

# Audit RH au SPF Mobilité et Transports

La Cour des comptes a examiné la politique de personnel du SPF Mobilité et Transports (SPF Mobilité). L'audit a démontré qu'au SPF Mobilité, et au service d'encadrement Personnel et Organisation en particulier, l'environnement de contrôle, qui représente l'ensemble des facteurs organisationnels et culturels qui sont à la base du contrôle interne au sein d'une organisation, présente certaines faiblesses.

Sur le plan organisationnel, les liens étroits que le SPF Mobilité entretient actuellement avec différents organismes autonomes, comme le Service de sécurité et d'interopérabilité des chemins de fer (SSICF), sont source de risques. D'une part, la réglementation européenne exige de ces services qu'ils possèdent un pouvoir de décision autonome. D'autre part, dans la pratique, ils sont fortement tributaires du SPF Mobilité au niveau de leur personnel, de la logistique ainsi que du budget et sont placés sous l'autorité hiérarchique d'un ministre. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes préconise de renforcer l'indépendance de ces organismes.

Bien que la réglementation impose qu'une institution indépendante effectue des audits relatifs au fonctionnement de ces organismes autonomes, ceux-ci ne sont pas réalisés. Le SPF ne dispose pas davantage d'un système de mesure des prestations performant qui lui permettrait d'identifier le degré de réalisation des objectifs inscrits dans les plans stratégiques et opérationnels.

Lorsque le SPF Mobilité souhaite recruter en tant que statutaires des agents qui sont déjà en service au SPF comme contractuels, sa procédure de recrutement contrevient parfois au principe de l'accès libre, public et égalitaire à la fonction publique. En ce qui concerne l'utilisation par le SPF de la réserve de recrutement constituée par une autre entité fédérale, la Cour des comptes estime souhaitable que la réglementation détermine dans quelle mesure le profil initial peut différer de celui de l'emploi vacant et dans quels cas une épreuve comparative complémentaire est autorisée. Dans deux dossiers, la Cour des comptes a constaté que le candidat recruté ne remplissait pas les conditions d'admission à la sélection comparative.

Lors des augmentations intercalaires de membres du personnel contractuel effectuant des prestations incomplètes en service avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'ancienneté pécuniaire a été mal calculée. La Cour a aussi relevé plusieurs cas où l'octroi d'une allocation ou d'une indemnité ne se justifiait pas, notamment pendant des périodes d'absence.

Dans deux cas, un des organismes autonomes liés au SPF Mobilité a octroyé une indemnité de rupture à des agents statutaires de ce SPF à la suite de la cessation d'un contrat de travail. Au terme de leur mission auprès de cet organisme autonome, ils ont repris leurs fonctions au sein du SPF. Ils ont ainsi eu droit à leur traitement pendant la période correspondant à l'indemnité de rupture. Cette situation aurait pu être évitée si les intéressés avaient dû prêter leur délai de préavis. Par ailleurs, il n'existe pas de base légale pour le détachement d'agents de la SNCB-Holding au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires.

La Commission européenne estime, dans le cadre d'une procédure d'infraction, qu'en ce qui concerne son organisation, sa structure juridique et ses décisions, l'autorité de sécurité ferroviaire

*Ce rapport a été adopté le 25 novembre 2015 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.*

(SSICF) n'est pas indépendante de toute entreprise ferroviaire, tout gestionnaire de l'infrastructure, tout demandeur de certification et toute entité adjudicatrice.

Enfin, le Service de médiation pour les passagers de transports aériens et les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National, créé par la loi du 28 avril 2010, et l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation, créé par la loi du 2 juin 2012, ne sont toujours pas opérationnels.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1</b>	<b>5</b>
Introduction	5
1.1 Audit de la Cour des comptes	5
1.2 SPF Mobilité et Transports	6
<b>Chapitre 2</b>	<b>8</b>
Constatations d'audit	8
2.1 <b>Contrôle interne</b>	<b>8</b>
2.1.1 Structure organisationnelle	8
2.1.2 Plans de management	10
2.1.3 Analyse des risques	10
2.1.4 Organigramme et composition du personnel	11
2.1.5 Absences	11
2.1.6 Descriptions de fonction	11
2.1.7 Nouveau mode de travail	11
2.1.8 Intégrité	12
2.1.9 Évaluation	12
2.1.10 Formation	13
2.2 <b>Recrutement et promotion de personnel</b>	<b>13</b>
2.2.1 Planification du personnel	13
2.2.2 Procédure de sélection en vue d'un recrutement et d'une promotion	13
2.2.3 Contrôle par la Cour des sélections en vue d'un recrutement	15
2.2.4 Contrôle par la Cour des sélections en vue d'une promotion	16
2.3 <b>Suivi des prestations et fixation des traitements</b>	<b>17</b>
2.3.1 Contrôle interne	17
2.3.1.1 Tenue des données personnelles et pécuniaires	17
2.3.1.2 Qualité et transmission des données à caractère personnel	18
2.3.1.3 Calcul et paiement du traitement	18
2.3.2 Ancienneté pécuniaire	18
2.4 <b>Octroi des allocations et indemnités</b>	<b>18</b>
2.4.1 Indemnité forfaitaire pour les managers	19
2.4.2 Prime de direction	19
2.4.3 Indemnité pour télétravail	19
2.4.4 Allocation de projet	20
2.4.5 Allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure	20
2.4.6 Indemnité de rupture	21
2.5 <b>Mises à disposition</b>	<b>21</b>

<b>Chapitre 3</b>	<b>24</b>
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>24</b>
3.1 <b>Contrôle interne</b>	<b>24</b>
3.2 <b>Recrutement et promotion du personnel</b>	<b>24</b>
3.3 <b>Suivi des prestations et fixation des traitements</b>	<b>25</b>
3.4 <b>Octroi des allocations et indemnités</b>	<b>25</b>
3.5 <b>Mises à disposition</b>	<b>26</b>

## CHAPITRE 1

# Introduction

### 1.1 Audit de la Cour des comptes

La Cour des comptes a réalisé un audit de la politique et de l'administration du personnel (audit RH) appliquées par le SPF Mobilité et Transports. Si elle s'est surtout employée à vérifier les décisions relatives au personnel sur la base des dispositions statutaires et réglementaires, elle a aussi examiné les aspects liés aux systèmes, notamment en confrontant les processus RH aux normes de contrôle interne<sup>1</sup>.

L'audit vise à répondre aux questions suivantes :

- Les conditions d'un contrôle interne efficace sont-elles réunies ? (point 2.1)
- Le recrutement et la promotion du personnel sont-ils conformes à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ? (point 2.2)
- Le suivi des prestations ainsi que la fixation et le calcul des traitements sont-ils conformes à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ? (point 2.3)
- L'octroi des allocations et indemnités est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ? (point 2.4)
- Les mises à disposition sont-elles conformes à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ? (point 2.5)

L'audit a été effectué à partir d'un relevé complet de l'effectif du SPF Mobilité et Transports réalisé en octobre 2014 et à l'aide d'une base de données reprenant les informations relatives aux traitements de juillet à septembre 2014 transmise par le Service central des dépenses fixes (SCDF)<sup>2</sup>.

Des contrôles ont été effectués sur un échantillon de dossiers de sélection et de personnel du SPF. Les aspects liés aux systèmes ont été étudiés lors d'entretiens avec le directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O) et les responsables du recrutement et de la sélection ainsi que de la gestion et du développement du personnel.

---

<sup>1</sup> Ces normes sont incluses dans le modèle Coso du *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* qui a été précisé dans les lignes directrices de l'Intosai relatives aux normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public (voir article 2 de l'arrêté royal du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral).

<sup>2</sup> Service du SPF Finances responsable du calcul et du paiement des salaires de la majorité du personnel de la fonction publique.

L'audit s'est déroulé comme suit :

22 octobre 2014	Annonce de l'audit à la ministre de la Mobilité et au président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports
novembre 2014 à juin 2015	Réalisation des travaux d'audit et rédaction de l'avant-projet de rapport
8 juillet 2015	Transmission de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports
2 septembre 2015	Transmission du projet de rapport à la ministre de la Mobilité

## 1.2 SPF Mobilité et Transports

Le service public fédéral Mobilité et Transports (SPF Mobilité) prépare la politique fédérale en matière de mobilité et de transports et la met en œuvre. Créé en 2001<sup>3</sup>, le SPF a repris les services du ministère des Communications et de l'Infrastructure et est placé sous l'autorité du ministre de la Mobilité<sup>4</sup>. Depuis novembre 2014, la politique relative au système ferroviaire et à la régulation du transport ferroviaire et aérien n'est plus de sa compétence, mais relève du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale.

Les services du SPF sont centralisés à Bruxelles. Il existe des guichets régionaux de la Direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) et des guichets régionaux de la navigation.

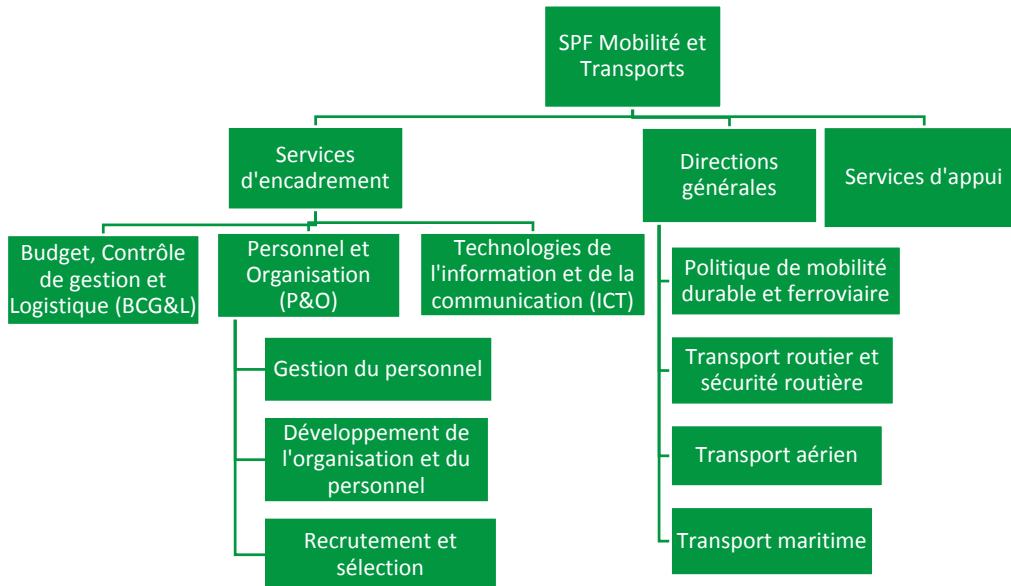
Le SPF est dirigé par le président du comité de direction et se compose de trois services d'encadrement, de quatre directions générales et de plusieurs services d'appui. Le service d'encadrement P&O est lui-même subdivisé en trois domaines : (1) la gestion du personnel (2) le développement de l'organisation et du personnel et (3) le recrutement et la sélection. L'actuel président du comité de direction et le directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation (P&O) ont été désignés respectivement le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et le 1<sup>er</sup> décembre 2013.

---

<sup>3</sup> Arrêté royal du 20 novembre 2001 portant création du service public fédéral Mobilité et Transports.

<sup>4</sup> Entre le 20 mars 2008 et le 10 octobre 2014, cette compétence en matière de mobilité a été exercée par un secrétaire d'État.

Graphique 1 – Vue d'ensemble de la structure du SPF Mobilité et Transports



Source : Cour des comptes

Le SPF Mobilité est soumis à la réglementation en matière de personnel applicable à la fonction publique administrative fédérale<sup>5</sup>.

Au 30 juin 2014, le SPF employait 1.267 agents (unités physiques). Ce nombre était de 1.371 cinq ans auparavant. Le SPF suit en effet la tendance générale qui est de réduire l'emploi dans la fonction publique fédérale.

<sup>5</sup> La fonction publique administrative fédérale englobe les services visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, dont font partie les services publics fédéraux.

## CHAPITRE 2

# Constatations d'audit

### 2.1 Contrôle interne

L'environnement de contrôle représente l'ensemble des facteurs organisationnels et culturels qui sont à la base du contrôle interne au sein d'une organisation. Un environnement de contrôle solide suppose une structure organisationnelle aussi transparente qu'efficace, un management qui formule les objectifs stratégiques et opérationnels et identifie les risques qui hypothèquent ces objectifs, du personnel fiable doté d'une certaine expertise, une organisation qui prête une attention suffisante à l'intégrité et agit dans le respect de l'éthique, ainsi qu'une politique RH forte.

Après avoir examiné l'environnement de contrôle dans le service d'encadrement P&O, la Cour des comptes a effectué les constatations suivantes.

#### 2.1.1 Structure organisationnelle

Le SPF Mobilité présente une structure organisationnelle classique de SPF ou SPP, à savoir des directions générales, des services d'encadrement et des services d'appui. Sa particularité est pourtant d'entretenir un lien étroit avec divers organes dits « autonomes » :

- le Service de sécurité et d'interopérabilité des chemins de fer (SSICF) ;
- le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National;
- l'Organisme d'enquête sur les accidents et incidents ferroviaires (OE) ;
- l'Organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation (Ofean) ;
- le Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National ;
- le Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires.

À l'exception des services de médiation, ces services ne relèvent pas de l'autorité du SPF Mobilité, mais de l'autorité hiérarchique directe du ministre de la Mobilité dans le cadre de l'exercice de leurs missions. En tant que services non dotés d'une personnalité juridique propre, ils sont intégrés dans une certaine mesure dans la structure du SPF sur le plan organisationnel. Ainsi, leurs crédits figurent au budget du SPF et le personnel de certains services est issu de ce même SPF<sup>6</sup>.

Cette structure découle, d'une part, de l'autonomie de décision imposée à ces services par la réglementation européenne et, d'autre part, de l'absence de personnalité juridique. L'Ofean en est un exemple. Il a été constitué en 2012 pour mener des enquêtes de sécurité à la suite d'accidents de navigation, mais il n'est pas encore opérationnel à ce jour<sup>7</sup>. En effet, la Cour

---

<sup>6</sup> Il s'agit chaque fois d'entités employant peu de personnel.

<sup>7</sup> Loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation et arrêté royal du 1<sup>er</sup> octobre 2012 relatif à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation précisant les modalités



constitutionnelle a annulé notamment les règles de financement et supprimé l'autorité hiérarchique du ministre compétent sur la direction de l'Ofean<sup>8</sup>. Concernant cette dernière décision, la Cour constitutionnelle a renvoyé à l'article 8 de la directive 2009/18/CE<sup>9</sup>, partiellement transposée en droit belge par la loi organique de l'Ofean. Sur la base de cet article, les instances chargées d'enquêter sur les accidents de la navigation doivent être indépendantes des parties dont les intérêts pourraient être contraires à cette mission d'enquête. La Cour a estimé que le ministre compétent pourrait constituer une « partie aux intérêts contraires », d'où la nécessité de revoir la loi organique. Le statut juridique de l'Ofean devrait être clarifié, sachant que dans le système juridico-administratif belge, la suppression d'une autorité hiérarchique s'accompagne en principe toujours de l'octroi d'une personnalité juridique distincte<sup>10</sup>.

Si la décision de la Cour constitutionnelle ne porte que sur l'Ofean, elle peut néanmoins avoir des conséquences potentielles pour les autres organismes autonomes mentionnés.

Le statut juridique des membres du personnel des organismes autonomes est également spécifique. Leur statut n'est pas distinct, mais il déroge sur certains points à celui de l'agent de la fonction publique fédérale. Ces agents doivent travailler de manière indépendante<sup>11</sup> et les règles de recrutement et d'évaluation des fonctionnaires dirigeants sont particulières. En outre, plusieurs de ces services emploient du personnel détaché (voir [point 2.5](#) pour plus de détails).

Les arrêtés qui régissent l'organisation et le fonctionnement des organismes autonomes stipulent qu'ils doivent être audités par une institution indépendante. Ces audits à réaliser une fois par an ou au terme d'un mandat doivent servir à l'évaluation du fonctionnaire dirigeant ou de l'enquêteur par le ministre. La Cour des comptes constate néanmoins l'absence de tels audits.

En principe, les organismes autonomes doivent fonctionner de manière indépendante, mais en réalité, ils sont fortement tributaires du SPF Mobilité au niveau de leur personnel, de la logistique et du budget. Le SPF Mobilité assure notamment la gestion de leur personnel. Cette position hiérarchique ambiguë des organismes autonomes fait en sorte que les décisions en matière de personnel doivent être prises par des managers du SPF Mobilité n'ayant pas le moindre lien avec le personnel concerné. Ainsi, le conseil de direction du SPF décide des promotions à accorder au personnel de ces organismes alors que celui-ci n'y est

d'organisation, de composition et de fonctionnement et fixant les compétences du personnel. Des épreuves de sélection ont été organisées par Selor fin 2012, mais personne n'a été engagé en raison du recours en annulation de la loi.

<sup>8</sup> Cour constitutionnelle, 21 novembre 2013, n° 158/2013. Annulation de l'article 15 (relatif au financement de l'Ofean par une contribution du secteur de la navigation) et des termes « *et qui dépend de l'autorité hiérarchique du ministre* » figurant à l'article 8, § 2, de la loi du 2 juin 2012 relative à l'organisme fédéral d'enquête sur les accidents de navigation.

<sup>9</sup> Directive 2009/18/CE établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil.

<sup>10</sup> Cour constitutionnelle, 21 novembre 2013, n° 158/2013, annotations de Stephanie De Somer, CDPK 2014, p. 79-93.

<sup>11</sup> Ainsi, l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 2002 portant création d'un Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National stipule que les membres du personnel du Service de médiation ne peuvent être liés d'une quelconque manière à des organismes exploitant ou contrôlant un aéroport ni faire partie d'une association de riverains ou de défense de l'environnement.

pas représenté. Actuellement, le SPF Mobilité conclut des Service Level Agreements (SLA) avec chaque organisme autonome afin de remédier à la situation.

### 2.1.2 Plans de management

Le président du SPF a répertorié les objectifs stratégiques et projets dans le plan de management 2013-2019<sup>12</sup>, ainsi que les objectifs opérationnels dans le plan opérationnel 2013-2015<sup>13</sup>. Le comité de direction et tout le personnel ont été associés à la réalisation de ces objectifs principaux. Par la suite, un plan de management et opérationnel du directeur du service d'encadrement P&O a été approuvé, tout comme un plan d'appui du directeur du service d'encadrement BCG&L<sup>14</sup>.

Les services du SPF ne rendent toutefois plus compte depuis bien longtemps au comité de direction du niveau de réalisation des objectifs fixés dans les plans de management. Un rapport de l'audit interne du SPF établi le 25 mars 2013 au sujet de l'utilisation des tableaux de bord a révélé que la pertinence stratégique des indicateurs de prestations exposés au comité de direction n'a pas pu être démontrée. Ces indicateurs ne correspondaient pas toujours non plus aux besoins réels, ils étaient plutôt unilatéraux (uniquement ciblés sur les clients externes) et ne garantissaient pas suffisamment la fiabilité des informations. Un projet de révision du système de mesure des prestations a été lancé, mais le chef de projet a quitté le SPF sans pouvoir être remplacé. Le comité de direction a alors décidé de différer le développement d'un nouveau système de mesure.

### 2.1.3 Analyse des risques

Actuellement, il manque une analyse des risques stratégiques et opérationnels menaçant la réalisation des objectifs inscrits dans les plans du président et des directeurs des services d'encadrement P&O et BCG&L. Le contrat d'administration en cours d'élaboration qui remplacera le plan de management du président à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 doit prévoir une analyse de ce type<sup>15</sup>. Les directions générales et les services horizontaux devront établir par la suite un plan d'action indiquant les risques à prendre en charge et les mesures choisies, de même qu'ils devront suivre l'exécution de ce plan d'action.

---

<sup>12</sup> Plan de management 2013-2019 du président du comité de direction approuvé le 17 février 2014 par la secrétaire d'État à la Mobilité.

<sup>13</sup> Plan opérationnel 2013-2015 du président du comité de direction approuvé le 17 février 2014 par le comité de direction.

<sup>14</sup> Plan de management et opérationnel 2014-2019 de mai 2014 émanant du directeur du service d'encadrement P&O et approuvé le 27 juin 2014 par la secrétaire d'État à la Mobilité. Plan d'appui 2014-2019 de juillet 2014 émanant du directeur du service d'encadrement Budget, Contrôle de la gestion et Logistique et approuvé le 17 septembre 2014 par la secrétaire d'État à la Mobilité.

<sup>15</sup> Article 11bis, § 2, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001. L'arrêté royal du 4 avril 2014 a modifié les arrêtés royaux du 29 octobre 2001 et du 2 octobre 2002 relatifs à la désignation et à l'exercice des fonctions de management pour le premier et d'encadrement pour le deuxième dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation. Le plan de management/plan d'appui ainsi que le plan opérationnel sont remplacés par le contrat et le plan d'administration. Chaque SPF et SPP doit déposer le texte en projet de son contrat d'administration auprès du ministre ou du secrétaire d'État qui en assure la tutelle pour le 30 juin 2015 au plus tard. En outre, tous ceux qui exercent des fonctions de management ou d'encadrement doivent être activement associés au processus. Une fois approuvé et signé, le contrat d'administration, qui couvre une durée de trois ans, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. De plus, un plan d'administration doit être établi annuellement afin de concrétiser les objectifs inscrits dans le contrat d'administration.

#### 2.1.4 Organigramme et composition du personnel

Tous les membres du personnel peuvent consulter l'organigramme du service d'encadrement P&O sur l'intranet. Il est régulièrement actualisé à partir des informations figurant dans Peoplesoft, le logiciel de base sur lequel repose l'e-RH au niveau fédéral. Au 1<sup>er</sup> octobre 2014, le service d'encadrement P&O employait 42 personnes, dont un mandataire, vingt agents de niveau A, neuf de niveau B et douze de niveau C. Un membre du personnel de niveau A intervient comme correspondant budgétaire P&O et un responsable RH a été désigné auprès de chaque direction générale et des services d'encadrement et d'appui. Ils font le lien avec le service d'encadrement P&O.

Le plan opérationnel du directeur du service d'encadrement P&O de mai 2014 met en évidence la nécessité de clarifier et de renforcer le rôle des responsables RH dans les directions générales et leur lien avec le service d'encadrement P&O (objectif 11).

#### 2.1.5 Absences

Les absences sont peu nombreuses : sur les 42 membres du personnel, deux bénéficient d'une interruption complète de la carrière, sept de prestations à temps partiel (six à 80 % et un à 50 %) et un d'une mise à la disposition d'une direction générale.

#### 2.1.6 Descriptions de fonction

Toutes les descriptions de fonction figurant dans Crescendo<sup>16</sup> sont actualisées. Un projet est en cours au SPF Mobilité afin de détecter les fonctions critiques et d'organiser, le cas échéant, un remplaçant (back-up) ou une transmission des connaissances.

#### 2.1.7 Nouveau mode de travail

En 2013, le SPF Mobilité a lancé le projet *Mobi4U*. Ce nouveau mode de travail envisage le temps, le lieu et les méthodes de travail sous un autre angle. *Mobi4U* a pour objectif de mettre en place des prestations de service de qualité avec une accessibilité, une ouverture, une transparence, une disponibilité et une réactivité optimales. Par ce projet, le SPF met en œuvre la ligne de politique exposée par le ministre de la Fonction publique dans ses notes de politique générale du 31 octobre 2013 et du 26 novembre 2014.

---

<sup>16</sup> Crescendo est l'application mise à la disposition des organismes fédéraux par le SPF P&O pour leur permettre de gérer le cycle d'évaluation de façon électronique. Les agents évalués et leur supérieur fonctionnel peuvent ainsi remplir et gérer en ligne les formulaires relatifs au cycle d'évaluation. L'application mentionne également les profils de compétences ainsi que les descriptions de fonction et est capable de générer des rapports. Tout comme les brochures et séances de formation destinées aux évaluateurs, ainsi que les modules d'e-learning de l'Institut de formation de l'administration fédérale (IFA), cette application constitue un outil mis à la disposition des évaluateurs et des évalués par le SPF P&O.

### 2.1.8 Intégrité

Le SPF Mobilité se réfère aux normes et valeurs du cadre déontologique<sup>17</sup>. En 2012, il a rédigé un plan d'intégrité 2012-2014<sup>18</sup> et l'a mis en œuvre. Les normes et valeurs ont été intégrées de manière structurelle dans la gestion journalière. Un nouveau plan pluriannuel est actuellement élaboré.

### 2.1.9 Évaluation

Un nouveau système d'évaluation est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013 dans la fonction publique fédérale<sup>19</sup>, remplaçant les cercles de développement par des cycles d'évaluation. Depuis lors, les mentions d'évaluation finales ont une incidence sur la carrière pécuniaire. L'évaluation est annuelle et porte sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. L'entretien d'évaluation relatif à la première année devait avoir lieu au plus tard fin janvier 2015 ou fin février 2015 pour les évaluateurs évalués.

Fin janvier 2015, le SPF Mobilité devait encore entamer 302 évaluations<sup>20</sup>. Bien qu'à ce moment, la période d'évaluation n'était pas terminée (surtout pour les évaluateurs), le responsable du service du développement de l'organisation et du personnel s'attendait à ce que certaines évaluations dépassent le délai prévu<sup>21</sup>. Certains membres du personnel n'avaient pas encore été évalués en raison du flou créé par diverses réorganisations au sein des services, si bien que le système de gestion Crescendo n'avait pas pu être adapté à temps<sup>22</sup>. En ce qui concerne les cycles d'évaluation, la convivialité de Crescendo ne s'est pas avérée optimale dans la pratique<sup>23</sup>. Les résultats du premier cycle d'évaluation devaient faire l'objet d'une évaluation approfondie en mars 2015. Il s'agissait de vérifier notamment si les

---

<sup>17</sup> Circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale. Le cadre déontologique s'intègre dans la politique et la gestion fédérales préventives de l'intégrité dont l'objectif premier est de sauvegarder et d'améliorer la confiance du citoyen dans le bon fonctionnement de la fonction publique administrative fédérale, en stimulant le comportement éthique et déontologique de l'ensemble des agents.

<sup>18</sup> Ce plan est corrélé à une enquête réalisée par la KULeuven en 2009-2011 auprès de tous les services fédéraux à la demande du Bureau d'éthique et de déontologie administrative, créé le 1<sup>er</sup> juillet 2006 au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion.

<sup>19</sup> Arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013).

<sup>20</sup> Ce nombre ne tient pas compte des 73 évaluations qui ont dû être suspendues en raison d'absences de longue durée. Sinon, il y aurait eu à ce moment 485 évaluations déjà clôturées et 258 en cours.

<sup>21</sup> C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans la pratique. La majorité des évaluations étaient toutefois clôturées fin juin 2015, même si 64 dossiers étaient encore en cours de traitement (sans compter les 105 dossiers dans lesquels l'évaluation avait été suspendue).

<sup>22</sup> Après la désignation du nouveau président du comité de direction, des réorganisations ont été opérées fin 2013 dans certains services et plusieurs compétences en matière de transport par route et de navigation intérieure ont été transférées aux régions durant le second semestre de 2014 dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Des mutations internes se produisent aussi régulièrement, induisant la nécessité de désigner de nouveaux évaluateurs.

<sup>23</sup> L'application n'est pas accessible aux personnes souffrant d'un handicap visuel, ni aux contrôleurs sur la route, ni aux personnes travaillant à distance ou à domicile. L'apposition de la signature électronique (e-ID) par l'évalué sous sa note finale posait également problème.

manquements éventuels des évaluateurs dans le cadre de l'exécution de leur mission avaient été pris en compte dans leur propre évaluation<sup>24</sup>.

### **2.1.10 Formation**

Le comité de direction approuve chaque année un plan de formation global intégrant les objectifs et besoins du personnel. Dans le cadre des cycles d'évaluation, le service d'encadrement P&O du SPF fixe des objectifs de développement personnel à partir du profil de compétences lié à la fonction exercée. Le service d'encadrement élabore en outre un plan de développement minimum pour chaque évalué. Les propositions de formation introduites par l'évalué sont examinées à la lumière des besoins, de la qualité et de la faisabilité au niveau du budget.

## **2.2 Recrutement et promotion de personnel**

### **2.2.1 Planification du personnel**

Le SPF Mobilité a élaboré des plans de personnel pour 2013 et 2014. Ils ont été approuvés par le ministre du Budget et le secrétaire d'État à la Fonction publique. Cette approbation permet de réaliser les recrutements et promotions prévus par les plans dans les limites budgétaires<sup>25</sup>.

Le SPF a élaboré et mis en œuvre les plans en respectant les critères et les limites de l'enveloppe de personnel prévus dans les circulaires annuelles. Pour ce faire, il a employé la méthode Sepp<sup>26</sup> et a eu recours à l'assistance et au contrôle qualité du SPF P&O. Dans le cadre de la mise en œuvre des plans, le SPF suit mensuellement l'effectif, les frais de personnel et le budget. Il soumet à l'Inspection des finances chaque action ayant des répercussions budgétaires.

### **2.2.2 Procédure de sélection en vue d'un recrutement et d'une promotion**

Lors de l'élaboration du plan de personnel, le comité de direction décide de déclarer des fonctions vacantes en vue d'un recrutement ou d'une promotion.

---

<sup>24</sup> Conformément aux articles 13, § 2, 14, § 2, et 15, § 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale.

<sup>25</sup> Il s'agit des plans de personnel suivants :

- plans de personnel relatifs aux enveloppes 2013 et 2014, approuvés le 9 juillet 2013 et le 22 avril 2014 (plan 2013 approuvé à la condition que les dépenses de personnel ne dépassent pas 98 % de l'enveloppe de personnel 2013 du SPF Mobilité [blocage de 2 % des crédits] hors droits de tirage sur la provision interdépartementale) ;
- plans de personnel relatifs à la direction Infrastructure de transport-Beliris pour 2013 et 2014, approuvés le 29 août 2013 et le 30 avril 2014 ;
- six plans de personnel relatifs aux sources spéciales de financement (notamment pour les petits organismes autonomes) pour 2013 et sept pour 2014, approuvés le 10 septembre 2013 et le 8 juillet 2014 (plans 2013 approuvés à la condition que les dépenses de personnel ne dépassent pas 98 % des crédits de personnel pour les entités disposant de crédits limitatifs). Ces plans concernent chacun un petit nombre de membres du personnel.

<sup>26</sup> Sepp est l'abréviation de Support électronique au plan de personnel. Il s'agit d'un outil que doivent utiliser les SPF et les SPP pour élaborer leurs plans de personnel. Conçu à l'initiative du SPF P&O, Sepp aide non seulement à l'élaboration, mais aussi au monitoring et au pilotage des plans.

Le ministre ou le président du comité de direction est libre de choisir la procédure d'attribution d'un poste vacant. Lorsqu'un service introduit une demande motivée visant à pourvoir un poste vacant par sélection statutaire, le service d'encadrement P&O du SPF Mobilité privilégie d'abord la voie de la mutation interne.

Les sélections et sélections comparatives<sup>27</sup> sont organisées par Selor<sup>28</sup>. Depuis l'arrêté royal du 30 septembre 2012<sup>29</sup>, Selor applique un modèle de screening fixe composé de modules successifs<sup>30</sup> pour toutes les sélections comparatives, y compris les sélections contractuelles. Afin de gagner en efficacité et de raccourcir les délais de traitement, une dispense est accordée au candidat qui a déjà réussi un module similaire auparavant et une exclusion de six mois lui est imposée en cas d'échec à un module.

Outre les sélections comparatives, le SPF consulte régulièrement via Selor les réserves de recrutement constituées pour une autre entité fédérale. Si la nature du poste vacant l'exige, le SPF demande une épreuve comparative complémentaire à Selor. Le SPF organise lui-même cette épreuve en concertation avec Selor et établit un classement séparé des candidats en fonction de celle-ci<sup>31</sup>. Dans tous les cas, les candidats conservent leur classement de la sélection comparative initiale, qu'ils aient réussi ou non l'épreuve complémentaire.

Selor organise aussi les sélections pour les fonctions de management, à l'exception de l'entretien complémentaire avec les candidats qu'il a jugés aptes.

Selor se charge également d'organiser les sélections comparatives en vue d'une promotion à un niveau supérieur<sup>32</sup>. En ce qui concerne la promotion à une classe supérieure du niveau A, le SPF peut choisir soit la promotion interne (classique), soit la promotion interne et la promotion par mobilité, soit la promotion interne, la promotion par mobilité et le recrutement externe<sup>33</sup>. Dans les deux derniers cas, Selor procède à une sélection comparative.

Les contacts entre Selor et le SPF recruteur se déroulent par voie électronique. Qu'il s'agisse d'une sélection statutaire, d'une sélection contractuelle, de la consultation d'une réserve de recrutement avec épreuve complémentaire ou d'une sélection en vue d'une promotion au

<sup>27</sup> Une sélection comparative est une sélection qui, sur la base d'une description de fonction et d'un profil de compétences, conduit à un classement des lauréats (article 20, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

<sup>28</sup> Selon l'article 4 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 concernant la sélection et la carrière des agents de l'État, elles sont organisées par l'administrateur délégué de Selor au sens strict. Ce dernier peut toutefois déléguer, sous sa surveillance, tout ou partie de l'organisation des sélections comparatives au service public fédéral (en vertu de l'article 21 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État).

<sup>29</sup> Arrêté royal du 30 septembre 2012 portant diverses mesures relatives à la sélection des agents de l'État.

<sup>30</sup> Seuls les candidats qui ont réussi le module précédent peuvent participer au suivant. Le classement est établi uniquement en fonction des résultats obtenus au dernier module.

<sup>31</sup> Article 20, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Pour le recrutement, le ministre ou son délégué est lié par ce classement distinct. La possibilité de recourir à une réserve de recrutement d'une autre entité fédérale n'est apparue dans la réglementation que depuis l'arrêté royal du 30 septembre 2012, qui a confirmé une pratique conçue par Selor et existant déjà depuis plusieurs années.

<sup>32</sup> Il peut confier ces sélections, sous sa surveillance, au SPF concerné.

<sup>33</sup> L'arrêté royal du 30 septembre 2012 prévoit que la procédure de promotion pour les emplois dans les classes A2 à A5 peut être ouverte aux agents de la fonction publique administrative fédérale par mobilité ou par promotion. En outre, pour les emplois dans les classes A2 à A4, la procédure peut être ouverte en même temps au recrutement (modification de l'article 6bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937).

niveau supérieur, un responsable de sélection du service d'encadrement P&O transmet à Selor, au moyen d'un formulaire en ligne, la demande de sélection mentionnant toutes les informations sur la fonction<sup>34</sup>. Selor doit ensuite approuver l'ensemble des éléments de la demande. Un responsable de sélection de Selor ou un membre du personnel du SPF Mobilité certifié par Selor<sup>35</sup> vérifie le respect des conditions d'admission (diplôme et/ou nombre d'années d'expérience). La désignation des membres de la commission de sélection se fait aussi en concertation avec Selor. Ensuite, Selor et le service d'encadrement P&O du SPF concluent un *Service Level Agreement (SLA)* fixant le calendrier, les étapes de la procédure et les tâches de chacune des parties.

Au terme de la procédure de sélection, le service d'encadrement P&O introduit une demande de consultation auprès de Selor afin que ce dernier s'enquière de la volonté des lauréats d'entrer en service. Le SPF engage ensuite les lauréats intéressés dans l'ordre de leur classement. Avant l'entrée en service d'un membre du personnel statutaire ou contractuel, le SPF soumet le dossier à l'Inspection des finances, qui vérifie si la fonction figure dans le plan de personnel et si l'entrée en service n'entraîne pas le dépassement du budget et du nombre d'équivalents temps plein (ETP). L'accord de principe préalable de l'Inspection des finances est requis dans certains cas, entre autres pour les contrats de remplacement.

### 2.2.3 Contrôle par la Cour des sélections en vue d'un recrutement

La Cour des comptes a constitué un échantillon de 69 dossiers de sélection parmi les 121 qui composent la liste de toutes les sélections en vue d'un recrutement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. L'échantillon comprend 4 mandataires, 43 statutaires et 22 contractuels. Elle a examiné le respect de la réglementation en matière de personnel, les procédures et le contrôle interne qui s'y rapporte ainsi que la transparence de la documentation.

La Cour a constaté à plusieurs reprises que le SPF Mobilité tente de recruter en tant que statutaires des agents précédemment engagés comme contractuels, de manière à conserver les connaissances acquises au sein du SPF. Il contrevient ainsi parfois au principe de l'accès libre, public et égalitaire à la fonction publique. Par exemple, le SPF fixe des conditions spécifiques (concernant le diplôme, par exemple) définies sur mesure pour le membre du personnel contractuel, qui entravent l'accès aux autres candidats. Il arrive aussi que le recrutement s'effectue à partir des réserves de recrutement d'autres entités dans lesquelles figure déjà le membre du personnel contractuel du SPF. De cette manière, des candidats internes sont nommés alors qu'ils occupent une place en bas d'une longue réserve de recrutement. Comme pour tous les autres dossiers, ces sélections et recrutements à partir de réserves de recrutement existantes ont tous été approuvés préalablement par Selor.

La Cour des comptes observe que, lorsque le SPF a recours à la réserve d'une autre entité fédérale, Selor autorise des épreuves comparatives complémentaires dans le cas de certaines réserves dont le profil de fonction d'origine diffère, dans une mesure variable, de celui du poste vacant<sup>36</sup>. La réglementation, à savoir l'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937,

---

<sup>34</sup> Notamment le contenu et le profil de la fonction, l'employeur, l'offre, la procédure de sélection et la composition de la commission de sélection.

<sup>35</sup> Le service d'encadrement P&O du SPF Mobilité comprend cinq personnes certifiées par Selor en vue des sélections, des sélections comparatives et des épreuves comparatives complémentaires.

<sup>36</sup> Par exemple, une épreuve comparative complémentaire pour « attaché navigation intérieure » à partir d'une sélection comparative pour « attaché contrôle jeux de hasard du SPF Justice », ou une épreuve comparative complémentaire pour

ne prévoit aucune règle quant à la correspondance de ces profils de fonction. La Cour des comptes estime que la réglementation devrait préciser dans quelle mesure les fonctions doivent correspondre et dans quels cas il est possible d'organiser une épreuve complémentaire.

La règle en vigueur dans la fonction publique administrative fédérale (SPF, SPP et institutions fédérales) est que pendant les trois mois qui suivent la date du procès-verbal, l'organisateur d'une sélection est seul à pouvoir disposer de sa réserve et procéder aux recrutements souhaités. Passé ce délai, la réserve de recrutement est accessible à tous les autres SPF, SPP et institutions fédérales, qui peuvent alors solliciter éventuellement l'organisation d'une épreuve comparative complémentaire. Ils peuvent aussi demander à l'organisateur de la sélection de déroger au délai de trois mois<sup>37</sup>.

Depuis l'arrêté royal du 30 septembre 2012, toutes les sélections visant le marché externe sont aussi ouvertes au personnel de la fonction publique administrative fédérale (marché interne). Néanmoins, cet arrêté royal dispose seulement que, pour les emplois dans les classes A2 à A5, la promotion à la classe supérieure peut être ouverte simultanément aux agents du SPF concerné et, par mobilité, aux agents de la fonction publique fédérale<sup>38</sup>. Il ne semble pas conférer une base juridique à l'extension de ce principe à l'ensemble des sélections ouvertes au marché externe.

Dans deux dossiers, la Cour des comptes a constaté que le candidat recruté ne remplissait pas les conditions d'admission à la sélection comparative.

Le SPF a octroyé un contrat à durée indéterminée au lauréat le mieux classé d'une sélection en vue d'un emploi contractuel à durée déterminée (sélection d'assistant administratif à la direction Infrastructure de transport-Beliris). Pour ce faire, il a appliqué l'article 1<sup>er</sup>, 36<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1993 autorisant l'octroi d'un contrat au personnel de la direction Infrastructure de transport du SPF Mobilité pour des tâches auxiliaires ou spécifiques. Dans son avis, l'Inspection des finances a laissé au SPF la possibilité de choisir entre un contrat de remplacement ou un contrat à durée indéterminée. La Cour des comptes estime qu'à partir du moment où une sélection est annoncée pour un contrat à durée déterminée, il n'est pas permis d'accorder par la suite un contrat à durée indéterminée pour des tâches auxiliaires ou spécifiques.

#### **2.2.4 Contrôle par la Cour des sélections en vue d'une promotion**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, 111 membres du personnel ont été promus à un niveau supérieur (C ou B) ou à une classe supérieure (de A1 à A2, de A2 à A3 ou de A3 à A4). La Cour des comptes a sélectionné 52 dossiers de promotion en vue de leur examen.

Les promotions à une classe supérieure du niveau A ont toutes fait l'objet d'une procédure de promotion interne (classique). Le SPF Mobilité organise cette procédure lui-même, sans l'intervention de Selor et sur la proposition du directeur général concerné. L'entretien avec les candidats à une promotion à la classe A2 est mené par le directeur général, tandis que le

---

« attaché politique mobilité » à partir d'une sélection comparative pour « expert en évaluation de formation du SPF P&O ». Dans les deux cas, il s'est avéré que les lauréats étaient déjà en service auprès du SPF Mobilité.

<sup>37</sup> Cette possibilité n'est pourtant pas mentionnée dans l'arrêté royal précité.

<sup>38</sup> Modification de l'article 6bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.



comité de direction se charge de l'entretien avec les candidats à une promotion aux classes A3, A4 et A5. La procédure prévoit la possibilité de déposer une plainte interne contre le classement des candidats proposé par le comité de direction. Le service d'encadrement P&O dispose d'une description de processus détaillée concernant la promotion à des classes supérieures dans le niveau A et l'audit a démontré que le service l'applique scrupuleusement. Le traitement des sélections de promotion à des classes supérieures (dans le niveau A) ou à un niveau supérieur (C ou B) se déroule aussi correctement.

Ces dernières années, il n'y a pas eu de promotions du niveau C ou B au niveau A (classes A1 ou A2) au SPF Mobilité. Les sélections se déroulent en trois séries d'épreuves. La première série vise à tester l'aptitude du candidat à fonctionner au niveau A. En cas de réussite, il accède à la deuxième série pour laquelle il doit réussir quatre cours du programme de master d'une université ou haute école. Des membres du personnel du SPF Mobilité sont inscrits à ces cours depuis 2014, tandis que d'autres en sont dispensés sur la base de leur diplôme. Enfin, la troisième série consiste en une sélection comparative organisée par le SPF en collaboration avec Selor. Elle a été organisée au SPF Mobilité pour la première fois en février 2015 et a désigné quatre lauréats. S'ils donnent satisfaction au terme de leur période d'adaptation prévue d'un an, ils seront promus au niveau A.

## 2.3 Suivi des prestations et fixation des traitements

### 2.3.1 Contrôle interne

#### 2.3.1.1 Tenue des données personnelles et pécuniaires

Le service d'encadrement P&O dispose d'une application informatique de gestion du personnel, nommée Pisa (*Personeels-, Informatiesysteem voor de Administratie*). Il est prévu que Pisa soit remplacée à terme par le logiciel de base Peoplesoft constituant la plateforme de développement du projet e-HR<sup>39</sup>.

Peoplesoft est devenue l'application de base, mais ses fonctionnalités sont encore limitées pour l'instant. Elle est constituée de deux modules : gestion des données du personnel et gestion des absences. Peoplesoft a pour défaut majeur de ne pas contenir de module de paiement : le lien entre la gestion de la paie et la gestion du personnel fédéral ne pourra se faire qu'au moment de l'intégration du SCDF au SPF P&O<sup>40</sup>. Par conséquent, le service d'encadrement P&O du SPF Mobilité doit conserver l'application Pisa. En outre, il subsiste encore quatre fichiers de bases de données pour les allocations et indemnités (frais de voyage et de séjour, dépenses liées aux missions à l'étranger, indemnités diverses et facilités de transport) qui ne sont pas intégrés à Peoplesoft.

Outre les fichiers électroniques, le SPF Mobilité conserve encore les dossiers de personnel individuels sur papier. La Cour des comptes souligne l'importance de la protection des données à caractère personnel. Durant l'audit, elle a en effet demandé un dossier de

---

<sup>39</sup> Entamé le 1<sup>er</sup> mai 2007, le projet e-HR a pour but d'automatiser les processus de gestion et d'administration du personnel communs aux services publics fédéraux. Le SPF Mobilité a fait partie du groupe pilote dès le début, aux côtés des quatre SPF horizontaux, du SPP Intégration sociale, du SPF Justice (services centraux) et du SPF Économie.

<sup>40</sup> Le SCDF devait être intégré au SPF P&O au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et y constituer une direction générale distincte sous le nom de P&O Shared Services Center. L'intégration a toutefois été reportée à une date indéterminée. Il faut d'abord redessiner et fixer définitivement la structure de l'administration fédérale.

personnel qui s'est révélé introuvable<sup>41</sup>. Même dans le cadre du nouveau mode de travail qui préconise notamment l'accès libre et aisé à tous les espaces ou locaux, la règle veut toujours que les dossiers personnels soient accessibles uniquement aux membres du service d'encadrement P&O. Ce dernier impute l'incident au fait qu'il a déménagé trois fois en quelques mois. Les dossiers de personnel n'étaient alors pas conservés dans un endroit fermé à clé et, de plus, ils se trouvaient avec autres dossiers.

### **2.3.1.2 Qualité et transmission des données à caractère personnel**

Dans le cadre du projet *Data Quality Management*, un membre du personnel contrôle en permanence la qualité des informations contenues dans les rapports générés par les diverses applications informatiques (Pisa, Peoplesoft, fichiers Access).

### **2.3.1.3 Calcul et paiement du traitement**

Le SPF transmet au SCDF les absences ayant des répercussions sur le calcul du salaire au moyen des « relevés de mutations » auxquels sont jointes les décisions concernées. Le relevé des mutations sur papier est encore réalisé manuellement dans Pisa. Selon le service d'encadrement P&O, la concordance entre le document signé, la décision concernée et les données du module « absences » de Peoplesoft est vérifiée. Les gestionnaires de dossiers du service d'encadrement P&O ainsi que la hiérarchie contrôlent systématiquement les relevés de mutations (avant de les transmettre au SCDF) et les paiements proprement dits. Les anomalies peuvent être identifiées grâce à plusieurs instruments de monitoring (SCDF, Sepp, Fedcom) et aux contrôles de la qualité des données. Le SPF signale au SCDF les montants payés indûment. Le SCDF réclame les montants indus ou verse les arriérés.

Il existe aussi une procédure d'approbation pour prendre en compte l'ancienneté acquise dans le secteur privé dans le calcul du salaire. Pour les allocations et les indemnités, le service d'encadrement P&O vérifie aussi d'abord les demandes introduites par les directeurs généraux avant de les exécuter.

### **2.3.2 Ancienneté pécuniaire**

La Cour des comptes a observé des erreurs dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire lors des augmentations intercalaires pour le personnel contractuel effectuant des prestations incomplètes en service au SPF Mobilité avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les prestations incomplètes fournies à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 auprès du SPF Mobilité ont été valorisées au pro rata et non pas intégralement. Ces prestations incomplètes peuvent être considérées au pro rata uniquement si elles ont été prestées chez un employeur précédent ou si le membre du personnel contractuel a entamé une carrière statutaire<sup>42</sup>.

## **2.4 Octroi des allocations et indemnités**

La Cour des comptes a examiné une série d'allocations, de primes et d'indemnités octroyées au personnel du SPF Mobilité. Cet examen a donné lieu aux constatations suivantes.

---

<sup>41</sup> Et qui n'avait toujours pas été retrouvé à la clôture de l'audit.

<sup>42</sup> Article 3, § 5, de l'arrêté royal du 11 février 1991 fixant les droits individuels pécuniaires des personnes engagées par contrat de travail dans les services publics fédéraux et articles 2 et 15 de l'arrêté royal du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des services publics fédéraux. Commentaire dans la circulaire 499b du 11 juillet 2001 et dans le [163<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes](#), p. 570, point 3.8.

#### 2.4.1 Indemnité forfaitaire pour les managers

Un directeur général a reçu une indemnité forfaitaire mensuelle<sup>43</sup> entre sa désignation à cette fonction, le 16 avril 2009, et le terme de l'exercice de la fonction, le 31 décembre 2014. Une indemnité forfaitaire similaire est également accordée à un directeur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (et son montant a été majoré le 1<sup>er</sup> octobre 2009). Les arrêtés ministériels d'octroi prévoient dans les deux cas que l'octroi tient compte de la charge de travail supplémentaire liée à l'exercice de la fonction. On peut en déduire qu'en octroyant ces indemnités, le secrétaire d'État à la Mobilité voulait en réalité accorder une augmentation de traitement. Bien entendu, l'octroi de pareille augmentation de traitement dans le statut n'est envisageable qu'en vertu d'une réévaluation des fonctions concernées.

En 2014, le directeur général a été en congé de maladie pendant plus de trois mois, durant lesquels il a continué à percevoir l'indemnité forfaitaire mensuelle en violation de la réglementation. En effet, l'article 3 de l'arrêté royal du 26 mars 1965<sup>44</sup> dispose que l'interruption de l'exercice de la fonction à laquelle une indemnité forfaitaire est attachée entraîne la suspension du paiement de ladite indemnité, dans la mesure où les charges ne sont plus supportées. Le service d'encadrement P&O invoque le fait que le directeur général a continué pendant son congé de maladie à exercer certaines tâches qui lui étaient imposées par la réglementation.

Renseignements pris auprès du SCDF, l'octroi de ces indemnités<sup>45</sup> n'a pas non plus été communiqué à l'administration fiscale, alors que l'article 57, 3<sup>o</sup>, du code des impôts sur les revenus 1992 le prescrit.

#### 2.4.2 Prime de direction

Les membres du personnel de niveau B, C ou D de la fonction publique fédérale peuvent recevoir une prime de direction lorsqu'ils dirigent une équipe sous certaines conditions. La Cour des comptes a constaté que le SPF Mobilité viole dans la pratique l'article 34 de l'arrêté royal du 25 octobre 2013<sup>46</sup>, en vertu duquel la prime de direction n'est pas due lorsque le traitement n'est pas dû ni lorsque le membre du personnel n'exerce pas effectivement sa fonction pendant une période continue de trente jours ouvrables, et ce dès le premier jour de cette période. En violation de cet article, cinq membres du personnel ont continué à recevoir la prime de direction durant une période où ils n'exerçaient pas la fonction concernée (pendant un congé parental, un congé de maladie ou un congé de maternité).

#### 2.4.3 Indemnité pour télétravail

Les membres du personnel du SPF Mobilité qui font du télétravail perçoivent une indemnité forfaitaire mensuelle pour leurs frais liés à la connexion à internet. Un membre du personnel

---

<sup>43</sup> En application de l'article 15, § 3, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation. Cet article précise que la rémunération totale du manager peut prévoir le remboursement forfaitaire de frais.

<sup>44</sup> Arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux.

<sup>45</sup> Tout comme l'indemnité accordée à un membre du personnel du SPF Mobilité, détaché à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne.

<sup>46</sup> Arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

en congé de maladie depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 reçoit toujours cette indemnité chaque mois, ce qui est contraire à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 (voir [point 2.4.1](#)).

#### **2.4.4 Allocation de projet**

Depuis 2002 au moins, un membre du personnel de la classe A3 (conseiller) a perçu une allocation de projet sans justification. Le SPF Mobilité a dès lors cessé le versement de celle-ci en février 2015.

#### **2.4.5 Allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure**

Fin 2014, onze membres du personnel du SPF Mobilité exerçaient une fonction supérieure.

L'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure se calcule conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 8 août 1983<sup>47</sup>. L'agent qui exerce une fonction supérieure bénéficie d'une allocation égale à la différence entre son échelle de traitement et l'échelle de traitement qui lui serait octroyée s'il était promu au grade ou à la classe dont relève la fonction. Le montant de l'allocation s'est avéré trop faible dans deux cas parce qu'il était inférieur à la différence minimale qui doit exister entre les deux barèmes en vertu des articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 25 octobre 2013<sup>48</sup>. Le SPF Mobilité prouve qu'il a agi conformément à la proposition du SPF P&O de déjà tenir compte d'une modification à apporter à l'arrêté royal<sup>49</sup>. Cette modification doit préciser quand la différence doit être garantie. Le SPF P&O devait déposer fin 2014 un projet d'arrêté royal auprès du ministre de la Fonction publique, visant à corriger cette anomalie présente dans l'arrêté royal du 25 octobre 2013. Puisque l'arrêté royal n'est pas encore modifié, l'observation de la Cour demeure pertinente.

Dans quatre cas, la Cour a relevé le non-respect des règles de désignation fixées dans l'arrêté royal du 8 août 1983. Les modalités de pareille désignation à une fonction supérieure diffèrent selon qu'il s'agisse d'un poste vacant ou d'une fonction momentanément non occupée.

Dans deux des quatre cas, la désignation initiale a été prolongée avec l'accord de l'Inspection des finances, alors qu'il s'agissait d'une nouvelle désignation. Dans le premier dossier, l'acte de désignation initial concernait l'exercice d'une fonction supérieure à un poste momentanément non occupé, tandis que la fonction supérieure actuelle correspond à un poste vacant. L'autre dossier se rapporte à l'exercice d'une fonction supérieure à un poste momentanément non occupé qui change de titulaire. Or, il est nécessaire de dresser un nouvel acte de désignation en cas de changement de titulaire.

Dans les deux autres dossiers, les formalités administratives de la désignation ou de la prolongation ont été remplies tardivement. La décision du comité de direction et l'arrêté

---

<sup>47</sup> Arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'État, tel que modifié par l'article 81 de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

<sup>48</sup> Dans les deux cas, le SPF n'a pas respecté la différence de 3.000 euros, soit le montant minimal (montant annuel à l'indice 138,01) lors du passage à la classe supérieure en vertu de l'article 58.

<sup>49</sup> L'article 54 de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 serait complété par un alinéa avec effet rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

ministériel ont été pris bien trop tardivement dans le premier<sup>50</sup>, et l'arrêté ministériel et l'avis favorable de l'inspecteur des finances sont arrivés hors délais dans le second<sup>51</sup>.

#### 2.4.6 Indemnité de rupture

Deux agents, du SPF Mobilité pour l'un et du SPF Économie pour l'autre, ont bénéficié d'un congé pour mission afin d'exercer une fonction d'expert contractuel auprès du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National<sup>52</sup>. Par manque de moyens financiers suffisants pour poursuivre la mission, le SPF Mobilité a mis fin aux contrats d'expert sans que les intéressés doivent prêter un délai de préavis. Ils ont directement repris le service dans leur SPF d'origine. À la suite de cette rupture de contrat, le SPF leur a versé une indemnité de rupture calculée conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail<sup>53</sup>. Lors de son examen des dossiers, la Cour n'a trouvé aucun motif justifiant que les intéressés n'aient pas dû prêter leur délai de préavis au Service de régulation, ce qui aurait permis d'éviter le versement simultané du traitement et de l'indemnité.

### 2.5 Mises à disposition

Tous les organismes autonomes emploient du personnel mis à leur disposition, soit par le SPF Mobilité (à l'OE et au Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National), soit par les entreprises publiques (au SSICF, au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires et au Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National). Ces mises à disposition doivent reposer sur un fondement légal.

Le SPF Mobilité peut mettre du personnel à la disposition de l'OE en vertu de l'article 14 de l'arrêté royal du 22 juin 2011 désignant cet organisme et portant exécution de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire<sup>54</sup>. Cette loi a été remplacée par le code ferroviaire<sup>55</sup>. Les membres du personnel de l'organisme d'enquête restent des agents statutaires ou contractuels du SPF Mobilité, que ce dernier affecte à l'organisme d'enquête à la suite d'un recrutement via Selor.

Le SPF Mobilité peut aussi mettre du personnel à la disposition du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National en vertu de l'article 15 de l'arrêté royal du 25 octobre 2004<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Respectivement quatre et six mois après le début de l'exercice de la fonction supérieure.

<sup>51</sup> Respectivement deux et un mois après le commencement de la prolongation.

<sup>52</sup> Un service étroitement lié au SPF Mobilité sur le plan organisationnel (voir [point 2.1.1](#)).

<sup>53</sup> Cette indemnité s'élevait respectivement à 72.809 et 42.260 euros.

<sup>54</sup> Cette loi a créé l'organisme d'enquête et l'autorité de sécurité ferroviaire (SSICF). Deux arrêtés d'exécution ont été pris le 22 juin 2011, le premier désignant l'organisme d'enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires et le second désignant l'autorité de sécurité ferroviaire.

<sup>55</sup> Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

<sup>56</sup> Arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Depuis 2008 déjà, la Commission européenne<sup>57</sup> interroge la Belgique<sup>58</sup> à propos du lien juridique entre, d'une part, le fonctionnaire dirigeant et (par extension) le personnel du SSICF et, d'autre part, le groupe SNCB (désormais la SCNB et Infrabel, dont le personnel est géré par leur filiale HR-Rail) et au sujet de la compatibilité de ce lien avec l'exigence d'indépendance des autorités de sécurité prescrite par l'article 16 de la directive 2004/49/CE<sup>59</sup>. En conséquence, la Belgique a mis un terme à la possibilité de transférer du personnel de la SCNB-Holding. Depuis le 18 janvier 2013, il n'est plus possible de transférer du personnel de la SNCB ou d'Infrabel au SSICF<sup>60</sup>. Afin d'éviter une perte d'expertise, il a aussi été convenu avec la Commission européenne que les agents déjà transférés au SSICF pouvaient y rester jusqu'à leur retraite.

Le 26 septembre 2013, peu après la promulgation de la loi du 30 août 2013 (le code ferroviaire), la Commission européenne a malgré tout lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique concernant la transposition de l'article 16, § 1<sup>er</sup>, de la directive 2004/49/CE. La Commission partait du principe qu'au même titre que la loi du 19 décembre 2006, l'arrêté d'exécution du 22 juin 2011 désignant l'autorité de sécurité avait été abrogé et, partant, sa disposition supprimant la possibilité de transférer du personnel de la SNCB-Holding. La Belgique a toutefois précisé que le remplacement de la loi par le code ferroviaire n'entraînait pas le remplacement de l'arrêté royal du 22 juin 2011. La possibilité de transférer du personnel de la SNCB et d'Infrabel vers le SSICF resterait donc bel et bien annulée.

La Cour des comptes constate une contradiction entre l'article 73, § 1<sup>er</sup>, du code ferroviaire et l'article 14 de l'arrêté royal susmentionné, qu'il faut considérer comme un arrêté d'exécution de la loi. Le code ferroviaire dispose que le personnel de la SNCB-Holding qui a été transféré conserve tous ses droits, y compris celui au retour. En revanche, l'arrêté royal supprime la possibilité de transfert à partir du 18 janvier 2013, sauf si l'intéressé démissionne de son service initial et abandonne son droit à un retour éventuel.

La Commission européenne n'a pas encore mis fin à la procédure d'infraction. Le SPF Mobilité a encore invoqué, en vain, le fait qu'il avait enlevé la compétence sur les instances de contrôle au ministre de la Mobilité, compétent également pour la SCNB et Infrabel, pour l'attribuer à un autre ministre en novembre 2014.

L'autorisation légale fait défaut pour le détachement de personnel de la SCNB au sein du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires. L'article 17, § 6, de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses ne peut en tenir lieu<sup>61</sup>. Durant les dernières années, le groupe SNCB n'a toutefois plus mis de nouveaux agents à la disposition du Service de

---

<sup>57</sup> Plus précisément la Direction générale de la mobilité et des transports (DG Move).

<sup>58</sup> Dans le cadre d'un dialogue structuré (EU Pilot) avec l'État membre concerné, permettant d'éviter une procédure formelle d'infraction.

<sup>59</sup> Cet article dispose que l'autorité de sécurité désignée par l'État membre doit être indépendante des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure, des demandeurs de certification et des entités adjudicatrices en ce qui concerne son organisation, sa structure juridique et ses décisions.

<sup>60</sup> Article 14 de l'arrêté royal du 22 juin 2011 désignant l'autorité de sécurité ferroviaire.

<sup>61</sup> Article 17, § 6 : « *Le Roi détermine les ressources humaines et matérielles à affecter au Service de médiation.* » La notion d'« affectation » est utilisée ici dans son sens général.

médiation. Afin d'assurer la continuité du service public, les membres du personnel de la SNCB Holding qui étaient déjà mis à la disposition du Service y restent détachés<sup>62</sup>.

L'entreprise publique autonome Belgocontrol met des agents à la disposition du Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National<sup>63</sup>. Cette mise à disposition repose uniquement sur une décision du conseil des ministres du 19 juillet 2001. La Cour des comptes observe en outre que le Service de médiation pour les passagers de transports aériens et les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National, créé par la loi du 28 avril 2010 pour succéder au Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National, n'est toujours pas opérationnel. Il manque encore un arrêté d'exécution qu'il faudrait prendre d'urgence.

---

<sup>62</sup> Article 11, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 24 octobre 2012 relatif au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires.

<sup>63</sup> Créé par l'arrêté royal du 15 mars 2002 portant création d'un Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National.

## CHAPITRE 3

# Conclusions et recommandations

### 3.1 Contrôle interne

L'audit a démontré qu'au sein du SPF Mobilité et du service d'encadrement P&O en particulier, l'environnement de contrôle interne, qui conditionne l'efficacité de cette fonction, présente certaines faiblesses.

Sur le plan organisationnel, les liens étroits que le SPF Mobilité entretient avec différents organismes autonomes sont source de risques. Aux termes de la réglementation européenne, ces derniers doivent fonctionner de manière indépendante, mais en réalité, ils sont fortement tributaires du SPF Mobilité au niveau de leur personnel, de la logistique et du budget. Ils sont également placés sous l'autorité hiérarchique d'un ministre. Pour réduire le risque de conflit d'intérêts dans l'exécution de leur mission, la Cour des comptes s'appuie sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et préconise le renforcement de l'indépendance de ces organismes autonomes vis-à-vis du SPF Mobilité et du ministre. Ils pourraient à cet effet se voir conférer une personnalité juridique.

La Cour des comptes insiste également pour qu'une institution indépendante effectue les audits relatifs au fonctionnement des organismes imposés par les réglementations. Aucun audit de ce type n'a eu lieu à ce jour.

Dans l'état actuel des choses, le SPF ne dispose pas d'un système de mesure des prestations performant qui lui permettrait d'identifier le degré de réalisation des objectifs inscrits dans les plans stratégiques et opérationnels. Le SPF doit désigner dans son nouveau contrat d'administration les responsables de la réalisation des objectifs en vue d'évaluer les titulaires d'une fonction de management. La Cour des comptes souligne que cet objectif nécessite l'existence d'un système de suivi et de rapportage performant. Le contrat d'administration doit en outre prévoir une analyse des risques susceptibles de peser sur la réalisation des objectifs. Cette analyse ne doit pas seulement se faire au niveau stratégique, mais doit également englober le service d'encadrement P&O (notamment ses processus et projets), ainsi que la confection et le suivi d'un plan d'action.

### 3.2 Recrutement et promotion du personnel

Le SPF Mobilité tente régulièrement de recruter en tant que statutaires des agents qui sont déjà en service au SPF comme contractuels. Il contrevient ainsi parfois au principe de l'accès libre, public et égalitaire à la fonction publique.

Pour ce qui est de la consultation de la réserve constituée par une autre entité fédérale, la Cour des comptes estime souhaitable que la réglementation détermine dans quelle mesure le profil initial peut différer de celui de l'emploi vacant et dans quels cas une épreuve comparative complémentaire est autorisée. L'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ne donne actuellement aucune précision à ce sujet.



Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 30 septembre 2012, toutes les sélections pour le marché externe sont aussi ouvertes à la fonction publique administrative fédérale (marché interne).

Dans deux dossiers, la Cour des comptes a constaté que le candidat recruté ne remplissait pas les conditions d'admission à la sélection comparative.

Quant au traitement des sélections de promotion à un niveau supérieur ou une classe supérieure, la Cour des comptes a constaté que le conseil de direction du SPF se prononce également sur les promotions du personnel des organismes autonomes, alors que ces derniers n'y sont représentés d'aucune manière, même pas indirectement. À l'heure actuelle, le SPF Mobilité conclut des *Service Level Agreements* (SLA) avec ces organismes autonomes afin de remédier à la situation.

### 3.3 Suivi des prestations et fixation des traitements

Peoplesoft, la plateforme de développement du projet fédéral e-HR, est devenue l'application de base pour la gestion du personnel du SPF Mobilité, mais ses fonctionnalités sont encore trop limitées pour le moment. Par exemple, elle ne comprend pas de module de paiement. En attendant la poursuite du développement du projet fédéral e-HR, le SPF est contraint de continuer à utiliser sa propre application Pisa parallèlement à Peoplesoft.

Dans le contexte du « nouveau mode de travail » censé faciliter le déplacement physique des services, la Cour des comptes souligne la nécessité de porter une attention constante à la sécurité, non seulement des fichiers électroniques, mais aussi des dossiers de personnel papier. Ces dossiers ne peuvent pas être accessibles à du personnel extérieur au service d'encadrement P&O.

La Cour des comptes a observé des erreurs dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire lors des augmentations intercalaires pour les membres du personnel contractuels effectuant des prestations incomplètes qui étaient en service au SPF Mobilité avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### 3.4 Octroi des allocations et indemnités

La Cour des comptes a relevé plusieurs autres cas où l'octroi d'une allocation ou d'une indemnité ne se justifiait pas (par exemple, en cas d'absence pendant laquelle le traitement n'est plus dû). Elle recommande au SPF d'arrêter le versement de ces allocations et de procéder au recouvrement des indemnités octroyées indûment.

Dans deux cas, le SPF a octroyé, en application de la loi relative aux contrats de travail, une indemnité de rupture à la suite de la cessation immédiate d'un contrat que des agents statutaires exerçaient pendant un congé pour mission auprès d'un des organismes autonomes étroitement liés au SPF Mobilité. Les agents ont pu reprendre leur fonction statutaire au SPF directement après la rupture. Le paiement simultané d'une indemnité de rupture et d'un traitement aurait pu être évité si les intéressés avaient dû prêter leur délai de préavis. Lors de l'examen des dossiers, la Cour des comptes n'a pas trouvé de motif justifiant que les intéressés n'aient pas dû prêter leur délai de préavis.

Il s'agit d'améliorer la communication des informations concernant les absences à la cellule compétente pour l'octroi des allocations et des indemnités. Ce point fait partie du projet *Data Quality Management*, qui est en cours au sein du service d'encadrement P&O.

### **3.5 Mises à disposition**

Le 26 septembre 2013, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique concernant la transposition de l'article 16 de la directive 2004/49/CE. Elle estime qu'en ce qui concerne son organisation, sa structure juridique et ses décisions, l'autorité de sécurité ferroviaire n'est pas indépendante de toute entreprise ferroviaire, tout gestionnaire de l'infrastructure, tout demandeur de certification et toute entité adjudicatrice. Cette procédure est toujours en cours.

La Cour des comptes constate ensuite l'absence de base légale pour le détachement d'agents de la SNCB-Holding au Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires. Les détachements d'agents de Belgocontrol au Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National ne reposent que sur une décision du conseil des ministres. Le Service de médiation pour les passagers de transports aériens et les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National, créé par la loi du 28 avril 2010, n'est toujours pas opérationnel en l'absence d'un arrêté d'exécution.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.  
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2015/1128/34

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

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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