, tant pour le personnel artistique que pour le personnel administratif et technique.

L'élaboration de ces arrêtés royaux est une opportunité d'évaluer la permanence du bien-fondé des divers compléments à la rémunération ainsi que la soutenabilité financière de ceux-ci, plus particulièrement quand il s'agit de compléments aux droits à la pension.

Pour la Cour des comptes, la réflexion devrait également porter sur la part du personnel artistique recruté à titre définitif et celle qui pourrait être engagée par d'autres voies.

2.5 Gestion des rémunérations

La Cour des comptes a examiné si la gestion de la rémunération garantit la sécurité des paiements.

2.5.1 Normes légales

Une bonne gestion des dépenses de personnel se traduit par l'application correcte des dispositions prévues pour calculer les rémunérations et les compléments de celles-ci. Elle se traduit aussi par une information actuelle sur les éléments de ce calcul, ainsi que par des mesures de contrôle interne destinées à maîtriser les risques éventuels et à garantir la sécurité des paiements.

2.5.2 Constatations

Les vérifications effectuées à partir des dossiers individuels témoignent d'une bonne circulation de l'information, notamment lorsque la constatation des droits pécuniaires requiert une liste des présences aux représentations et aux répétitions. Les données nécessaires pour calculer la rémunération parviennent à temps à la personne compétente et sont enregistrées correctement dans le système de paiement.

Par exemple, la circulation des données relatives aux prestations du personnel lors des concerts et répétitions correspond à la séquence suivante :

- le responsable de la gestion des ressources humaines reçoit la liste des personnes qui doivent fournir des prestations durant le concert ainsi qu'un relevé des présences effectives ;
- le régisseur constate le nombre de personnes présentes lors des répétitions et des représentations ;

- une fois validée par le responsable de la gestion des ressources humaines, cette liste est transmise à la personne chargée de la comptabilité de l'ONB et des relations avec le Service central des dépenses fixes (SCDF).

La Cour n'a constaté aucune situation dans laquelle un membre du personnel aurait continué à percevoir une rémunération alors que la relation de travail avait pris fin. Ce constat témoigne de la qualité de la gestion des rémunérations par un organisme qui recourt à du personnel de complément pour de très courtes durées.

Les procédures de gestion de l'information ne sont cependant pas toutes formalisées.

En outre, si le SCDF calcule et paie les rémunérations, pécules de vacances et allocations de fin d'année, l'ONB paie lui-même :

- les rémunérations, pécules de vacances et allocations de fin d'année de deux agents affectés aux projets éducatifs ;
- les compléments divers à la rémunération, tant pour le personnel artistique que pour le personnel administratif ;
- la rémunération des musiciens de complément ;
- les rémunérations du chef d'orchestre-directeur musical.

Les données pécuniaires sont par ailleurs traitées au moyen d'un système informatique auquel une seule personne a accès.

Les responsables de l'ONB ont également précisé que le logiciel de gestion des rémunérations ne comprend aucun contrôle automatique. Pour maîtriser les risques d'erreur, l'Orchestre a passé un contrat avec une firme privée qui exerce un contrôle externe hebdomadaire.

2.5.3 Conclusions et recommandations

La gestion des rémunérations fait l'objet d'un suivi adéquat par les responsables de l'ONB. Les rémunérations allouées au personnel de l'Orchestre sont conformes aux droits individuels accordés par le conseil d'administration.

Toutefois, l'autorisation d'accès au logiciel de gestion des données pécuniaires à une seule personne représente un risque, notamment en cas d'absence de la personne concernée. Ce risque est accru par la coexistence de paiements faits par le SCDF et directement par l'ONB.

La Cour recommande à l'ONB d'étudier avec le SCDF la possibilité d'une gestion par le SCDF de l'intégralité des paiements au personnel.

Réponse de l'administration

L'intendant estime, en se référant à des réunions avec le SCDF, qu'il est « *plus efficace que certains paiements spécifiques continuent à être effectués directement par l'ONB* ». Il précise aussi qu'une révision de l'accès au système informatique de l'ONB est à l'étude.

CHAPITRE 3

Théâtre royal de la monnaie

3.1 Autonomie de gestion, tutelle ministérielle et subsides de l'État

La gestion du Théâtre royal de la monnaie (TRM) est confiée à un directeur, qui agit sous l'autorité du conseil d'administration. Un gestionnaire financier assiste le directeur dans sa tâche. La fonction de gestionnaire financier a été introduite au TRM en 1987 par un arrêté royal qui avait en même temps imposé des mesures d'assainissement financier³⁸.

L'autonomie de gestion du TRM est limitée.

D'une part, le TRM est soumis à une tutelle ministérielle exercée par deux commissaires du gouvernement. Un commissaire du gouvernement peut introduire un recours auprès du ministre qu'il représente contre l'exécution de toute décision du TRM qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Aucune décision du conseil d'administration examinée dans le présent audit n'a néanmoins fait l'objet d'un tel recours.

D'autre part, l'octroi au TRM par l'État d'un subside qui représente une part importante de ses recettes fait l'objet d'un protocole pluriannuel entre l'État et le TRM. Ce protocole fixe le montant du subside et son évolution, liée aux circulaires budgétaires. Il distingue la part du subside qui se rapporte aux dépenses de personnel et celle qui porte sur les dépenses de fonctionnement. Il impose au TRM de prendre « *toutes les mesures nécessaires, tant au niveau des recettes que des dépenses pour préserver l'équilibre budgétaire* ».

Le protocole en vigueur lors de l'audit portait sur la période 2009-2013. Le 7 février 2014, le conseil des ministres l'a prolongé jusqu'au 31 décembre 2014.

Ce protocole a une portée uniquement budgétaire et ne précise pas les réalisations que l'État attend en contrepartie du subside. L'exigence d'équilibre budgétaire qui y est inscrite impose néanmoins de prêter attention aux dépenses de personnel (26.652.366 euros sur un budget total de 46.430.758 euros en 2012).

Le conseil d'administration a dès lors introduit des mesures d'économie et de rationalisation de la gestion des ressources humaines. Ces mesures ont été facilitées par le fait que le personnel du TRM est engagé sur une base contractuelle³⁹, comme autorisé par la loi organique.

Elles ont pris la forme de suppressions d'emplois. Le TRM a ainsi supprimé douze équivalents temps plein entre 2010 et 2013. Le Théâtre a par ailleurs gelé, à partir de 2010, le lien entre la progression salariale et l'ancienneté professionnelle pendant quatre ans. Le TRM a également

³⁸ Désigné - comme le directeur - par le Roi pour six ans, le gestionnaire financier est « *responsable, avec le directeur, vis-à-vis du conseil d'administration, de l'équilibre financier de l'établissement* » (article 9 de l'arrêté royal n° 545 du 31 mars 1987 relatif au Théâtre royal de la monnaie).

³⁹ Cette caractéristique a pour seule exception la situation du directeur du TRM et du gestionnaire financier, qui sont nommés à durée déterminée par arrêté royal.

accru la flexibilité horaire du personnel technique pour éviter de rétribuer des prestations horaires supplémentaires et de recruter du personnel complémentaire pour les besoins des représentations.

3.2 Encadrement des effectifs

La Cour des comptes a examiné si le conseil d'administration du TRM a adopté un plan du personnel ou toute autre mesure équivalente pour définir les besoins en personnel. Elle a aussi vérifié si l'évolution de la masse salariale est encadrée.

3.2.1 Normes légales

L'effectif du TRM se compose du directeur et de ses collaborateurs directs, du gestionnaire financier et du personnel artistique, administratif et technique. Le TRM peut comprendre une troupe lyrique ainsi qu'un orchestre et une troupe de ballet. C'est le Roi qui fixe le nombre de musiciens de l'orchestre, qui ne peut être inférieur à 63 ni supérieur à 96⁴⁰.

Un effectif temporaire peut également compléter ce personnel permanent. Le TRM peut ainsi recourir à du personnel artistique, administratif et technique « *pour une durée ou pour une entreprise déterminée* » ainsi que, « *autant que possible* », aux membres de l'ONB « *lorsqu'il est nécessaire de compléter l'orchestre par des musiciens* »⁴¹.

Le TRM doit par ailleurs être doté d'un cadre organique, d'un plan de personnel ou de toute mesure équivalente, à fixer par le conseil d'administration sur avis favorable du commissaire du gouvernement⁴².

Enfin, la loi organique du 19 avril 1963 prévoit que « le montant total des rémunérations payées dans le courant de l'année civile aux étrangers [...] ne peut dépasser le quart du montant total des rémunérations payées pour la même période à l'ensemble du personnel ».

3.2.2 Constatations

Lors du contrôle en octobre 2013, la Cour a constaté que l'effectif permanent du TRM était de 411 personnes. Dans le cadre de ses productions artistiques, le TRM fait appel à un effectif complémentaire dont le volume dépendait d'une évaluation des besoins particuliers à chaque production. Pour l'opéra *Manon Lescaut*, cet effectif était par exemple de 70 personnes.

Aucune norme complémentaire à la loi organique ne précise le volume autorisé pour le personnel permanent. Concernant les musiciens de l'orchestre, l'arrêté royal prévu par la loi n'a pas été adopté, mais le maximum légal (96) est respecté.

En ce qui concerne le personnel complémentaire, aucune norme n'a été adoptée et le volume maximum recruté dépend du budget disponible pour chaque production. L'évaluation de la

⁴⁰ Cette disposition a été introduite dans la loi organique par l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 modifiant la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique et modifiant la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la monnaie. Cet arrêté royal fixe les mêmes limites à la taille des effectifs des orchestres du TRM et de l'ONB.

⁴¹ Les articles 7 et 11 de l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 ont modifié les lois organiques du TRM et de l'ONB pour fonder le principe de cette collaboration.

⁴² Article 11, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

nécessité de recruter du personnel complémentaire à chaque production repose sur la seule expérience des chefs de départements concernés, laquelle est approuvée par la direction, après contrôle du gestionnaire financier.

Par ailleurs, le conseil d'administration n'a pris aucune mesure pour collaborer avec l'ONB et limiter le recours par les deux orchestres à des musiciens complémentaires. Or, le principe de cette collaboration avait été introduit dans la loi organique des deux organismes en 1983 dans un contexte où le gouvernement liait les objectifs de « *rationalisation, de programmation* » et de « *cohérence musicale* »⁴³.

En outre, aucun document approuvé par le conseil d'administration ne constitue un plan de personnel ou une mesure équivalente à celui-ci⁴⁴. La Cour avait critiqué ce déficit de référentiel lors d'un contrôle en 2002⁴⁵.

Enfin, la disposition qui vise à favoriser le recrutement de musiciens de nationalité belge⁴⁶ n'est plus conforme au droit européen. Ce dernier a en effet ouvert aux citoyens de l'Union européenne l'accès aux emplois des fonctions publiques nationales qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique. Cette disposition n'est donc plus applicable.

3.2.3 Conclusions et recommandations

Les dispositions légales qui prévoient d'encadrer la détermination des effectifs du TRM par un arrêté royal fixant le nombre de musiciens de l'orchestre et un plan de personnel n'ont pas été mises en œuvre.

Pour la Cour des comptes, l'absence d'un plan de personnel constitue non seulement une infraction à la loi, mais aussi un handicap pour la gestion prévisionnelle des effectifs et le pilotage de la masse salariale. À cet égard, la Cour considère que les protocoles pluriannuels qui lient l'État et le TRM sont insuffisants. Ils ne réservent en effet pas un montant aux dépenses de personnel sous la forme d'une enveloppe. Ils ne prévoient pas non plus les tâches dont le TRM doit s'acquitter en contrepartie du subside qui lui est accordé.

Enfin, le TRM n'a pas recherché de synergies avec l'ONB et le recours à du personnel complémentaire pour les productions n'est pas objectivé et motivé.

La Cour recommande par conséquent que le conseil d'administration et la tutelle collaborent pour mettre en lien le subside de l'État, le volume du personnel et les indicateurs de production permettant de jauger la bonne réalisation des missions confiées au TRM.

Pour la Cour des comptes, la situation actuelle nécessite deux mesures :

⁴³ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 267 du 31 décembre 1983 modifiant la loi du 22 avril 1958 portant statut de l'Orchestre national de Belgique et modifiant la loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la monnaie.

⁴⁴ Article 11, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁴⁵ Cour des comptes, lettre du 5 février 2002 au directeur du Théâtre royal de la monnaie.

⁴⁶ Article 16, § 3, de la loi organique du 19 avril 1963.

- 1) Encadrer l'octroi du subside au TRM au moyen d'un contrat de gestion ou d'une autre forme de contractualisation

Un tel contrat nécessite une collaboration entre le conseil d'administration et la tutelle. Les autorités de tutelle ont à définir, pour une période de temps à fixer, les résultats attendus du TRM, notamment en termes de productions, et à favoriser une gestion pluriannuelle en garantissant la permanence du subside. Le conseil d'administration doit justifier le volume du personnel par une mesure de la charge de travail.

- 2) Respecter les obligations imposées par la loi du 16 mars 1954 et la loi créant le TRM

Il appartient au Roi de fixer le nombre de musiciens de l'orchestre du TRM. Le conseil d'administration doit adopter un plan de personnel et mettre en œuvre une concertation avec l'ONB pour limiter le recours à du personnel musical de complément.

3.3 Procédures de recrutement

La Cour des comptes a examiné si le Roi a fixé un statut pour le personnel du TRM et si ce statut garantit le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement.

3.3.1 Normes légales

L'article 10 de la Constitution garantit l'égalité d'accès aux emplois publics. Cette égalité est notamment assurée par la publicité et la transparence des procédures de recrutement.

La situation administrative du personnel doit être réglée par un statut⁴⁷, qui doit notamment fixer les modalités de recrutement.

3.3.2 Constatations

À l'exception du directeur et du gestionnaire financier que le Roi nomme pour six ans⁴⁸, tout le personnel du TRM est recruté sous contrat de travail.

Malgré cette dérogation au principe d'une nomination, les règles qui s'appliquent à la situation administrative de ses personnels contractuels doivent être fixées, notamment en matière de recrutement. Selon la loi, ces règles doivent être fixées par arrêté royal. Or, le Roi n'a ni fixé le statut du personnel du TRM, ni étendu à ce personnel les dispositions qui régissent l'engagement contractuel dans certains services publics⁴⁹.

3.3.2.1 Procédures de sélection

Pour l'instant, les procédures de sélection sont décrites dans un manuel que le TRM a adopté en 2011 et dans deux autres règlements internes. Le manuel est de portée générale. Les règlements sont spécifiques aux artistes. Les procédures décrites sont de nature à garantir le respect du principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics.

L'examen des dossiers individuels des membres du personnel du TRM n'a pas révélé de violation du principe d'égalité de traitement dans l'accès aux emplois publics.

⁴⁷ Article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁴⁸ Articles 14 et 14bis de la loi organique.

⁴⁹ Arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics.

En ce qui concerne le recrutement du **personnel permanent**, les pièces produites par le TRM attestent que les procédures installées par le manuel adopté en 2011 sont effectives. Pour les recrutements antérieurs au manuel, l'existence de procédures est bien documentée dans les dossiers du personnel permanent de l'orchestre et des chœurs. Par contre, elle ne l'est pas systématiquement dans les dossiers individuels du personnel administratif et technique permanent.

Concernant le **personnel temporaire**, l'analyse des dossiers individuels du personnel employé dans le cadre d'une production n'a pas permis de documenter les critères de recrutement et les procédés d'appel à candidats. Selon les informations obtenues, les opérations de recrutement, soumises à la même réglementation interne, sont caractérisées par une implication plus importante des responsables des services artistiques et techniques et génèrent moins de pièces administratives.

Réponse de l'administration

Le directeur du personnel et de l'administration précise que la direction travaille actuellement sur une procédure d'évaluation du travail du personnel supplémentaire. Le but est d'objectiver la décision de réembaucher ou non un travailleur supplémentaire.

Pour les **collaborateurs du directeur** qu'il revient à ce dernier de recruter, aucune procédure d'évaluation des candidatures à la fonction n'est prévue dans la loi organique. Le TRM estime que ces relations de travail présentent un caractère *intuitu personae*.

3.3.2.2 Publicité des emplois vacants

Au même titre que les règles de sélection, les procédés destinés à assurer la publicité des emplois vacants sont prévus dans des documents internes. La Cour a constaté une diversité dans les mesures de publicité. Celles-ci seraient fonction des besoins de chaque métier ou de chaque production.

Pour la Cour des comptes, les modes actuels de publicité ne garantissent pas la même transparence que pour les recrutements que Selor publie. En outre, les dossiers individuels du personnel du TRM ne contiennent pas systématiquement les pièces prouvant que l'exigence de publicité a été respectée. Le TRM a néanmoins produit des pièces probantes pour les recrutements récents effectués entre le 1^{er} janvier 2012 et le 30 juin 2013.

Réponse de l'administration

Le directeur du personnel et de l'administration précise que « *les dossiers de recrutement sont gardés séparément par le service sélection et recrutement, mais que les documents concernant le travailleur engagé se trouveront désormais dans les dossiers du personnel* ».

3.3.2.3 Cas particuliers d'utilisation des ressources humaines

Depuis juin 2013, les prestations de nettoyage de locaux et de vitres ne sont plus effectuées par 24 personnes liées au TRM par contrat de travail, mais par une société privée, désignée à l'issue d'un appel d'offres, à laquelle ce personnel a été transféré.

Selon les informations obtenues, cette externalisation ne se justifiait pas par des paramètres financiers, mais par des considérations de gestion des ressources humaines. Le coût des prestations de la société privée est estimé à 1.118.030,22 euros pour les douze premiers mois. Au moment du contrôle, le TRM contestait toutefois la facturation de ces services.

Le TRM rémunère par ailleurs deux agents qu'il met, contre remboursement, à la disposition de l'ASBL Reseo, une association active dans les domaines de l'opéra et de la danse. Selon le TRM, cette situation a pris fin le 1^{er} janvier 2014.

3.3.3 Conclusions et recommandations

L'absence d'arrêté royal fixant le statut du personnel du TRM est contraire à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Ce statut devrait notamment préciser les modalités et la nature des recrutements. Si le recrutement contractuel est autorisé par la loi organique du TRM, cette loi n'impose pas de recours systématique à ce mode d'engagement.

En ce qui concerne la publicité des emplois vacants, la variété des modes de publicité choisis en fonction des besoins ponctuels ne garantit pas la même transparence dans l'accès aux emplois publics que lorsque Selor en assure une publicité.

Concernant l'externalisation du nettoyage et la mise de personnel à la disposition de l'ASBL Reseo, la Cour recommande au ministre de tutelle de confier le suivi de ces dossiers aux commissaires du gouvernement. Dans le premier cas, il s'agit de suivre l'évolution du coût de l'externalisation. Dans le second, il s'agit de veiller à ce que la renonciation à la mise à disposition soit accompagnée d'une évaluation de l'état des créances du TRM à l'égard de l'ASBL.

3.4 Fixation des rémunérations

La Cour a examiné si l'autorité compétente a fixé les rémunérations et si les rémunérations accordées sont conformes à la réglementation.

3.4.1 Normes légales

C'est le Roi qui fixe le statut du personnel du TRM. Il le fait sur proposition du ministre de tutelle et avec l'accord du ministre de la Fonction publique. L'accord du ministre du Budget est également requis pour fixer le statut pécuniaire⁵⁰.

3.4.2 Constatations

3.4.2.1 Statut pécuniaire

Les dispositions réglementaires existantes concernent uniquement la rémunération du directeur et des choristes⁵¹.

La rémunération du reste du personnel est fixée dans des échelles de traitement approuvées par le conseil d'administration. De même, l'octroi des compléments de rémunération repose sur une succession de décisions du conseil d'administration.

La rémunération des personnels du TRM distingue entre un traitement barémique et divers compléments versés ou non sous la forme de forfaits. Ces compléments comprennent

⁵⁰ Article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁵¹ Arrêté royal du 13 juin 1986 fixant le traitement du directeur du Théâtre royal de la monnaie et arrêté royal du 12 octobre 1972 fixant les échelles de traitement des choristes du Théâtre royal de la monnaie. Le Théâtre n'applique cependant plus l'arrêté royal du 12 octobre 1972 depuis que son conseil d'administration a instauré de nouvelles échelles.

notamment les montants que les musiciens perçoivent dans le cadre du régime des droits voisins⁵².

L'absence de statut pécuniaire exhaustif fixé par arrêté royal constitue une infraction à la loi⁵³. Elle entrave également les autorités de tutelle dans le pilotage de la masse salariale du TRM dès lors que celles-ci ne disposent pas d'une base de calcul certaine et actuelle pour déterminer le montant du subside annuel.

Les responsables de la gestion des ressources humaines envisagent de lier l'évolution des rémunérations à une évaluation de la performance individuelle. Une telle liaison renforce la nécessité de définir des règles statutaires pour éviter tout risque d'arbitraire et garantir la maîtrise de la dépense.

3.4.2.2 Traitements

Selon une évaluation du TRM, 53 échelles de traitement réglaient la situation pécuniaire des membres de son personnel permanent en 2013. Une comparaison montre que les échelles de traitement des musiciens⁵⁴ du TRM sont proches de celles des agents de l'État des niveaux A et B.

Ces 53 échelles barémiques ont été remplacées par huit classes salariales (les classes 9 et 10 étaient réservées aux membres du comité de direction, mais le conseil d'administration a décidé de confier celles-ci à un comité de rémunérations, au sein du conseil). En décembre 2013, chaque membre du personnel a reçu une lettre individuelle, indiquant sa nouvelle classe salariale, basée sur le résultat de la classification des fonctions, ainsi que son niveau dans l'échelle et son salaire à l'indice 160,84.

Réponse de l'administration

Le TRM a évalué le coût de ce remplacement à 270.000 euros pour une année. Le directeur du personnel et de l'administration précise dans sa réponse que ce coût est « financé intégralement par le gel des biennales de 2012 et 2013 ».

Les dossiers individuels des membres du personnel ne contiennent pas toutes les pièces utiles pour contrôler la fixation des traitements barémiques. La Cour avait déjà posé ce constat lors d'un contrôle en 2002⁵⁵.

Si les dossiers comportent bien un contrat de travail qui précise les conditions de la rémunération, les pièces qui étayaient la reconnaissance d'une ancienneté pécuniaire pour des services accomplis auprès d'autres employeurs sont généralement manquantes ou insuffisantes. L'emploi de pièces non probantes a également été relevé⁵⁶.

Par ailleurs, les pièces qui justifient une évolution de la situation pécuniaire au cours de la carrière ne sont pas suffisantes :

⁵² Loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

⁵³ Article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954.

⁵⁴ La rémunération des choristes du TRM est inférieure à celle versée aux musiciens : les échelles en vigueur vont d'un minimum de 19.479 euros à un maximum de 28.437 euros. À terme, elle sera intégrée dans la nouvelle classe 5 (20.177 euros à 31.021 euros). Les montants cités sont annuels et à l'indice 100.

⁵⁵ Cour des comptes, lettre du 5 février 2002 au directeur du Théâtre royal de la monnaie.

⁵⁶ Calcul de l'ancienneté à partir d'un curriculum vitae et non d'attestations d'employeurs.

- soit les procédures relatives à une promotion administrative ne sont pas assez documentées pour pouvoir estimer que les droits pécuniaires tirés de cette promotion sont fondés ;
- soit les justifications d'une diminution ou d'une augmentation d'ancienneté en cours de carrière ne sont pas explicites;
- soit le défaut de progression barémique n'est pas justifié.

Enfin, le référentiel communiqué à la Cour des comptes, qui comporte 53 échelles de traitement, n'inclut pas l'échelle utilisée pour déterminer la rémunération de quelques membres du personnel.

3.4.2.3 Compléments de rémunération

Le TRM ne dispose ni d'une liste exhaustive, ni d'une évaluation précise du coût annuel des divers compléments à la rémunération barémique.

En outre, la tenue des dossiers individuels des membres du personnel ne permet pas de déterminer systématiquement les critères qui justifient l'ouverture du droit dans le cas des frais de représentation et de déplacement, des frais de logement à Bruxelles et des allocations pour fonctions supérieures (voir points *a*), *d*) et *e*) ci-après).

Il faut par ailleurs distinguer les compléments de traitement au sens strict des rémunérations issues d'un deuxième contrat de travail avec le TRM pour des prestations additionnelles à la fonction principale. Concrètement, il s'agit principalement des contrats conclus avec les musiciens de l'orchestre également employés par le TRM lors de concerts de musique de chambre.

Sur la base des feuilles de paie du personnel permanent d'août 2012 et 2013, la Cour des comptes évalue comme suit les compléments de rémunération :

- La part des compléments dans la rémunération du personnel est de l'ordre de 6 %.
- Le nombre d'agents qui perçoivent au moins un complément est de l'ordre de 300⁵⁷.
- Le montant mensuel des compléments dans les rémunérations individuelles se situe entre les extrêmes de 5,64 euros et 2.283,41 euros en août 2012 et entre 39,98 euros et 2.110 euros en août 2013.

Toujours sur la base de ces feuilles de paie, les principaux postes constitués par ces compléments se présentent comme suit en termes financiers.

⁵⁷ En août 2012, 306 ; en août 2013, ils étaient 275.

Tableau 2 – Principaux postes constitués par les compléments dans les rémunérations individuelles, sur la base des feuilles de paie du personnel permanent d'août 2012 et 2013

	Août 2012		Août 2013	
	Montants en euros	Personnes concernées	Montants en euros	Personnes concernées
Frais forfaitaires de représentation et de déplacement	20.904	57	23.327	63
Droits voisins	16.793	117	19.000	128
Rémunération des concerts de musique de chambre	16.566	23	17.320	24
Prime de flexibilité versée au personnel technique	14.332	118	18.865	118

Source : Cour des comptes

a) Frais forfaitaires de représentation et de déplacement professionnel

Dans le cas du directeur du TRM, l'octroi de ce type de complément est prévu par arrêté royal⁵⁸. Pour 63 membres du personnel contractuel, il repose seulement sur le contrat de travail et les avenants éventuels à celui-ci.

Le TRM justifie ces forfaits comme indemnisation du personnel administratif et des chefs de service pour des dépenses incombant à l'employeur. Selon les explications, ces dépenses couvrent à la fois des frais de représentation au sens strict, des frais de déplacement pour lequel l'usage des transports en commun est impossible et des frais de bureau lors d'un travail à domicile occasionnel.

L'examen des feuilles de paie d'août 2012 indique que le montant cumulé de ces deux indemnités varie, selon les cas, entre 82 et 2.110 euros. Le forfait de représentation et le forfait de déplacement sont généralement identiques.

Le TRM n'a présenté aucune analyse de récurrence des frais professionnels réels pour justifier les forfaits octroyés.

En outre, les membres de la direction bénéficient simultanément de ces forfaits et d'une carte de crédit permettant le remboursement de frais réels⁵⁹.

⁵⁸ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 juin 1986 fixant le traitement du directeur du Théâtre royal de la monnaie. L'augmentation du montant fixé par l'arrêté, qui prévoyait d'octroyer un montant global de 59.000 francs mensuels, n'a pas donné lieu à une modification de la disposition de 1986.

⁵⁹ Les cartes de crédit considérées ici sont nominatives et le relevé des transactions est adressé au TRM. Le contrôle de ce volet de la dépense n'est pas assuré par le service chargé d'administrer les dépenses de personnel, mais par les services comptables. Les dépenses sont justifiées par des notes de frais et des factures.

Dans les cas examinés, les décomptes des cartes de crédit utilisées incluent notamment des dépenses qui incombent normalement à l'employeur au titre de frais de représentation et de frais de déplacement⁶⁰. Or, les conditions de rémunération des intéressés comprennent une indemnisation mensuelle forfaitaire pour les mêmes catégories de frais. Dans les cas analysés, le montant des remboursements de frais réels peut excéder le montant du forfait, sans que ce dernier soit remis en question. Les frais de déplacement financés à partir de cartes de crédit ont généralement été exposés à l'étranger, tandis que les frais de bouche l'ont été tant en Belgique qu'à l'étranger.

Réponse de l'administration

Le directeur du personnel et de l'administration mentionne que *« les cartes de crédit qui sont confiées à quelques membres de la direction pour des dépenses urgentes et nécessaires couvrent un autre type de dépenses que les forfaits »*.

b) Droits voisins

Lorsqu'un musicien effectue des prestations en vertu d'un contrat de travail ou d'un statut, il peut céder ses droits patrimoniaux à son employeur à condition que la cession soit prévue dans le contrat ou le statut⁶¹.

Les modalités de cession de ces droits, décidées par le TRM, diffèrent selon qu'il s'agit des membres de l'orchestre et du chœur, de l'organisation des concerts de musique de chambre ou encore de musiciens et choristes recrutés sur une base temporaire. Dans tous les cas, la cession est effectuée en contrepartie d'une rémunération forfaitaire.

Pour les membres de l'orchestre et du chœur⁶², un accord entre le TRM et les partenaires sociaux prévoit que le TRM verse à ce personnel, à titre principal, un montant équivalent à 4 % des salaires annuels brut. En outre, ce montant *« est réparti entre tous les membres du chœur et/ou de l'orchestre, qu'ils aient participé ou non aux prestations réalisées »*.

c) Primes de flexibilité

Des primes de flexibilité sont attribuées au personnel technique en contrepartie de l'adaptation progressive des horaires de travail à la spécificité du fonctionnement d'un théâtre. Les forfaits consistent soit en une prime mensuelle de 154,13 euros⁶³ (introduite en 2001 pour tout le personnel technique), soit en une prime mensuelle, non cumulable, de 350 euros (introduite en février 2013 pour le personnel technique particulièrement sollicité par les exigences horaires des représentations⁶⁴).

⁶⁰ Ce constat est fondé sur une analyse des transactions commerciales effectuées en septembre, octobre et novembre 2012, telles qu'enregistrées sur les relevés communiqués au TRM par la société émettrice de la carte de crédit.

⁶¹ Article 35, § 3, de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

⁶² Pour les musiciens de l'orchestre employés dans le cadre des concerts de musique de chambre, le contrat de travail prévoit qu'outre la rémunération prévue pour les prestations publiques visées par le contrat, *« une indemnisation mensuelle de 340 euros brut sera payée au musicien. En échange de cette indemnisation, le musicien garantit à la Monnaie la cession et la jouissance paisible des droits et des droits voisins qui pourraient découler de ces concerts de musique de chambre »*. Pour les musiciens et choristes recrutés sur une base temporaire, les termes de la cession sont fixés dans le contrat de travail qui prévoit *« une indemnisation... de 5 % brut sur le cachet d'une représentation »*.

⁶³ Montant au 1^{er} août 2013.

⁶⁴ Il s'agit des personnels occupés dans les services des machines, du son et de la vidéo, ainsi que de l'éclairage.

Le conseil d'administration a adopté ces forfaits dans le contexte d'une évolution du règlement de travail destinée à mieux maîtriser la gestion horaire des prestations. L'objectif est de limiter le recrutement de personnel temporaire, la récupération horaire de prestations et le paiement d'heures supplémentaires éventuelles. Le TRM a fixé le montant des primes à partir d'une évaluation du coût des heures supplémentaires payées avant l'introduction de la flexibilité et des journées de travail perdues pour l'employeur en raison des compensations horaires.

Le TRM n'a toutefois pas encore évalué le rendement de ces primes de flexibilité.

d) Autres compléments de rémunération

Le TRM a attribué des **droits de captation** à son personnel technique entre 2000 et 2011. En effet, un règlement interne prévoyait que « *toute captation visuelle exploitée* » donnait « *droit à une somme forfaitaire de 7,89 euros [...] par 20 minutes pour chaque travailleur soumis au règlement technique à l'exception du personnel technique du bâtiment et du service de transport interne* ». Le TRM a mis fin à l'enregistrement des prestations individuelles donnant droit à ce complément en 2011. En contrepartie, il a versé à 174 personnes un forfait de 383,68 euros au titre de rachat de droits pour la période 2011-2013.

Le TRM verse des **primes de langue** aux choristes amenés à exercer leur art dans certaines langues étrangères. En novembre 2011, le TRM a mis fin au système de comptabilisation des prestations individuelles et a versé 963,72 euros à chaque choriste à titre de « *rachats de droits* » pour la période 2012-2013. Ce rachat couvre l'usage du néerlandais, du français, de l'italien, de l'anglais et de l'allemand. Sur la base des données disponibles, des primes ont été versées en 2012 à 35 choristes en contrepartie de l'usage d'autres langues pour un total de 4.708 euros.

Des **indemnités liées aux prestations scéniques** sont versées à diverses catégories de personnel. Il s'agit notamment de :

- l'indemnité « *pour travaux de scène à vue du public pendant le spectacle ou pendant l'entracte* » ;
- l'indemnité « *pour prestation de figuration* » destinée au personnel technique lorsque celui-ci est appelé à effectuer une prestation de technicien sans porter un « *vêtement de travail individuel* » ;
- la prime versée aux musiciens « *sollicités pour jouer sur scène, costumés ou non* ».

Enfin, une **allocation pour fonctions supérieures** est versée à quelques agents⁶⁵.

e) Avantages en nature

Un **logement** est mis à la disposition du chef permanent de l'orchestre et du directeur du TRM.

Concernant le chef permanent de l'orchestre, l'octroi de cet avantage repose sur une lettre qui lui a été adressée par le directeur du TRM et le directeur financier⁶⁶. Dans un premier temps, un contrat de bail a été passé par le TRM. Il prévoyait un loyer mensuel de 550 euros. Selon les

⁶⁵ Au moment de l'audit, cette allocation était octroyée à cinq personnes. Elle représentait un montant mensuel global de 1.798 euros.

⁶⁶ Lettre du 30 juin 2011 qui établit la mise à disposition d'« *un appartement de deux chambres proche de la Monnaie* ».

informations reçues, ce contrat était lié à une convention de sponsoring prévoyant d'octroyer un « *abonnement de première catégorie* » au sponsor⁶⁷. Depuis le 15 octobre 2013, un contrat de bail lie une société privée et le chef permanent de l'orchestre « *c/o La Monnaie* ». Le loyer mensuel est de 1.300 euros.

Concernant le directeur, un contrat de bail a été conclu, pour sept ans, par le TRM le 21 juin 2012. Ce bail précise qu'il s'agit d'un « *appartement de fonction* » qui ne peut pas être affecté à la résidence principale de son occupant. Le loyer mensuel est fixé à un euro. Le préambule de ce contrat inscrit également celui-ci dans le cadre d'un partenariat et d'un sponsoring où le preneur consent au bailleur des places de spectacle.

La mise à disposition de **voitures de fonction** est organisée sur la base d'une convention de partenariat conclue en juin 2011 entre une société privée et le TRM. Cette convention prévoit de mettre trois voitures de location à la disposition du TRM. En contrepartie, la société privée obtient chaque année « *120 places de première catégorie pour une représentation par an* » et « *5 x 12 Premium Seats [...] pour des spectacles et dates à convenir* ». La convention se termine de plein droit fin juin 2014.

La convention n'exclut pas d'utiliser le véhicule à titre personnel. Selon le TRM, les véhicules forment un pool destiné aux déplacements professionnels. Un de ces véhicules est toutefois mis à disposition d'un membre du personnel de direction, sur la base d'un avenant à son contrat de travail.

f) Couverture sociale inspirée du régime du personnel statutaire

Pensions complémentaires

Depuis 1967, le TRM octroie à son personnel sous contrat de travail à durée indéterminée une pension complémentaire à la pension légale payée par l'ONP⁶⁸. Ce complément de pension vise à aligner les droits à la pension de ce personnel sur les droits du personnel statutaire de la fonction publique. C'est le TRM qui établit, gère et paie ces pensions complémentaires.

Au moment du contrôle⁶⁹, 112 membres du personnel admis à la pension bénéficiaient d'une pension complémentaire à charge du TRM. Les dépenses liées à ces pensions se sont élevées à 660.927 euros en 2011⁷⁰ et à 754.984 euros en 2012⁷¹. Dans une note de juin 2012 relative à la préparation du budget 2013, le TRM relève que le coût des pensions complémentaires va peser de plus en plus sur le financement de l'institution vu le vieillissement de la population. La note estime à 90 le nombre de départs à la retraite pour limite d'âge à l'horizon 2022.

Si le TRM supporte la charge budgétaire des compléments mensuels, « *l'État fédéral garantit le respect des obligations existantes en matière de pensions complémentaires du Théâtre royal*

⁶⁷ La Cour des comptes a uniquement disposé du projet de convention qui faisait état d'un « loyer réduit ».

⁶⁸ Théâtre royal de la monnaie, décisions du conseil d'administration des 3 mai 1967 et 16 septembre 1976 et note du 8 avril 2011 sur les pensions complémentaires du TRM approuvée par le conseil d'administration.

⁶⁹ Donnée actualisée au 3 octobre 2013.

⁷⁰ Théâtre royal de la monnaie, Rapport d'activité 2011, p. 28.

⁷¹ Théâtre royal de la monnaie, Rapport d'activité 2012, p. 35.

de la monnaie à l'égard de son personnel »⁷². Le TRM peut ainsi continuer à réserver une partie de ses moyens de fonctionnement au paiement des pensions complémentaires, ce qui le dispense d'externaliser les réserves constituées pour les payer. L'employeur a en effet l'obligation de séparer de son patrimoine les réserves qu'il constitue pour payer les pensions complémentaires de son personnel⁷³.

Complément de rémunération durant une incapacité de travail

Après la période que couvre le salaire garanti en cas d'incapacité de travail résultant d'une absence pour maladie, le TRM prend en charge la différence entre les indemnités d'assurance-maladie invalidité perçues par le travailleur et le dernier salaire versé.

Le travailleur peut prétendre à cette compensation à raison d'un mois par année d'ancienneté. Durant les périodes couvertes par ce droit, les membres du personnel du TRM bénéficient ainsi d'un régime plus favorable que celui des contractuels de l'administration fédérale.

Prolongation tacite des mesures d'accompagnement du licenciement

En 2004, le TRM a entamé une politique volontariste de réduction des effectifs et conclu une convention avec les syndicats dans ce cadre. Elle prévoit que les travailleurs d'au moins 58 ans qui comptabilisent au moins dix ans d'ancienneté dans l'organisme « *bénéficient après leur délai de préavis et aussi longtemps qu'ils ont droit aux allocations de chômage, d'une indemnité complémentaire à charge de la Monnaie* ». Cette indemnité est calculée à partir de la rémunération mensuelle brute du dernier mois de travail. Elle est notamment diminuée du montant de l'allocation de chômage. Le versement de cette indemnité complémentaire cesse « *lors du décès de l'intéressé ; lors de la perte définitive du droit aux allocations de chômage ; à l'âge de 65 ans* ».

Vingt-deux personnes bénéficiaient de ces régimes lors du contrôle.

L'utilisation d'un logiciel pour gérer les rémunérations offre une garantie technique que les paiements cessent lorsque les bénéficiaires atteignent la limite d'âge. Par contre, les dossiers individuels n'ont pas permis d'établir que les bénéficiaires remplissaient toujours les autres conditions conventionnelles.

En outre, la liste des bénéficiaires comprend, depuis 2012, dix nouvelles personnes. Or, l'article 10 de la convention stipule qu'elle est valable pour trois ans, du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2006, et ne pourra pas être prolongée tacitement.

Réponse de l'administration

Le directeur du personnel et de l'administration précise que « *dans le cadre du plan global social en 2009, le conseil d'administration a approuvé le principe d'une réduction du personnel moyennant l'application des mêmes modalités que le régime existant entre 2004 et 2006* ».

⁷² Article 19bis inséré dans la loi organique créant le Théâtre royal de la monnaie par l'article 62 de la loi-programme du 20 juillet 2006.

⁷³ Loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale.

3.4.3 Conclusions et recommandations

Les échelles de traitement du directeur et des choristes mises à part, les traitements et compléments qui caractérisent la rémunération du personnel du TRM ne sont pas fixés par arrêté royal. Cette situation est irrégulière et constitue une infraction à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les rémunérations de la plupart des membres du personnel de même que les nombreux compléments à cette rémunération sont donc dépourvus de base réglementaire. La Cour des comptes avait déjà dénoncé ce déficit de référentiel en 2002.

De manière générale, la Cour des comptes recommande, au gouvernement et aux organes de gestion du TRM qui fixeront le statut pécuniaire attendu, d'examiner la légitimité, la justification et les coûts directs et indirects (administratifs, par exemple) des divers compléments de rémunération prévus. Cet examen doit notamment permettre de préciser, d'une part, les tâches couvertes par le régime normal de travail et la rémunération mensuelle et, d'autre part, les prestations qui les excèdent et justifient une compensation. Cet examen doit également porter sur les cas où des prestations font l'objet d'un deuxième contrat de travail (contrats pour concerts de musique de chambre et projets pédagogiques).

En ce qui concerne les traitements, l'élaboration de nouvelles classes salariales à partir d'une classification des fonctions constitue une bonne pratique. Elle contribue à une simplification administrative et à une plus grande transparence dans la fixation des rémunérations individuelles. Pour éviter tout risque d'arbitraire et contribuer à maîtriser la dépense, le statut pécuniaire devrait néanmoins comprendre les règles de l'évolution de la rémunération individuelle et d'une liaison de cette évolution à l'évaluation du membre du personnel.

3.4.3.1 Frais forfaitaires de représentation et de déplacement

Pour la Cour des comptes, les forfaits octroyés pour frais de représentation et de déplacement ne sont pas fondés sur une analyse de récurrence des frais professionnels réels.

En outre, le fait que des membres de la direction bénéficient simultanément de ces forfaits et d'une carte de crédit permettant le remboursement de frais réels met en question le principe même du forfait.

La Cour recommande dès lors de choisir entre un régime d'indemnisation forfaitaire et un système de remboursement appuyé par des justificatifs. Elle relève que la commissaire du gouvernement avait demandé de « *vérifier les frais forfaitaires et les frais de déplacement du personnel* »⁷⁴.

3.4.3.2 Droits voisins

La Cour observe tout d'abord que la fixation des règles qui régissent les droits voisins relève d'un statut pécuniaire à adopter par le Roi. Comme les musiciens du TRM sont employés par un service public, la justification de leurs droits sur la seule base de la loi du 30 juin 1994 et de décisions du conseil d'administration est insuffisante.

⁷⁴ Théâtre royal de la monnaie, Compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 18 juin 2013, point 6.3.

En outre, elle souligne que le TRM n'a pas pu démontrer l'existence d'un équilibre entre les montants payés au personnel et les recettes que le Théâtre tire de la diffusion de l'exécution des œuvres qu'il produit.

3.4.3.3 Primes de flexibilité

La Cour recommande d'évaluer la mesure dans laquelle l'octroi de primes de flexibilité a effectivement permis de diminuer le recrutement de personnel temporaire, la récupération horaire de prestations et le paiement d'heures supplémentaires.

3.4.3.4 Autres compléments de traitement

Le TRM a mis fin aux droits de captation en contrepartie d'un forfait versé au titre de rachat de ces droits. Contrairement à ce que peut laisser penser la terminologie que le TRM utilise (droits de captation), cet intéressement du personnel technique à la production artistique n'est pas prévu par la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

Quant aux indemnités liées aux prestations scéniques, la Cour constate qu'elles rémunèrent des activités inhérentes aux métiers du spectacle pour lesquels un traitement barémique est déjà prévu.

3.4.3.5 Avantages en nature

Concernant le logement mis à la disposition du directeur du TRM, la Cour des comptes souligne que la contrepartie allouée au bailleur sous forme de places de spectacles n'est pas autrement précisée. Elle ne peut donc pas être évaluée sur la base du contrat conclu.

Concernant les véhicules de fonction, la Cour recommande qu'une politique soit définie et qu'elle soit approuvée par le conseil d'administration. Cette politique doit préciser les situations où un véhicule est attribué à une personne en particulier et, le cas échéant, prévoir le traitement fiscal approprié d'un avantage en nature.

3.4.3.6 Avantages sociaux inspirés du régime du personnel statutaire

Concernant le système de pensions complémentaires, la Cour des comptes renouvelle ses recommandations de 2008⁷⁵ :

- élaborer des règles d'évaluation des obligations existantes et l'impact financier de ces mesures et actualiser ce calcul chaque année ;
- si le TRM souhaite assurer à son personnel le bénéfice d'une pension égale à celle des fonctionnaires de l'État, étendre et préciser le « règlement des pensions » et s'assurer de la légalité des éléments qui ne sont pas repris dans la pension classique des fonctionnaires ;
- vérifier s'il ne serait pas souhaitable de transférer la gestion des pensions complémentaires au Service des pensions du secteur public.

En outre, elle recommande d'évaluer la soutenabilité budgétaire de cet avantage financier en tenant compte de la revalorisation des rémunérations que le TRM a introduite.

⁷⁵ Cour des comptes, « Théâtre royal de la Monnaie », 165^e Cahier, Volume I, p. 304 et suiv. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Concernant le complément versé en cas d'incapacité de travail résultant d'une absence pour maladie, la Cour des comptes souligne que ce régime peut se révéler plus favorable que celui des agents contractuels de l'administration fédérale.

Enfin, la Cour recommande au ministre de tutelle de faire examiner par les commissaires du gouvernement le bien-fondé de la prolongation, au-delà du 31 décembre 2006, des mesures d'accompagnement du licenciement. La portée et les limites dans le temps de cette prolongation, fondée, selon le directeur du personnel et de l'administration du TRM, sur une décision du conseil d'administration de 2009, devraient également être examinées.

3.5 Gestion des rémunérations

La Cour a examiné si la gestion de la rémunération offrait des garanties suffisantes à la sécurité des paiements.

3.5.1 Normes

Une bonne gestion des dépenses de personnel se traduit par l'application correcte des dispositions prévues pour calculer les rémunérations et compléments de celles-ci, par une information actuelle sur les éléments de ce calcul ainsi que par des mesures de contrôle interne destinées à maîtriser les risques éventuels et à garantir la sécurité des paiements.

3.5.2 Constatations

Au TRM, la gestion des rémunérations se caractérise par une responsabilité des paiements centralisée : l'administration centrale détermine les droits pécuniaires ; les directions artistiques et techniques transmettent les informations relatives aux prestations effectives du personnel ; un service établit et calcule les droits individuels à l'aide d'un logiciel et le service comptable paie les personnes à partir de ce calcul.

La gestion centralisée des paiements connaît cependant une exception. Elle concerne les indemnités pour maquillage, pour vêtement du personnel technique présent sur scène et pour remplacement de cordes d'instruments. Ces trois compléments sont payés directement par le service comptable, sans que le service de calcul des droits intervienne.

La conformité des paiements aux droits pécuniaires reconnus par le TRM est garantie par :

- un contrôle interne qui consiste à confronter les paiements individuels pour un mois donné aux paiements du mois précédent afin de rectifier les erreurs matérielles ;
- des droits délimités d'accès au logiciel utilisé pour traiter l'information relative aux paiements ;
- un système informatique qui assure la traçabilité des modifications intervenues dans le calcul des droits (selon l'administration).

La Cour des comptes a constaté que les paiements cessent effectivement dès la fin de la relation de travail. Cependant, deux constats justifient des réserves sur la gestion des rémunérations.

Tout d'abord, les services administratifs du TRM ont reconnu le 7 mars 2013 à un agent le droit à 50.002 euros pour 2.174 heures supplémentaires sans disposer de justificatifs suffisants. Ces prestations supplémentaires ont été payées dans le cadre du licenciement de l'intéressé. Le service n'a pas pu fournir les éléments qui attestent la réalité des prestations et éclairent les conditions dans lesquelles un tel capital horaire a pu être constitué.

Réponse de l'administration

Le directeur du personnel et de l'administration apporte les précisions suivantes : « *La gestion des heures supplémentaires dans le département technique est coordonnée par un responsable dans ce département, sur base des fiches de prestation, approuvées par les chefs respectifs : ce document est envoyé au service du personnel lorsqu'un licenciement est effectué ou quand les heures supplémentaires doivent être payées. Le service du personnel dispose bien de ce document émanant du département technique mais n'a pas la possibilité de contrôler celui-ci. Dans le nouveau logiciel « Theasoft », une gestion automatique des horaires prestés est prévue ».*

Ensuite, l'examen de fiches mensuelles de traitement éditées par le logiciel de gestion des paiements a révélé une anomalie qui peut être une source d'erreur dans l'application de la législation fiscale. En effet, les montants alloués pour frais de représentation et de déplacement sont identifiés comme des remboursements. Or, selon les termes des contrats individuels, il s'agit de montants payés sur une base forfaitaire, sans que le TRM réclame la justification des frais exposés. La Cour rappelle que seule la correspondance entre le montant d'un forfait et des frais réels justifie une exonération au titre de l'impôt sur les revenus tirés d'une activité professionnelle.

Enfin, concernant le logement mis à la disposition du chef permanent de l'orchestre et du directeur, la Cour constate que l'administration du TRM n'a pas pu produire les pièces qui permettent de vérifier si cet avantage en nature est fiscalisé comme tel.

3.5.3 Conclusions et recommandations

En matière de gestion des rémunérations et de leurs compléments, le processus centralisé qui distingue le service qui établit les droits et le service qui réalise les paiements est une bonne pratique. La Cour recommande d'intégrer à ce processus les trois indemnités pour lesquelles seul le service comptable intervient pour l'instant.

Concernant la reconnaissance à un agent du TRM du droit à 50.002 euros pour 2.174 heures supplémentaires, la Cour recommande au ministre de tutelle de confier aux commissaires du gouvernement l'examen du dossier de même que celui du système d'enregistrement des prestations supplémentaires.

Enfin, la Cour des comptes émet une réserve à l'égard de la bonne application des lois fiscales. Sa réserve se fonde sur la non-production de pièces probantes. La Cour recommande qu'à l'occasion de l'élaboration du statut pécuniaire, un examen systématique des aspects fiscaux des nombreux compléments de rémunération soit joint à l'examen de leur bien-fondé recommandé au [point 3.4.3](#) du présent rapport.

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