



Cour des comptes



La gestion des ressources humaines des ports autonomes de la Région wallonne



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, août 2022



Cour des comptes

La gestion des ressources humaines des ports autonomes de la Région wallonne



Rapport adopté le 9 août 2022 par la chambre française de la Cour des comptes

La gestion des ressources humaines des ports autonomes de la Région wallonne

La Cour des comptes a évalué la gestion du personnel des ports autonomes de la Région wallonne, à savoir les Ports de Liège (PAL), de Charleroi (PAC), de Namur (PAN) et du Centre et de l'Ouest (Paco).

Cet audit a permis de constater, au sein du PAC, du PAN et du Paco, divers manquements dans l'application du code de la fonction publique wallonne (CFPW), la non-conformité du calcul des rémunérations à la réglementation fiscale ou sociale, ainsi que, en matière de sélection des agents, l'absence de certaines pièces justificatives aux dossiers.

Nécessité d'externaliser la gestion des ressources humaines

Ces constats s'expliquant notamment par l'insuffisance des ressources humaines des trois ports concernés, la Cour des comptes recommande d'externaliser la gestion des ressources humaines, y compris la sélection et le recrutement des agents, vers une structure dotée des connaissances et compétences requises en matière de fonction publique wallonne et de droit social. Cette solution permettrait également de mettre en œuvre des activités communes de contrôle interne visant à s'assurer de la conformité de la situation administrative et pécuniaire des agents des ports, ainsi que de leur sélection et du calcul de leurs rémunérations, à la réglementation en vigueur.

La Cour des comptes estime qu'une telle externalisation pourrait s'opérer soit en recourant aux services de support du SPW Secrétariat général, soit en créant une structure spécifique commune aux quatre ports et regroupant les emplois d'ingénieurs et de contrôleurs de chantiers nécessaires à leurs activités.

Insuffisance des barèmes

Relativement à ces dernières fonctions, les travaux d'audit ont permis de constater une certaine insuffisance des barèmes y afférents, compte tenu des difficultés de recrutement de ces profils spécifiques. La Cour recommande dès lors de revaloriser ces fonctions, y compris pour le personnel du service public de Wallonie (SPW), personnel qui est également amené à travailler au profit des ports autonomes dans le cadre de la convention visée à l'article 18 des contrats de gestion liant les ports et le gouvernement wallon.

Pareillement, les fonctions de directeur du PAC, du PAN et du Paco devraient être revalorisées eu égard à la nature de leurs fonctions et au niveau des responsabilités assumées par les intéressés.

Difficultés suscitées par la mise à disposition de membres du personnel du SPW

L'audit a également permis d'identifier les difficultés suscitées par la mise à disposition des ports de membres du personnel du SPW Mobilité et Infrastructures, notamment quant à l'octroi de primes de détachement aux agents concernés.

Considérant la situation de droit public dans laquelle se trouvent les agents des ports autonomes, la Cour des comptes rappelle qu'il n'appartient pas au conseil d'administration de l'un d'entre eux de déroger au statut pécuniaire sur la base de négociations individuelles, l'agent ne pouvant se prévaloir, pour l'avenir, d'un droit acquis aux avantages irrégulièrement consentis.

L'octroi de ces primes crée par ailleurs des inégalités de traitement, tant entre les différents agents mis à disposition que vis-à-vis de leurs homologues employés par le service public de Wallonie dans des fonctions similaires.

Pour mettre fin à ces difficultés, la Cour des comptes recommande de mettre un terme dès à présent à ces mises à disposition – lesquelles, d'ailleurs, ne concernent plus à ce jour que quatre agents dont les fonctions au profit du PAN et du Paco représentent deux équivalents temps plein – et d'instituer une structure spécifique commune aux quatre ports offrant les ressources techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Réponse du ministre de la Mobilité

Le ministre de la Mobilité a fait valoir ses commentaires relatifs au projet de rapport. Il souligne avoir entamé des réflexions, en concertation avec la ministre de la Fonction publique, afin d'adapter le cadre juridique dans lequel les ports autonomes exercent leurs activités aux spécificités de ces organismes et de garantir le bon fonctionnement du service public dont ils sont chargés.

Il annonce également, la régularisation, au regard des dispositions et des délais de prescription applicables, des irrégularités constatées par la Cour des comptes à l'examen des dossiers individuels des membres du personnel.

Chapitre 1	
Introduction	8
1.1	Objet de l'audit 8
1.2	Effectifs et budgets concernés 9
1.3	Questions d'audit 10
1.4	Méthode 11
1.5	Procédure 11
Chapitre 2	
Positionnement stratégique et optimisation opérationnelle des ports wallons	13
2.1	Étude menée à la demande du ministre de la Mobilité 13
2.1.1	Contrats de gestion 13
2.1.2	Rapport du consultant externe et évolution attendue 14
2.2	Aspects liés à la gestion des ressources humaines abordés par l'étude 15
Chapitre 3	
Conformité de la situation administrative et pécuniaire du personnel des ports	16
3.1	Réglementation applicable 16
3.2	Principe du recrutement statutaire 17
3.3	Emplois de directeur 18
3.3.1	Spécificité du Port autonome de Liège 18
3.3.2	Emplois de directeur au PAC, au PAN et au Paco 19
3.4	Intervention d'un secrétariat social 23
3.5	Situation administrative et pécuniaire des agents des ports 24
3.5.1	Sélection et recrutement 24
3.5.2	Attribution du grade et de l'échelle de traitement – description de fonction 26
3.5.3	Indexation des traitements 30
3.5.4	Traitement fiscal et cotisations sociales 31
3.6	Accessoires de la rémunération 31
3.6.1	Primes octroyées aux agents des ports 31
3.6.2	Pécule de vacances et allocation de fin d'année 31
3.6.3	Véhicules de fonction 32
3.7	Conclusions et recommandations 35
3.7.1	Constats 35
3.7.2	Recommandations 36
Chapitre 4	
Les mises à disposition d'agents	38
4.1	Principe et effectifs concernés 38
4.1.1	Principe 38
4.1.2	Effectifs concernés 39
4.2	Absence de texte fixant les modalités de la mise à disposition au profit des ports autonomes 39

4.3	Difficultés suscitées par les mises à disposition	40
4.3.1	Application de la loi du 24 juillet 1987 relative à la mise à disposition de travailleurs	40
4.3.2	Collaboration des ports et du SPW Mobilité et Infrastructures	42
4.3.3	Légalité des primes de détachement	43
4.3.4	Prélèvement des cotisations personnelles de sécurité sociale	45
4.4	Conclusions et recommandations	46
4.4.1	Constats	46
4.4.2	Recommandations	47
Chapitre 5		
	Conclusions générales	49
	Tableau des constats et recommandations	51
	Annexe	54
	Réponse du ministre de la Mobilité	54

La gestion des ressources humaines des ports autonomes de la Région wallonne

Chapitre 1

Introduction

1.1 Objet de l'audit

Dans le cadre de sa mission légale de contrôle a posteriori de la légalité, de la régularité et du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes a évalué la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel des quatre ports autonomes de la Région wallonne, en particulier l'attribution des emplois, l'exactitude des rémunérations et accessoires, l'évolution de carrière et le mécanisme de mise à disposition de personnel du service public de Wallonie (SPW) au profit des ports.

La Région wallonne compte quatre ports autonomes :

- le Port autonome de Liège (PAL), établissement public créé par la loi du 21 juin 1937, qui regroupe la Région wallonne et la ville de Liège ;
- le Port autonome de Charleroi (PAC), association de pouvoirs publics créée par la loi du 12 février 1971, qui regroupe la Région wallonne, la province de Hainaut, la ville de Charleroi et l'intercommunale Igretec¹ ;
- le Port autonome de Namur (PAN), association de pouvoirs publics créée par la loi du 20 juin 1978, qui regroupe la Région wallonne, la province de Namur, la ville de Namur, la ville d'Andenne, la commune de Floreffe, la commune de Sambreville, l'intercommunale BEP Expansion économique ;
- le Port autonome du Centre et de l'Ouest (Paco), société économique mixte créée par le décret du 1^{er} avril 1999, constituée sous forme de société coopérative à responsabilité limitée de droit public, qui regroupe la Région wallonne, les trois intercommunales Idea², Ideta³, IEG⁴ et des associés privés.

Ces ports autonomes dépendent du ministre de la Mobilité. Tous sont des organismes de type 2 au sens du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rap- portage des unités d'administration publique wallonnes (UAP).

Leur mission consiste à développer des activités économiques liées à la voie d'eau, à aménager, équiper, gérer et exploiter les zones portuaires de leur ressort territorial. Ces missions de service public sont plus amplement décrites à l'article 6 des contrats de gestion actuellement en vigueur, conclus entre chaque port autonome et le gouvernement wallon.

Afin d'exercer leurs missions, les ports disposent de recettes propres, de dotations régionales et de financements européens.

¹ Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques.

² Intercommunale de développement économique et d'aménagement du cœur du Hainaut.

³ Intercommunale de développement économique de Tournai, d'Ath et de communes avoisinantes.

⁴ Intercommunale d'études et de gestion (Mouscron, Comines, Estaimpuis).

Ils sont présentés par la déclaration de politique régionale 2019-2024⁵ comme d'importants leviers de redéploiement économique, leurs activités se caractérisant en fonction de la nature multimodale de leurs infrastructures, des tonnages transportés, des emplois directs et indirects générés.

1.2 Effectifs et budgets concernés

Au 31 décembre 2021, trois des ports⁶ employaient du personnel mis à disposition par le SPW, dont les rémunérations restaient à charge de ce dernier, à l'exception de certains accessoires, gérés et pris en charge par les ports (primes de détachement, voitures de fonction, etc.).

Outre ces agents mis à disposition, les ports employaient également, à la même date, un personnel propre, financé par le port concerné et dont les rémunérations étaient gérées par l'intermédiaire d'un secrétariat social⁷.

Au 31 décembre 2021, les effectifs des ports comptaient au total 58 agents, dont 7 agents mis à disposition par le SPW.

Tableau 1 – Répartition des personnels des ports autonomes de la Région wallonne au 31 décembre 2021, en unités physiques et équivalents temps plein

Port	PAL	PAC	PAN	Paco	Total
Employés du SPW (pers. phys.)	0	3	3	1	7
Employés du SPW (ETP)	0	2,5	1,5 ⁹	0,5	4,5
Employés du port (pers. phys.)	35	4	6	6	51
Employés du port (ETP)	35	3,1	5,8	6	48,9
Total (58 pers. phys.)	35	7	9	7¹⁰	58
dont 33 contractuels	15	6 (dont 2 MAD*)	6	6	33
et 25 statutaires	20	1 (MAD)	3 (MAD)	1 (MAD)	25

* MAD : Agents mis à disposition par le SPW.

Source : Cour des comptes, sur la base de la liste des membres du personnel communiquée par chaque port.

⁵ Voir le chapitre 13 de la déclaration de politique régionale 2019-2024.

⁶ Le PAL n'a jamais eu recours aux mises à disposition de personnel par le SPW.

⁷ Il convient de relever que les quatre ports ont recours à quatre secrétariats sociaux différents.

⁸ Au 30 juin 2022, l'agent statutaire mis à disposition du PAC avait réintégré son service d'origine au SPW MI. Selon une note émanant du cabinet du ministre de la Mobilité, datée du 7 février 2022, les deux contractuels mis à disposition du PAC devaient voir leur contrat au SPW suspendu et un nouveau contrat de travail devait leur être proposé directement par le PAC.

⁹ Les arrêtés individuels des agents détachés auprès du PAN ne mentionnent pas l'ETP du détachement. De même, les fiches de paie mentionnent pour les trois agents détachés auprès du PAC un emploi à temps plein, ce qui ne correspond pas à la réalité. L'estimation de 1,5 ETP a été avancée par la direction du PAC dans sa réponse du 23 mai 2022.

¹⁰ Dont la nouvelle directrice du Paco, entrée en fonction le 1^{er} décembre 2021.

Tableau 2 – Rémunérations des personnels des ports autonomes de la Région wallonne en 2021

Port	PAL	PAC	PAN	Paco
À charge du port ¹¹	2.263.638	234.675	499.564	295.072
À charge du SPW ¹²	0	202.996	123.211 ¹³	59.126
Coût total du personnel	2.263.638	437.671	622.775	354.198

Source : Cour des comptes sur la base de la rubrique 62 des comptes annuels 2021 des ports autonomes : rémunérations, charges sociales et pensions (en euros)

1.3 Questions d'audit

L'audit a porté en premier lieu sur la conformité, au code de la fonction publique wallonne et à l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, de l'attribution des emplois de chaque port au cours de la période audité (2018-2021).

L'attribution des emplois vise les procédures de sélection, de recrutement des agents statutaires et d'engagement des agents contractuels, les procédures de promotion ainsi que la qualification de l'emploi au regard du référentiel de fonction élaboré par le SPW et annexé au CFPW.

Une attention particulière a été portée à la situation des agents mis à la disposition des ports par le SPW.

De même, la correcte application des arrêtés du gouvernement wallon des 15 mai 2014¹⁴ et 4 avril 2019¹⁵, respectivement relatifs aux fonctions qualifiées et à la carrière des agents contractuels, a été vérifiée.

L'audit a également permis de vérifier si la rémunération et ses accessoires¹⁶ ont été fixés conformément aux réglementations et procédures applicables pour chaque agent.

En particulier, il a été vérifié si les grades et échelles de traitement sont correctement attribués, que ce soit lors de l'entrée en service ou en cours de carrière.

Vu l'effectif réduit des ports, l'ensemble des dossiers individuels du personnel a été contrôlé.

¹¹ Ces montants incluent les primes et accessoires perçus par les agents mis à la disposition des ports par le SPW.

¹² Estimation fondée sur la rémunération annuelle brute perçue par les agents concernés et prise en charge par le SPW, augmentée des cotisations patronales, du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année. Ces montants sont calculés au prorata des prestations effectuées pour le port concerné.

¹³ Ce montant tient compte du départ à la retraite, en octobre 2021, de l'un des agents détachés.

¹⁴ Arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne, en vue de réformer la carrière des agents des niveaux A et B.

¹⁵ Arrêté du gouvernement wallon du 4 avril 2019 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en vue d'accorder les effets pécuniaires de certaines promotions aux membres du personnel contractuel et de leur rendre applicable le régime de la promotion par accession au niveau supérieur.

¹⁶ Sont visés les allocations, primes, indemnités ou avantages divers octroyés aux agents des ports.

1.4 Méthode

L'audit a été réalisé essentiellement par le biais des éléments suivants :

- l'analyse des lois, décrets, arrêtés réglementaires et des décisions du conseil d'administration applicables à chaque port ;
- l'analyse des documents divers relatifs à la gestion de chaque port, notamment les rapports d'activités de chaque port, les contrats de gestion, la convention conclue entre le SPW Mobilité et Infrastructures (SPW MI) et chacun des ports ainsi que le rapport établi par le consultant externe à l'issue de l'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle des ports¹⁷ ;
- l'examen du dossier individuel de l'ensemble des membres du personnel de chaque port ;
- l'analyse des fiches de paie et des fiches fiscales 281.10 afférentes à la période audité (2018-2021) ;
- des réunions organisées avec les responsables de la gestion du personnel au sein de chaque port ainsi qu'avec des responsables du SPW Secrétariat général ;
- des questionnaires détaillés, élaborés sur la base de ces échanges et de l'examen des dossiers individuels des membres du personnel, ont également été transmis aux services concernés.

L'examen de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel des ports wallons a impliqué la consultation de données à caractère personnel au sens du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le traitement de ces données a été opéré dans le respect des principes de finalité, de proportionnalité, de confidentialité, de transparence du traitement et de sécurité des données, sur avis conforme du délégué à la protection des données (DPO) de la Cour des comptes.

1.5 Procédure

Le principe de l'audit a été annoncé par lettres du 19 mai 2021, adressées à la ministre de la Fonction publique, au ministre de la Mobilité, aux responsables des quatre ports autonomes, ainsi qu'à la secrétaire générale du SPW.

Les opérations d'audit se sont déroulées entre le 20 juin 2021 et le 4 mars 2022. Des questionnaires de clôture des travaux d'audit ont été transmis aux dirigeants des différents ports, par courriels, en janvier 2022. Les principaux constats opérés relativement à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel ont fait l'objet de réunions organisées au sein de chaque port à l'issue des travaux d'audit. Il a été tenu compte des réponses et commentaires émis par les différentes administrations lors de la rédaction du projet de rapport.

Celui-ci a été adressé simultanément aux différentes administrations concernées et aux ministres de la Mobilité et de la Fonction publique.

¹⁷ Voir le [chapitre 2](#) *Positionnement stratégique et optimisation opérationnelle des ports wallons*.

Le SPW Secrétariat général et le SPW Mobilité et Infrastructures ont communiqué leurs commentaires respectivement les 28 avril et 19 mai 2022.

Les Ports autonomes de Charleroi, de Namur et du Centre et de l'Ouest ont adressé à la Cour une réponse commune en date du 23 mai 2022. Le PAL a fait valoir ses commentaires à l'occasion d'une réunion contradictoire organisée le 29 avril 2022.

Le ministre de la Mobilité a répondu par courrier du 19 mai 2022¹⁸.

Il a été tenu compte de ces différentes réponses dans le présent rapport.

¹⁸ Voir l'annexe *Réponse du ministre de la Mobilité*.

Chapitre 2

Positionnement stratégique et optimisation opérationnelle des ports wallons

2.1 Étude menée à la demande du ministre de la Mobilité

2.1.1 Contrats de gestion

La déclaration de politique générale 2014-2019 du gouvernement wallon énonçait un objectif clair pour les ports autonomes de la Région wallonne :

« [...] dynamiser le fonctionnement des ports wallons, en leur fixant des objectifs par le biais de contrats de gestion, en diversifiant leurs activités vers l'offre de services logistiques aux entreprises, en renforçant la coordination entre eux et avec les autres acteurs de gestion des voies navigables, et le cas échéant en fusionnant certains si cela permet une meilleure capacité d'action .»¹⁹

La nouvelle déclaration de politique générale 2019-2024 annonce, pour sa part, que « *le fonctionnement des ports wallons sera dynamisé* »²⁰.

Le 11 décembre 2014, le gouvernement wallon a approuvé et conclu, et ce pour la première fois, des contrats de gestion avec chacun des quatre ports autonomes de la Région wallonne en application du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information. Ces contrats de gestion sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015, pour une durée de 5 ans.

Après avoir été prorogés pour une durée de 6 mois par arrêté du ministre de la Mobilité, ces contrats de gestion ont vu leur durée prolongée par un arrêté du gouvernement wallon du 16 décembre 2020²¹, et ce, « *jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux contrats de gestion* » à conclure conformément aux articles 5 et 6 du décret du 12 février 2004 précité.

Relativement aux ressources humaines, l'article 24 du contrat de gestion²², reproduisant les dispositions insérées dans les législations organiques du PAC, du PAN et du Paco par le décret-programme

¹⁹ Voir la déclaration de politique régionale 2014-2019, p. 67.

²⁰ Voir la déclaration de politique régionale 2019-2024, p. 69.

²¹ Arrêté du gouvernement wallon du 16 décembre 2020 arrêtant les règles provisoires qui valent comme contrats de gestion entre le gouvernement wallon et les Ports autonomes de Charleroi, de Namur, du Centre et de l'Ouest, et de Liège.

²² Les quatre contrats de gestion sont identiques, mis à part l'attribution, au PAL et au PAN, de la mission supplémentaire liée au développement du tourisme fluvial.

du 17 juillet 2018²³, précise que « le port conserve le bénéfice du personnel antérieurement détaché du SPW, y compris en cas de modification du statut de la personne détachée ».

La même disposition énonce que « la direction du port peut être exercée par un agent du SPW conformément aux articles 435 et suivants du code de la fonction publique wallonne », réglementant le congé pour mission. Cette dernière possibilité n'a pas été mise en œuvre pour ce qui concerne les directeurs actuellement en fonction.

L'article 24 précise encore, relativement au personnel directement recruté par chaque port, qu'« une dotation annuelle de fonctionnement est octroyée au port, afin de couvrir les frais de personnel que le port devra assumer par de nouveaux recrutements effectués après l'entrée en vigueur du présent contrat ou nécessité par la perte éventuelle de certains membres du personnel ».

2.1.2 Rapport du consultant externe et évolution attendue

Dans sa réponse à une question parlementaire du 18 mai 2020 relative à la réorganisation du Paco, le ministre de la Mobilité a précisé :

« Mon administration et moi-même restons attentifs à la situation particulière du Paco ainsi qu'au fonctionnement de l'ensemble des ports autonomes. À cet égard, j'ai demandé à mon administration de procéder à un audit des quatre ports autonomes, encore cette année, dans l'optique de revoir plus en profondeur leurs contrats de gestion. »²⁴

Selon le directeur général du SPW MI, l'analyse à laquelle le ministre fait référence n'est pas, à proprement parler, un audit. Il s'agit d'une « étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle des ports ». Cette étude, qui apporte des éléments de réponse quant au fonctionnement des ports, à leurs besoins et aux possibilités d'évolution, s'inscrit dans la procédure de renouvellement des contrats de gestion.

Cette étude a officiellement démarré le 22 février 2021 pour une durée de 6 mois. Un comité de pilotage incluant le consultant externe, les représentants des ports, le cabinet du ministre de la Mobilité et le SPW MI a été mis sur pied.

Le rapport du consultant externe comporte deux parties, datées des 23 septembre et 25 octobre 2021²⁵. Annoncée pour le mois d'avril 2022, l'adoption des nouveaux contrats de gestion, prenant notamment en compte les conclusions de ce rapport, n'a pas encore abouti à ce jour.

Dans leur réponse conjointe du 23 mai 2022, les directions du PAC, du PAN et du Paco soulignent que le rapport du consultant « peut être considéré comme une source de réflexion pour la mise en place des contrats de gestion, mais n'ayant été validée ni par le gouvernement wallon, ni par les conseils d'administration des Ports, elle reste un document discutable pour les parties prenantes du

²³ Décret-programme du 17 juillet 2018 portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement.

²⁴ Parlement wallon, 18 mai 2020, CRIC n° 111 (2019-2020), *Compte rendu intégral. Séance publique de commission, Commission de l'énergie, du climat et de la mobilité*, p. 20, www.parlement-wallon.be.

²⁵ Respectivement consacrées à « l'analyse des rôles et des missions des ports autonomes wallons » et à « l'analyse des processus opérationnels et décisionnels en place, dans une dynamique d'optimisation ».

contrat de gestion, d'autant que les pistes, propositions ou hypothèses qui y sont évoquées, ne sont pas exhaustives, et font l'objet de fortes réserves tant de fond que de forme».

2.2 Aspects liés à la gestion des ressources humaines abordés par l'étude

Le rapport du consultant externe n'aborde la gestion des ressources humaines que sous deux angles particuliers : l'insuffisance de ces ressources d'une part et, d'autre part, la question des agents mis à la disposition des ports par le SPW.

Le rapport souligne que les ressources humaines limitées, en particulier au PAC, au PAN et au Paco, impliquent pour leurs responsables de faire des choix entre leurs différentes activités.

Par ailleurs, le rapport du consultant souligne les inégalités de traitement induites par la mise à disposition des ports de membres du personnel du SPW et constate les difficultés de recrutement des ingénieurs et contrôleurs en travaux publics. Le rapport invite dès lors les responsables à mener une réflexion au sujet de ces mises à disposition. Il insiste sur la nécessité de permettre le maintien des compétences et l'attractivité de ces emplois. Une des pistes recommandées par le consultant consiste à mutualiser les ressources afin de permettre à tous les ports d'avoir accès à l'expertise requise.

La réponse conjointe du PAC, du PAN et du Paco du 23 mai 2022 précise à cet égard :

«Le manque de personnel entraîne surtout une surcharge de travail et d'autres conséquences liées à celle-ci. La mutualisation des ressources des ports à l'échelle wallonne est très difficilement applicable à ces derniers, car ceux-ci sont des structures juridiques distinctes et autonomes qui ont besoin de posséder du personnel propre, spécialisé à l'échelle du bassin socio-économique. Cependant, la mutualisation de certains métiers à l'échelle du bassin avec, par exemple, les agences de développement territorial est souhaitable. De plus, le personnel propre de chaque port doit pouvoir assurer la continuité de la mission publique quelles que soient les circonstances. »

Chapitre 3

Conformité de la situation administrative et pécuniaire du personnel des ports

3.1 Réglementation applicable

Les quatre ports autonomes sont visés par l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne²⁶. En conséquence, les membres de leur personnel sont soumis au code de la fonction publique wallonne²⁷.

L'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux (ARPG)²⁸ n'a pas été abrogé pour ce qui concerne la Région wallonne malgré l'extension d'autonomie consacrée par la sixième réforme de l'État²⁹. Les principes généraux consacrés par cet arrêté restent donc d'application aux agents soumis au CFPW, dans la mesure où celui-ci n'y déroge pas.

Quant aux agents engagés par contrat de travail par les ports, ils sont soumis à l'arrêté du 18 décembre 2003³⁰ du gouvernement wallon relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, lequel se réfère, notamment pour ce qui concerne la situation pécuniaire des agents contractuels³¹, au CFPW.

26 Points 1^o, 2^o, 3^o et 14^o, de l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 (*Moniteur belge* du 4 février 1998), modifié pour la dernière fois par le décret du 8 février 2018.

27 Article 2 du décret du 22 janvier 1998 : « *Sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procède le gouvernement en fonction des particularités éventuelles de chaque organisme, les dispositions qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des services du gouvernement sont applicables au personnel des organismes d'intérêt public visés à l'article 1^{er}.* » À ce jour, aucune adaptation du code n'a été adoptée en raison des particularités des ports autonomes.

28 Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

29 La loi spéciale du 6 janvier 2014 a modifié le § 3, de l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et ainsi consacré l'autonomie des communautés et régions quant à la fixation du statut de leurs agents : « *Art. 87 § 3. Les communautés et les régions fixent les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'État.* »

30 Article 1^{er} : « *Le présent arrêté est applicable aux membres du personnel contractuel des services du gouvernement wallon et des organismes d'intérêt public visés par le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes relevant de la Région wallonne.* »

31 Article 8 de l'arrêté. Celui-ci rend également les dispositions du code de la fonction publique wallonne applicables aux personnes engagées par contrat de travail en matière de droits, devoirs et incompatibilités, de formations, d'évaluation, de congés et d'absences.

L'article 2bis du décret précité du 22 janvier 1998, considérant la situation particulière du PAL, prévoit que ses agents peuvent être soumis à un statut spécifique³². À ce jour cependant, ce statut spécifique n'a pas été adopté et le personnel du PAL se trouve dès lors soumis au CFPW.

Par ailleurs, l'article 12 du décret du 1^{er} avril 1999 portant création du Paco prévoit que le mode de rémunération du directeur du port est défini dans un arrêté d'exécution qui n'a pas été adopté à ce jour.

Enfin, le PAC ne dispose pas d'un règlement de travail conformément aux exigences de la loi du 8 avril 1965³³.

3.2 Principe du recrutement statutaire

L'article 15 du CFPW prescrit : « *Sous réserve du droit de l'autorité de pourvoir l'emploi par réaffectation d'office, par mutation d'office, ou par mobilité interne ou externe d'office, il est pourvu à la vacance d'un emploi de recrutement successivement par : 1° changement de grade ; 2° mobilité interne ou externe ; 3° recrutement.* »

Avant de pourvoir à un emploi par recrutement, les autres possibilités d'y pourvoir, impliquant un appel aux candidatures publié sur le site du SPW, doivent donc avoir été mises en œuvre sans résultats.

Même dans cette éventualité, il incombe encore à l'autorité de consulter les réserves de recrutement actives afin de pouvoir procéder, par priorité, à un recrutement statutaire.

L'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 relatif aux membres du personnel contractuel consacre par ailleurs le caractère exceptionnel de l'engagement par contrat de travail, corollaire du principe du recrutement statutaire. L'article 2 de cet arrêté reprend, à cet égard, les hypothèses exceptionnelles³⁴, visées à l'article 2 de l'ARPG, dans lesquelles il est permis de recourir à l'engagement par contrat de travail.

³² Article 2 bis : « *Les organismes d'intérêt public suivants disposent d'un statut spécifique : [...] 2° le Port autonome de Liège.* »

³³ Loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail (*Moniteur belge* du 5 mai 1965), modifiée pour la dernière fois par la loi du 24 décembre 2020.

³⁴ À savoir : 1° répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel ; 2° remplacer des agents absents ; 3° accomplir des tâches auxiliaires ou 4° accomplir des tâches spécifiques définies par l'arrêté du 18 décembre 2003 ; 5° pourvoir à l'exécution de tâches d'expertise exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter.

Par ailleurs, la doctrine³⁵ considère que l'agent engagé sous contrat par un service public demeure dans une situation «de droit public», mettant en œuvre des principes étrangers aux relations de travail du secteur privé³⁶ et dont l'application doit permettre la sauvegarde de l'intérêt général³⁷.

En conséquence, il n'appartient pas à l'autorité administrative, sauf exception prévue par la réglementation, de négocier avec le cocontractant les conditions du contrat de travail, et notamment sa rémunération.

La Cour constate que l'emploi contractuel au sein des ports autonomes représente plus de 56 % des effectifs. Le PAL compte actuellement 20 agents statutaires pour 15 agents contractuels. Les trois autres ports n'emploient que des contractuels dans leur personnel propre.

L'examen des dossiers du personnel a permis de constater que, dans la plupart des cas, la base légale justifiant le recours à un engagement contractuel n'est pas mentionnée dans le contrat de travail.

Par ailleurs, aucune pièce des dossiers ne permet de vérifier qu'il aurait été fait appel aux éventuelles réserves de recrutement préalablement à l'engagement.

Enfin, la Cour constate qu'au sein des quatre ports, aucun recrutement statutaire n'est intervenu au cours de la période auditée (2018-2021).

Dans leur réponse conjointe du 23 mai 2022, les directions du PAC, du PAN et du Paco soulignent que le recrutement statutaire semble «*peu efficient dans le cadre de l'engagement d'ingénieurs ou de bacheliers techniques, profils pour lesquels même le SPW a un besoin énorme et est en pénurie*».

3.3 Emplois de directeur

3.3.1 Spécificité du Port autonome de Liège

L'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle des ports autonomes de la Région wallonne, dont il a été question au [chapitre 2](#) du présent rapport, souligne la spécificité du PAL à plusieurs égards.

³⁵ Jean Sarot, *Précis de fonction publique*, Bruylant, 1994, p. 20.

³⁶ Par exemple la loi d'égalité ou la loi du changement.

³⁷ C'est là le principe réaffirmé par la Cour du travail de Liège dans un arrêt du 27 juin 2002 : «*Attendu qu'il faut tenir compte du fait que la philosophie de l'engagement dans les services publics est radicalement différente de celle en vigueur dans le secteur privé ; [...] que si, dans le secteur privé, la détermination des salaires repose principalement sur la convention des parties pour autant qu'elle respecte les minima barémiques, la situation dans le secteur public se présente différemment ; que les traitements y sont fixés par des arrêtés royaux portant statut pécuniaire ; que l'agent bénéficie de l'échelle correspondant à son grade et à l'intérieur de l'échelle, au traitement attribué en fonction de son ancienneté pécuniaire ; Attendu que le contractuel engagé dans les services publics est dans une situation hybride dans la mesure où bien qu'étant sous contrat, il se voit attribuer l'équivalent du traitement auquel peut prétendre l'agent qui exerce la même fonction, en ce compris les pécules et primes de fin d'année, [...]*»

Vu le développement de ses infrastructures³⁸, ses accès privilégiés aux ports d'Anvers et de Rotterdam, le volume du trafic qu'il doit gérer et le montant de son chiffre d'affaires³⁹, le PAL se distingue en effet des trois autres ports wallons.

Dans son rapport, le consultant externe indique d'ailleurs qu'«avec un domaine portuaire de 382 hectares, où sont installées près d'une centaine d'entreprises, 33 zones portuaires et 27 km de quai, le PAL est le 1^{er} port fluvial belge et 3^e port fluvial européen»⁴⁰.

Le complexe portuaire du PAL génère par ailleurs plus de 8.000 emplois directs et plus de 10.000 emplois indirects.

En outre, le PAL doit assumer des obligations particulières en matière de sûreté et de sécurité portuaires⁴¹ qui n'incombent pas aux autres ports wallons.

En matière de ressources humaines, le PAL se différencie également de ses homologues en ce qu'il emploie à lui seul plus de 65 % des effectifs de l'ensemble des ports⁴², sans avoir recours aux mises à disposition de membres du personnel du SPW.

Enfin, le PAL se distingue en ce qu'il est le seul port dont la direction est assumée par un directeur général, titulaire d'un mandat de cinq ans renouvelable et soumis au livre II du CFPW relatif au régime des fonctionnaires généraux.

3.3.2 Emplois de directeur au PAC, au PAN et au Paco

Les travaux d'audit, et notamment l'analyse des dossiers individuels des directeurs du PAC, du PAN et du Paco, ont permis d'identifier certaines difficultés liées à leur situation administrative et pécuniaire.

3.3.2.1 Recrutement des directeurs

Les divers textes organiques du PAC, du PAN et du Paco, tels que modifiés par le décret-programme du 17 juillet 2018, précisent : «*La direction du port peut être exercée par un agent du service public*

³⁸ Le PAL dispose de 3 des 5 terminaux à containers actifs en Wallonie ainsi que de 4 des 7 plateformes «trimodales» (eau-rail-route), dont la plus importante est le Trilogiport à Liège.

³⁹ «*En termes de tonnage global, le PAL concentre près de deux tiers du tonnage régional, et voit son trafic de conteneurs s'amplifier dans des proportions toutes autres que celles des trois autres ports [...] En 2019, le chiffre d'affaires du PAL est deux à quatre fois plus important que celui des autres ports.*» Partie I du rapport du consultant externe, p. 29.

⁴⁰ Rapport du consultant externe du 23 septembre 2021, p. 24.

⁴¹ «*Les obligations et la réglementation en vigueur varient selon le statut fluvial ou maritime des ports ; en effet, les ports maritimes ont des obligations et sont soumis à des réglementations européennes supplémentaires. Le PAL est considéré comme un port maritime ; il est donc soumis à des obligations supplémentaires en matière de sûreté et sécurité portuaire dont le suivi apparaît comme extrêmement complexe par rapport à l'ampleur du trafic et aux moyens du port. En ce qui concerne la sûreté maritime, le PAL a mis en place un comité portuaire avec les autorités policières et le SPW MI afin de suivre cette matière qui dépend du pouvoir fédéral.*» Partie I du rapport du consultant externe, p. 18.

⁴² Soit 35 des 53,4 équivalents temps plein occupés par l'ensemble des ports. Voir le [point 1.2 Effectifs et budgets concernés](#), sous le [tableau 1 Répartition des personnels des ports autonomes de la Région wallonne au 31 décembre 2021, en unités physiques et équivalents temps plein](#).

de Wallonie conformément aux articles 435 et suivants du code de la fonction publique wallonne»⁴³⁻⁴⁴. La Cour constate qu'il n'a pas été recouru à cette possibilité, les trois directeurs actuellement en fonction ayant été engagés en dehors du SPW.

La Cour des comptes relève qu'en principe, les emplois de directeur – tant au SPW que dans les organismes d'intérêt public – ne peuvent être conférés par recrutement. Sur ce point, la situation des directeurs du PAC, du PAN et du Paco contrevient à l'article 14 du CFPW⁴⁵.

Bien que ces trois emplois de directeur aient été pourvus par engagement contractuel, la Cour constate que les principes de publicité et d'objectivité de la sélection, tels que définis par l'article 9⁴⁶ de l'ARPG ont été respectés.

3.3.2.2 Nature de l'emploi de directeur

Les directeurs des trois ports précités se trouvent dans des situations administratives différentes quant à la nature de leur emploi.

Le décret du 1^{er} avril 1999 portant création du Paco énonce en son article 12 :

« Le directeur est désigné, pour un terme de six ans renouvelable, sur proposition du conseil d'administration par le gouvernement, lequel fixe son mode de rémunération. Il assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Le directeur est chargé de la gestion journalière de la société et de l'exécution des décisions du conseil d'administration. »⁴⁷

Malgré le caractère temporaire conféré à l'emploi de directeur du Paco par cette disposition, ce décret ne se réfère pas au livre II du CFPW relatif au régime applicable aux fonctionnaires généraux. Du reste, le livre II précité⁴⁸ n'a vocation à s'appliquer qu'aux agents titulaires des grades de rangs A1, A2 et A3⁴⁹ et non aux directeurs.

⁴³ Les articles 435 et suivants concernent le congé pour mission. Ce congé est non rémunéré. Pour le reste, l'agent est considéré comme en activité de service.

⁴⁴ Ces textes sont muets quant au grade dont l'agent en question doit être titulaire au sein du SPW pour pouvoir exercer cette fonction de direction, le décret de 2018 ayant laissé toute la latitude au gouvernement wallon à cet égard.

⁴⁵ « § 1^{er}. Sous réserve du droit de l'autorité de pourvoir l'emploi par réaffectation d'office, par mutation d'office ou par mobilité interne ou externe d'office, il est pourvu à la vacance d'un emploi de directeur successivement par :
1^o mutation, réaffectation, changement de grade ou promotion par avancement de grade d'un agent issu du même cadre et de ses organigrammes ;
2^o promotion de grade d'un agent issu d'un autre cadre et de ses organigrammes, mobilité interne ou externe. »

⁴⁶ « § 2. Les procédures de sélection pour les vacances d'emploi sont au moins publiées au Moniteur belge, avec prise en compte d'un délai raisonnable entre la publication de la vacance d'emploi et la date ultime de candidature.
§ 3. Le statut règle la procédure, le mode de détermination des épreuves et des critères de recrutement et de sélection, ainsi que leur publicité. Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité. »

⁴⁷ L'article 31 des statuts du Paco reproduit cette disposition.

⁴⁸ Articles 332 et suivants du code de la fonction publique wallonne.

⁴⁹ Article 7 du code : « Sont fonctionnaires généraux les agents des rangs A1, A2 et A3. Sont fonctionnaires généraux dirigeants les mandataires des rangs A1 et A2. »

En ce qu'il prévoit la désignation du directeur du Paco pour une durée de 6 ans renouvelable, le décret du 1^{er} avril 1999 déroge donc au CFPW et institue un mandat *sui generis* dont les modalités ne sont par ailleurs pas définies⁵⁰.

La Cour des comptes relève en outre que la nouvelle directrice du Paco a été engagée par contrat de travail pour une « *durée indéterminée* » quand, dans le même temps, la décision du gouvernement wallon du 1^{er} octobre 2021 la désigne à cette fonction, sur proposition du conseil d'administration, « *pour un terme de six ans renouvelable* ».

Par ailleurs, les lois du 12 février 1971 portant création du PAC et du 20 juin 1978 portant création du PAN ne précisent pas, quant à elles, la situation administrative du directeur du port.

Les statuts du PAC, approuvés par arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009, ainsi que les statuts du PAN, approuvés par arrêté du 16 mai 2019, sont également muets à cet égard. Tout au plus l'article 10 des statuts du PAC mentionne-t-il que le directeur est le secrétaire du conseil d'administration du Port.

L'article 5 du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration du PAC précise toutefois que « *le directeur du port est nommé par le conseil d'administration sur avis conforme du ministre des travaux publics* »⁵¹.

Aucune disposition similaire ne figure dans le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration du PAN. Cependant, s'agissant d'un organisme de type 2 au sens de l'article 3 du décret du 15 décembre 2011⁵², les décisions de ce dernier, en ce compris la désignation de son directeur, sont soumises au pouvoir de tutelle et de contrôle du gouvernement wallon, à l'intervention du ministre de la Mobilité et des Infrastructures.

3.3.2.3 Conséquences de la référence au grade de directeur visé par le code de la fonction publique wallonne

La référence au grade de directeur visé par le CFPW n'est pas sans conséquences.

Il en découle, en premier lieu, que les intéressés ne peuvent prétendre qu'à une échelle barémique du rang A4, afférente à ce grade aux termes des articles 6 et 234, 4^o, du CFPW.

De même, les titulaires du grade de directeur ne peuvent en principe prétendre à l'attribution d'un véhicule de fonction et/ou d'une carte carburant, ces avantages étant réservés par la circulaire du 29 août 2013⁵³ aux agents titulaires au minimum d'un grade de rang A3.

50 La lettre de mission délivrée à la nouvelle directrice du Paco précise d'ailleurs : « *Bien que le poste de directeur du Paco ne fasse pas l'objet d'un mandat, il est désigné, pour un terme de six ans renouvelables, sur proposition du conseil d'administration par le gouvernement, lequel fixe son mode de rémunération. Le décret constitutif du Paco est muet sur les critères à prendre en compte pour renouveler le terme de 6 ans. Il convient donc de présenter au directeur désigné une lettre de mission sur base de laquelle son action pourra être évaluée* ».

51 Actuellement, le ministre de tutelle est le ministre wallon de la Mobilité et des Infrastructures.

52 Décret portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes (décret WBFIn).

53 Voir le point 2 de cette circulaire : « *Un véhicule de fonction est, aux conditions fixées ci-dessous, mis à disposition de chaque mandataire, de chaque fonctionnaire placé à la tête d'un département et de chaque directeur général ou inspecteur général auquel est attribuée une mission.* »

Par ailleurs, les directeurs de ces trois ports sont évalués par leurs conseils d'administration respectifs⁵⁴.

3.3.2.4 Description de fonction

Il ressort de l'examen des procédures de sélection des directeurs concernés que le barème A4/2, afférent au grade de directeur aux termes de l'article 234 du CFPW, n'est pas suffisamment attractif au regard des missions et responsabilités à assumer.

Quant à ces missions, l'examen des dossiers, et en particulier des descriptions de fonction reprises dans l'appel aux candidats ou reproduites dans les contrats des intéressés, révèle que celles-ci s'étendent, sous l'autorité du conseil d'administration, aux domaines suivants :

- *« la gestion quotidienne du Port sous tous ses aspects, y compris les finances, le budget, le contentieux, l'acquisition et la maintenance des équipements et des infrastructures, la gestion du personnel ;*
- *le développement et la commercialisation des zones portuaires existantes et futures ;*
- *le suivi de l'activité et le support à la clientèle;*
- *le développement du réseau du port en Belgique et à l'étranger ;*
- *la veille stratégique et le benchmarking ;*
- *le reporting proactif et transparent aux instances du Port ainsi qu'aux différents organismes belges et européens en lien avec le port. »*⁵⁵

La Cour des comptes constate que de pareilles responsabilités dépassent de loin les missions normalement dévolues à un directeur du SPW, lequel bénéficie non seulement d'une ligne hiérarchique (inspecteur général – directeur général) encadrant ses prérogatives et à laquelle se référer, mais également de services transversaux le déchargeant de missions de support telles que la gestion des ressources humaines, la passation des marchés publics ou l'établissement du budget et des comptes.

La Cour des comptes relève que, parmi l'ensemble des organismes wallons de types 1 et 2, le PAC, le PAN et le Paco sont les seuls à ne pas être dirigés soit par un directeur général, soit par un administrateur général.

La Cour relève encore que l'article 10, § 3, du CFPW prévoit : *« Les départements qui se caractérisent par le caractère peu opérationnel de leurs missions, par le nombre peu élevé de membres du personnel qui y sont affectés et par la faible importance de leur budget, sont placés sous l'autorité d'un inspecteur général-expert. »*

Dès lors, même à considérer leurs chiffres d'affaires respectifs et le nombre de leurs effectifs, inférieurs à ceux du PAL, la Cour estime que l'attribution aux directeurs des trois autres ports du grade d'inspecteur général correspondrait davantage au niveau des responsabilités qu'ils assument et

⁵⁴ Article 13, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel : *« pour les organismes de la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 et pour les organismes y assimilés, il faut entendre par "gouvernement" ou "ministre", dans les dispositions ne leur conférant pas un pouvoir réglementaire, l'organe désigné par le décret, ou à défaut, l'organe auquel le décret constitutif de l'organisme a confié la gestion ou l'administration de celui-ci. »*

⁵⁵ À titre d'exemple, article 2 *Fonctions exercées* du contrat de travail de la directrice du Paco.

permettrait de leur attribuer une rémunération plus attractive ainsi qu'un véhicule de fonction dans le respect de la circulaire du 29 août 2013 précitée.

À cet égard, l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 autorise l'attribution à un agent contractuel de niveau A, « moyennant circonstances particulières dûment motivées », de la rémunération afférente à l'échelle A3 d'inspecteur général⁵⁶.

Dans sa réponse du 19 mai 2022, le SPW MI soutient la position suivante :

« La proposition d'octroyer un grade d'inspecteur général aux dirigeants des trois autres ports doit être examinée à l'aune d'une approche globale et transversale à la fonction publique. Une réflexion de fond doit être menée sur cette question au regard de paramètres clefs tels que le niveau de responsabilités (en ce compris civiles et pénales), le volume de personnel, les masses budgétaires mises en œuvre, le nombre de projets portés, [...] Plus largement, la question du package salarial intégrant un véhicule de fonction doit également être posée de manière transversale ».

L'examen des descriptions de fonction des directeurs relevant du SPW MI n'entre pas dans le champ de l'audit entrepris par la Cour des comptes. Il appartient au gouvernement wallon, parallèlement à la réflexion à mener quant à la situation pécuniaire des directeurs des ports, d'apprécier si le grade et la rémunération attribués à certains responsables du SPW MI sont en adéquation avec les fonctions réellement exercées par les intéressés.

3.4 Intervention d'un secrétariat social

Les ports autonomes font chacun appel à un secrétariat social différent pour le calcul des rémunérations des membres de leur personnel.

La Cour des comptes relève que tout secrétariat gérant le personnel d'un organisme relevant de la Région wallonne doit systématiquement appliquer les règles statutaires adéquates et notamment celles fixées par le CFPW.

Elle a constaté des manquements dans l'intervention des secrétariats sociaux du Paco, du PAN et du PAC, notamment quant au calcul du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année⁵⁷, ainsi que dans l'application des barèmes prévus par le CFPW, mais aussi lors de l'indexation des rémunérations⁵⁸.

Ces manquements doivent donner lieu à des régularisations, c'est-à-dire à des répétitions d'indus d'une part, et à l'octroi à chaque agent des montants qui lui étaient dus en vertu de la réglementation d'autre part.

⁵⁶ « Dans le niveau A, le gouvernement peut, s'agissant des engagements de contractuels experts, octroyer le bénéfice d'une rémunération liée aux échelles de premier attaché, de conseiller et, moyennant circonstances particulières dûment motivées, de directeur et d'inspecteur général. »

⁵⁷ Voir le point 3.6.2 Pécule de vacances et allocation de fin d'année.

⁵⁸ Voir le point 3.5 Situation administrative et pécuniaire des agents des ports.

Ces régularisations sont à opérer dans le respect des articles 2260 et suivants du code civil et des articles 74 et 75 du décret wallon du 15 décembre 2011 (décret WBFIn), relatifs à la prescription⁵⁹.

Dans leur réponse conjointe du 23 mai 2022, les directions du PAC, du PAN et du Paco ont annoncé, d'une part, avoir entamé des démarches visant à conclure une nouvelle convention avec un secrétariat social qui serait compétent quant à l'application du CFPW et, d'autre part, s'engager à corriger les erreurs affectant le calcul des rémunérations.

3.5 Situation administrative et pécuniaire des agents des ports

La Cour des comptes a examiné, sous ses principaux aspects, la situation administrative et pécuniaire de l'ensemble du personnel des ports autonomes ainsi que les modalités de la sélection des agents engagés au cours de la période auditée (2018-2021).

3.5.1 Sélection et recrutement

3.5.1.1 Principes applicables

L'article 9 de l'ARPG du 22 décembre 2000 prescrit, en matière de sélection :

« Le statut règle la procédure, le mode de détermination des épreuves et des critères de recrutement et de sélection, ainsi que leur publicité. Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité. »⁶⁰

L'arrêté précité du 18 décembre 2003⁶¹ détermine les modalités⁶² de la sélection comparative devant permettre un engagement par contrat de travail :

- Les critères de sélection sont :
 - le diplôme et la formation ou la qualification en rapport avec l'emploi à attribuer ;
 - les aptitudes ;
 - les compétences comportementales et techniques ;
 - la motivation pour occuper l'emploi.

⁵⁹ Article 74 : « Conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi de dispositions générales et sans préjudice des dispositions visées à l'article 75, les règles de prescription du droit commun sont applicables aux unités d'administration publique, à l'exception des organismes de type 3. »

Article 75 : « Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi de dispositions générales :

1° sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues, les sommes payées indûment par les unités d'administration publique visées à l'article 74 en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités, d'allocations ou de prestations qui sont accessoires ou similaires aux traitements, lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai maximum de cinq ans à partir du 1er janvier de l'année du paiement.

2° pour être valable, la réclamation doit être notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste et contenir :

a) le montant total de la somme réclamée avec, par année, le relevé des paiements indus ;
b) la mention des dispositions en violation desquelles les paiements ont été faits.

À dater du dépôt de la lettre recommandée à la poste, la répétition de l'indu peut être poursuivie pendant le délai prévu par le droit commun pour la prescription des actions personnelles ;

3° le délai fixé au 1° est porté à dix ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes. »

⁶⁰ Ces principes ont, à plusieurs reprises, été déclarés applicables aux engagements contractuels par le Conseil d'État. Voir, par exemple, l'avis n° 32.685/1 du 24 janvier 2002, l'avis n° 38.002/1 du 10 février 2005 ainsi que l'arrêt Gillard, n° 194.567 du 22 juin 2009, www.raadvst-consetat.be.

⁶¹ Relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel.

⁶² Articles 4 à 5quater.

S'y ajoute, pour les contractuels engagés en qualité d'experts, l'expérience professionnelle dont la durée – de minimum 6 ans – doit être fixée dans l'appel aux candidats.

- Les aptitudes sont mesurées par l'intermédiaire de tests ou d'épreuves standardisées à caractère psychométrique.
- Une banque de données des candidatures des personnes intéressées par un emploi contractuel au sein du SPW est gérée par le secrétariat général de celui-ci et mise à la disposition des organismes d'intérêt public. Pour certaines catégories de contractuels⁶³, cette base de données doit être consultée.
- Pour tout engagement de personnel contractuel, une commission de sélection, composée de trois membres pour les postes de niveaux A et B, organise les épreuves de sélection. Pour les engagements de contractuels experts ou pour l'exercice de tâches spécifiques, la commission de sélection comprend un ou plusieurs membres externes au service qui embauche et présentant une compétence incontestable dans le domaine considéré.
- Un appel à candidatures doit être lancé par tout vecteur de communication permettant à toute personne intéressée de se manifester, notamment pour les postes correspondant à l'exercice de tâches spécifiques ou d'expertise.
- La sélection des candidatures est opérée sur la base d'une description de fonction et de critères de sélection relatifs à l'emploi à pourvoir.
- La comparaison des titres et mérites des candidats est opérée par la commission de sélection, laquelle établit un classement sur la base d'une grille d'évaluation reprenant les critères de sélection.
- Ce classement lie l'autorité.

3.5.1.2 Constats

Les dossiers individuels des agents engagés au cours de la période audité ont été examinés au regard des principes de sélection prérappelés.

Cet examen a mis en évidence l'absence quasi systématique, dans le contrat de travail, de mention de la base légale d'engagement, c'est-à-dire de l'hypothèse autorisant l'engagement par contrat de travail aux termes de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003⁶⁴. Même dans les quelques cas où le contrat se réfère à la nécessité de rencontrer des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, le recours immédiat à un contrat à durée indéterminée, ainsi que le maintien en poste du contractuel pendant une période qui excède souvent 10 ans, inclinent à rejeter le caractère temporaire de cet engagement.

⁶³ Les contractuels engagés pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires, pour l'exercice de tâches auxiliaires ainsi que les contractuels de remplacement.

⁶⁴ L'article 14 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel dispose : « *Le contrat de travail fait expressément référence au présent arrêté ainsi qu'à la base juridique qui autorise l'engagement contractuel, telle que visée à l'article 2, § 1^{er}, du présent arrêté.* »

De même, aucune pièce des dossiers ne permet d'attester ni de la mise en œuvre des modes successifs de pourvoir l'emploi vacant conformément à l'article 15 du CFPW⁶⁵, ni de la consultation des réserves de recrutement du Selor ou de la base de données visée à l'article 4bis de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003.

Par ailleurs, s'il s'avère que, dans la plupart des cas, un appel aux candidatures a bien été publié en vue de procéder à un engagement contractuel, la comparaison des titres et mérites des candidats repose, essentiellement, sur le compte rendu d'entretiens menés par la commission de sélection⁶⁶. Celle-ci, même lorsqu'il s'agit d'engager un agent de niveau A ou B, ne comprend pas de membres externes au port ou au SPW MI.

Enfin, dans plusieurs cas, les critères de la présélection des candidats ne sont pas suffisamment documentés.

Par exemple, dans le cadre de la procédure d'engagement du nouveau directeur du PAC, un courrier du ministre de la Mobilité précise, après examen du rapport établi par le jury :

« J'ai noté que 18 candidatures ont été reçues. Les éliminations pour non-respect de la procédure et insuffisance de compétences professionnelles ont réduit le nombre de candidats auditionnés à 7. Je noterai qu'en l'absence de description de la procédure, de la composition du jury ou encore des critères retenus pour juger de la capacité professionnelle des candidats, je ne suis pas en mesure d'exprimer un avis sur cette première étape de la sélection. »

3.5.2 Attribution du grade et de l'échelle de traitement – description de fonction

Ainsi qu'il a été relevé ci-avant, le personnel des ports autonomes se caractérise par un taux très élevé de contractualisation, dépassant 56 % pour l'ensemble des effectifs. Par ailleurs, seul le PAL emploie des agents statutaires.

Les agents engagés par contrat de travail ne sont pas, juridiquement, titulaires d'un grade au sens du CFPW, même si le contrat de travail se réfère, dans quelques cas, non au statut « d'employé » mais à la fonction exercée.

La régularité de leur situation, notamment d'un point de vue pécuniaire, ne peut donc s'apprécier qu'au regard de leur(s) diplôme(s), de l'expérience professionnelle requise à l'engagement, et de leur ancienneté acquise⁶⁷.

65 Article 15 : « Sous réserve du droit de l'autorité de pourvoir l'emploi par réaffectation d'office, par mutation d'office ou par mobilité interne ou externe d'office, il est pourvu à la vacance d'un emploi de recrutement successivement par : 1° changement de grade ; 2° mutation ou mobilité interne ; 3° recrutement.

Toutefois, le comité de direction dont relève l'emploi, peut déroger à l'alinéa 1^{er}. Dans ce cas, il en informe le secrétaire général qui pourvoit à l'emploi successivement par : 1° changement de grade ; 2° mutation ou mobilité interne ; 3° mobilité externe ; 4° recrutement. »

66 En particulier, les aptitudes ne sont pas mesurées par l'intermédiaire de tests ou d'épreuves standardisées à caractère psychométrique comme l'impose l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003.

67 Laquelle commande le bénéfice des promotions visées aux articles 8, alinéa 2 et 8bis de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel. L'article 24 du contrat de gestion rappelle d'ailleurs que « les recrutements effectués par le port se font dans le respect du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne. En particulier, les évolutions barémiques propres à chaque rang sont respectées ».

L'ensemble de ces éléments – dont chacun doit être attesté par des pièces figurant au dossier individuel – doit être en rapport avec la description des fonctions accomplies par l'agent, lesquelles ont, par ailleurs, pu évoluer depuis son engagement.

Outre l'article 30 de l'ARPG⁶⁸, la situation pécuniaire des membres du personnel contractuel est déterminée par les articles 8 à 11 de l'arrêté précité du 18 décembre 2003, qui établissent les principes suivants :

- Les dispositions du CFPW constituant le statut pécuniaire des fonctionnaires wallons sont applicables au personnel contractuel, notamment pour ce qui concerne la détermination de l'échelle de traitement au regard de la fonction exercée et la fixation de l'ancienneté pécuniaire⁶⁹.
- Les agents contractuels bénéficient d'une rémunération identique au traitement et aux augmentations intercalaires liées « à l'échelle de recrutement du niveau correspondant au diplôme requis ».
- Une échelle supérieure peut être attribuée aux contractuels engagés en qualité d'experts aux niveaux A et B, « moyennant circonstances particulières dûment motivées ».
- Les agents contractuels bénéficient des effets pécuniaires des promotions visées aux articles 49 et 56 du CFPW ainsi que des promotions par accession au niveau supérieur⁷⁰ visées aux articles 57 et 58 du même code⁷¹⁻⁷².

Au regard des principes réglementaires qui viennent d'être rappelés, l'audit a notamment permis d'identifier les situations suivantes.

Au Paco

- Un agent a été engagé sous contrat et rémunéré dans l'échelle de traitement D3⁷³. Or, étant titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur technique, l'intéressé aurait dû bénéficier de l'échelle C3 afférente au grade d'assistant⁷⁴. Par ailleurs, son ancienneté

68 Article 30 : « Les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalents à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente. »

69 L'article 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 détermine notamment une série de périodes de suspension non rémunérées du contrat de travail néanmoins prises en compte pour la détermination de l'ancienneté pécuniaire.

70 Ce dernier avancement ne bénéficie toutefois ni au personnel contractuel engagé en remplacement d'agents absents, ni aux contractuels engagés dans l'attente de l'arrivée d'un statutaire dans leur emploi.

71 Cette « carrière barémique contractuelle » a été instituée par l'arrêté du gouvernement wallon du 4 avril 2019 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en vue d'accorder les effets pécuniaires de certaines promotions aux membres du personnel contractuel et de leur rendre applicable le régime de la promotion par accession au niveau supérieur. Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} juin 2019. On relèvera que les promotions aux emplois de directeur, de conseiller ou de receveur fiscal (articles 50 à 52ter du code de la fonction publique wallonne) ainsi qu'aux emplois d'encadrement (articles 53 et 54 du code) sont inaccessibles aux agents contractuels.

72 Pour l'admissibilité des services prestés en qualité de contractuel dans le calcul des anciennetés administratives, il convient également de se référer à l'article 220 du CFPW, tel que modifié par l'arrêté du 4 avril 2019 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en vue d'accorder les effets pécuniaires de certaines promotions aux membres du personnel contractuel et de leur rendre applicable le régime de la promotion par accession au niveau supérieur.

73 Si cette échelle de traitement n'est pas expressément visée dans le premier contrat de travail, son application peut se déduire du montant de la rémunération brute mensuelle fixée au contrat, soit 942,88 euros à mi-temps, soit 1.961,87 euros à temps plein, sans ancienneté pécuniaire. Cette échelle est en outre visée dans le second contrat à durée indéterminée conclu le 1^{er} mai 2020.

74 L'annexe III du code de la fonction publique wallonne, relative aux niveaux auxquels donnent accès diplômes et certificats d'études, se réfère, pour l'accès au niveau C, au certificat d'enseignement secondaire supérieur visé par l'arrêté royal du 29 juin 1984 (article 25) relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire, délivré par un établissement d'enseignement de plein exercice ou de promotion sociale, par un centre d'éducation et de formation en alternance ou par un jury de la Communauté française, certificat dont l'intéressé est titulaire au vu de son curriculum vitae.

pécuniaire acquise dans le privé en 2016-2017 n'a pas été prise en compte lors de la fixation de sa rémunération.

- La situation de la nouvelle comptable du Paco, engagée en septembre 2020, pose également question : l'intéressée exerce en effet des fonctions plus proches de celles d'un gestionnaire comptable et budgétaire de niveau A⁷⁵ que de celles de collaborateur comptable de niveau B⁷⁶. À l'examen du dossier, la fonction s'étend de la comptabilité à la gestion des marchés publics, des ressources humaines, du secrétariat de direction, à la veille juridique, à la gestion des contrats de concession, etc. Le grade de gradué qualifié (échelle B3/2) lui a été attribué. Pour rappel, l'article 30 de l'ARPG⁷⁷ pose le principe de l'octroi à un contractuel de la même rémunération que l'agent statutaire « *exerçant la même fonction ou une fonction équivalente* ». L'article 8, alinéa 4, de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003⁷⁸ permet l'octroi à un agent contractuel d'une rémunération liée à l'échelle de premier gradué ou de gradué principal « *moyennant circonstances particulières dûment motivées* ». La Cour des comptes estime, à l'examen des fonctions exercées par l'intéressée⁷⁹, de son diplôme et de son expérience professionnelle, que de telles circonstances existent en l'espèce, et que l'intéressée aurait dû, en vertu du principe posé par l'article 30 précité, se voir attribuer l'échelle B1 afférente au grade de premier gradué et non l'échelle B3/2.

Au PAC

- Le 15 août 2012, le PAC a engagé, sous contrat de travail, un agent en qualité d'éco-conseiller. Cette fonction étant rattachée au niveau A, et compte tenu de l'ancienneté pécuniaire d'une durée de 6 ans acquise dans le secteur privé par l'intéressé⁸⁰, le contrat de travail stipule l'octroi d'une rémunération calculée dans l'échelle de traitement A6/1 afférente au grade d'attaché, soit d'un montant annuel non indexé de 24.191,17 euros⁸¹. Cet agent a exercé sa fonction à temps plein jusqu'au 31 mars 2019 et a ensuite obtenu un congé parental à raison d'un cinquième temps, du 1^{er} avril 2019 au 30 septembre 2021⁸², date à partir de laquelle il a repris ses fonctions à temps plein.

La fiche de paie de l'intéressé fixe, pour le mois d'octobre 2021, sa rémunération mensuelle brute à un montant de 3.106,14 euros. Celui-ci correspond à un traitement annuel non indexé de 20.898,80 euros⁸³, inférieur de 3.201,37 euros à la rémunération fixée au contrat (24.191,17 euros). De plus, entretemps, cet agent a promérité, auprès du port, une ancienneté pécuniaire

⁷⁵ Voir la fiche RFA014 du référentiel de fonctions annexé au code de la fonction publique wallonne.

⁷⁶ Voir la fiche RFB008 du même référentiel.

⁷⁷ Article 30 : « *Les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalents à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente.* »

⁷⁸ Arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel.

⁷⁹ Appréciables au regard du référentiel de fonctions annexé au code de la fonction publique wallonne.

⁸⁰ Il convient de noter que les attestations des employeurs précédents de l'intéressé, qui auraient dû justifier de cette ancienneté, n'étaient pas présentes au dossier.

⁸¹ Soit une rémunération mensuelle brute, à l'index 1,5769 (d'ailleurs visé au contrat) applicable au mois d'août 2012, de 24.191,17 euros x 1,5769 / 12 = 3.178,92 euros. Voir le référentiel de fonctions, RFA025 ainsi que l'article 234 du code de la fonction publique wallonne.

⁸² L'article 400, § 2, du code de la fonction publique wallonne prévoit : « *Le congé parental visé par le présent article n'est pas rémunéré ; il est assimilé pour le surplus à une période d'activité de service.* » Ce congé est donc admissible pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire.

⁸³ 3.106,14 euros x 12 / 1,7758 (index applicable au 1^{er} octobre 2021) = 20.989,80 euros. À noter que cette rémunération annuelle non indexée est inférieure au minimum de l'échelle A6/1 applicable au moment de l'engagement de l'intéressé.

complémentaire de 9 ans, portant son ancienneté globale à 15 ans. La rémunération mensuelle brute de l'intéressé aurait dès lors dû être fixée à un montant de 4.325,56 euros⁸⁴.

En outre, la Cour des comptes constate que, pendant la période courant du mois de janvier 2020 au mois de septembre 2021, l'agent a perçu une rémunération mensuelle brute d'un montant de 2.484,91 euros⁸⁵. Pendant cette période, l'agent aurait dû percevoir un traitement mensuel brut de 3.460,44 euros⁸⁶.

- Un autre agent du PAC a été engagé par contrat de travail, le 1^{er} juillet 2006, en qualité de gradué comptable. Le contrat prévoit, compte tenu des 6 ans d'ancienneté acquis dans le secteur public, l'octroi d'une rémunération calculée dans l'échelle de traitement B3/1, afférente à la fonction de collaborateur comptable et budgétaire⁸⁷.

La fiche de paie de l'intéressé fixe, pour le mois d'octobre 2021, sa rémunération mensuelle brute à un montant de 2.263,59 euros. Celui-ci correspond à un traitement annuel non indexé de 15.296,24 euros⁸⁸, inférieur de 1.252,98 euros à la rémunération fixée au contrat en 2006 (16.549,23 euros), alors qu'entretemps, cet agent a promérité, auprès du port, une ancienneté pécuniaire complémentaire de 15 ans, portant son ancienneté globale à 21 ans. La rémunération mensuelle brute de l'intéressé aurait dès lors dû être fixée à un montant de 3.472,97 euros dans l'échelle B3/1⁸⁹.

Même en tenant compte de la prime mensuelle complémentaire de 684,10 euros bruts que le PAC lui a octroyée afin d'aligner sa rémunération sur celle d'un autre gradué mis à la disposition du port par le SPW⁹⁰, la rémunération de l'intéressé⁹¹ reste inférieure de 525,28 euros à celle que justifierait son ancienneté dans l'échelle B3/1.

Qui plus est, compte tenu de son ancienneté acquise au PAC, cet agent aurait dû bénéficier, à partir du 1^{er} juillet 2021, de la promotion visée à l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003⁹², lequel prévoit : « *Les membres du personnel contractuel bénéficient, dans les mêmes conditions que les agents statutaires, des effets pécuniaires des promotions visées aux articles 49 et 56 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne.* »

Or, l'article 49 du CFPW⁹³ prescrit que le titulaire du grade de gradué est promu à celui de gradué principal dès qu'il a acquis une ancienneté de rang de 15 ans⁹⁴.

84 29.230,02 euros (échelle A6/1 à 15 ans d'ancienneté) x 1,7758 / 12 = 4.325,56 euros.

85 Équivalent à 4/5 de la rémunération à temps plein visée par la fiche de paie d'octobre 2021, soit 3.106,14 euros.

86 Équivalent à 4/5 de la rémunération à temps plein que l'agent aurait dû obtenir en septembre 2021, soit 4.325,56 euros.

87 Voir le référentiel de fonctions, RFB008 ainsi que l'article 234 du code de la fonction publique.

88 2.263,59 euros x 12 / 1,7758 (index applicable au 1^{er} octobre 2021) = 15.296,24 euros. À noter que cette rémunération annuelle non indexée est inférieure au minimum de l'échelle B3/1 applicable au 1^{er} octobre 2021.

89 24.611,20 euros (échelle B3/1, applicable au 1^{er} octobre 2021, à 21 ans d'ancienneté) x 1,7758 / 12 = 3.642,05 euros.

90 Sur cette question, voir, dans le présent rapport, le point 3.6.1 *Primes octroyées aux agents des ports*.

91 2.263,59 euros + 684,10 euros = 2.920,69 euros.

92 Arrêté relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel.

93 Article 49, § 1^{er} : « *Est promu par avancement de grade aux grades d'assistant principal, de gradué principal et de gradué principal qualifié l'agent qui satisfait aux conditions suivantes :*

1^o compter une ancienneté de rang de quinze ans;

2^o justifier de l'évaluation favorable;

3^o ne pas être sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive non radiée. »

94 L'article 220 du même code prévoit : « *Pour l'application des articles 49 et 56, constituent également des services admissibles : 1^o pour le calcul de l'ancienneté de rang dans le rang [...] B3 [...], les services effectifs que l'agent a accomplis à titre contractuel et sans interruption volontaire dans un niveau au moins équivalent à son niveau de recrutement auprès des services du gouvernement wallon ou des organismes d'intérêt public qui en dépendent et dont le personnel est soumis au présent arrêté.* »

En vertu de l'article 234 du CFPW⁹⁵, l'intéressé devait dès lors percevoir, en octobre 2021, une rémunération mensuelle brute calculée dans l'échelle B2/1, à 21 ans d'ancienneté, soit un montant de 3.821,25 euros⁹⁶.

La Cour des comptes relève encore que, dans les deux cas qui viennent d'être évoqués, la rémunération des intéressés, même erronée, n'a pas été indexée au mois d'octobre 2021. Il en va de même pour ce qui concerne le directeur du PAC.

Au PAN

- Une erreur a également été relevée dans le dossier d'un agent du PAN, engagé par contrat le 1^{er} février 2020. L'intéressé s'est vu octroyer l'échelle de traitement B3/1, conforme au baccalauréat dont il est titulaire. Une ancienneté pécuniaire de 6 ans, acquise dans le secteur privé, a été valorisée à l'engagement. La rémunération mensuelle brute de cet agent, afférente aux mois d'octobre à décembre 2021, aurait dû s'élever à 2.764,59 euros⁹⁷. Or, les fiches de paie de l'intéressé mentionnent une rémunération mensuelle brute de 2.330,44 euros seulement.
- Deux autres agents du PAN ont été engagés les 1^{er} novembre 2019 et 1^{er} septembre 2017, le premier en qualité de contrôleur de chantiers et l'autre en qualité d'économiste. Il ressort du référentiel de fonctions annexé au CFPW en application de l'arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2014⁹⁸ que les fonctions de « contrôleur de chantiers » (référence RFB024) et « d'économiste » (référence RFA010) ne permettent pas d'accéder à un grade qualifié au sens de l'article 113 du CFPW⁹⁹. Or, ces deux agents se sont vu octroyer respectivement l'échelle B3/2 (gradué qualifié) et l'échelle A6/2, (attaché qualifié). En application de l'article 234 du code, les intéressés auraient dû bénéficier respectivement de l'échelle B3/1 et A6/1.

3.5.3 Indexation des traitements

Le coefficient d'indexation des traitements était fixé à 1,6734 au 1^{er} janvier 2018. Au cours de la période audité, ce coefficient a été porté successivement à 1,7069 au 1^{er} octobre 2018, à 1,7410 au 1^{er} avril 2020 et à 1,7758 au 1^{er} octobre 2021. Le traitement mensuel brut de chaque agent devait donc être adapté, à chacune de ces dates.

L'audit a permis de vérifier que cette indexation était correctement appliquée au PAN et au PAL.

Au Paco, par contre, les primes des agents mis à disposition n'ont pas été indexées en 2018 tandis que cette indexation était correctement appliquée aux autres agents du port.

95 Article 234 : « Une échelle de traitements est octroyée au titulaire d'un grade conformément aux correspondances suivantes : [...] 9° pour le grade de gradué principal, l'échelle de traitements B2/1. »

96 $25.822,16 \text{ euros} \times 1,7758 / 12 = 3.821,25 \text{ euros}$.

97 $18.681,79 \text{ euros}$ (à 7 ans d'ancienneté) $\times 1,7758$ (index applicable à partir du 1^{er} octobre 2021) / 12 = 2.764,59 euros.

98 Arrêté du gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne, en vue de réformer la carrière des agents des niveaux A et B.

99 Article 113, § 3 : « Pour adjoindre les grades d'attaché qualifié et de gradué qualifié à un emploi, la finalité et les activités principales de la fonction relative à cet emploi doivent relever d'au moins deux des caractéristiques suivantes :

1° engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire ;

2° gestion de projets innovants ;

3° gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées ;

4° exercice d'activités exigeant des connaissances particulières ;

5° justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat. »

La Cour des comptes constate par ailleurs que les rémunérations des agents du PAC – y compris les primes octroyées aux agents mis à disposition – n’ont été indexées qu’avec retard, les 1^{er} mars 2019 (au lieu du 1^{er} octobre 2018) et 1^{er} juin 2020 (au lieu du 1^{er} avril 2020).

3.5.4 Traitement fiscal et cotisations sociales

Les travaux d’audit ont permis de vérifier, pour l’ensemble des ports, la correcte application de la législation fiscale en matière de calcul du précompte professionnel, à l’exception du pécule de vacances perçu en 2018 et 2019 par la comptable du Paco¹⁰⁰, ainsi que le correct prélèvement des cotisations sociales sur les rémunérations, à l’exception des cotisations à retenir sur les primes de certains agents mis à la disposition du PAC et du Paco¹⁰¹.

3.6 Accessoires de la rémunération

3.6.1 Primes octroyées aux agents des ports

Les agents mis à la disposition des ports autonomes par le SPW perçoivent, outre l’intégralité de leur rémunération à charge de ce dernier, des primes mensuelles dites «de détachement», à charge du budget du port qui les emploie.

L’attribution de ces primes complémentaires soulève des questions touchant à leur fondement réglementaire et aux inégalités de traitement qu’elles suscitent. Ces questions seront abordées au [chapitre 4](#) du présent rapport, consacré aux mises à disposition.

En marge de ces questions, les travaux d’audit ont permis de constater qu’un agent engagé, non par le SPW mais par le PAC, se voit attribuer mensuellement, outre sa rémunération calculée dans l’échelle de gradué (B3), un complément de rémunération de 684,10 euros bruts. Ce complément ne repose sur aucune base réglementaire.

Ce montant permet d’aligner la rémunération totale de l’intéressé, sur celle d’un autre gradué mis à disposition du PAC, et percevant, outre sa rémunération à temps plein à charge du SPW, une prime de détachement d’un montant identique de 684,10 euros.

Cet exemple illustre l’inégalité de traitement existant entre des agents exerçant des fonctions similaires, selon qu’ils sont mis à disposition de l’un des ports autonomes ou sont engagés directement par celui-ci.

3.6.2 Pécule de vacances et allocation de fin d’année

Si le pécule de vacances et l’allocation de fin d’année des membres du personnel du PAL sont calculés conformément aux dispositions du CFPW, il n’en va pas de même pour les autres ports.

Les secrétariats sociaux respectifs du PAN, du PAC et du Paco calculent en effet ces deux montants sur la base d’une méthode propre au secteur privé. Il s’ensuit tantôt un paiement indu au profit des agents, tantôt un manque à gagner dans leur chef.

¹⁰⁰ Voir le [point 3.6.2 Pécule de vacances et allocation de fin d’année](#).

¹⁰¹ Sur cette question, voir le [point 4.3.4 Prélèvement des cotisations personnelles de sécurité sociale](#).

Par ailleurs, il a été constaté qu'en 2018 et 2019, l'ancienne comptable du Paco, alors qu'elle percevait, conformément au CFPW, un pécule de vacances à charge du SPW d'un montant de 3.565,89 euros, a bénéficié d'un second pécule de vacances d'un montant brut de 587,15 euros à charge du port. Ce versement, dont seule, parmi les agents mis à la disposition des ports, l'ancienne comptable a bénéficié, ne repose sur aucun texte réglementaire.

En outre, la Cour constate que le précompte professionnel n'a pas été retenu sur le pécule à charge du port¹⁰².

3.6.3 Véhicules de fonction

3.6.3.1 Textes de référence

Les articles 528 et 529 du CFPW évoquent l'utilisation de moyens de transport appartenant à l'administration¹⁰³.

L'attribution et l'utilisation des véhicules de fonction et de service sont plus amplement régies par une circulaire ministérielle du 29 août 2013¹⁰⁴.

Cette circulaire détermine notamment les conditions d'achat et de remplacement des véhicules, les critères de leur attribution aux utilisateurs, ainsi que les conditions d'utilisation des véhicules de service¹⁰⁵.

L'avantage de toute nature (ATN) représente l'évaluation financière de l'avantage accordé par un employeur à un membre de son personnel pour l'utilisation à des fins personnelles d'un véhicule de fonction ou de service mis gratuitement à sa disposition. L'employeur est tenu de déclarer un tel avantage au SPF Finances¹⁰⁶ et au SPF Sécurité sociale.

La circulaire limite l'attribution d'un véhicule de fonction aux agents titulaires des grades de secrétaire général et de directeur général ainsi qu'aux agents placés à la tête d'un département¹⁰⁷. Elle ne prévoit le choix du véhicule de fonction qu'en faveur des fonctionnaires généraux de rang A1 et A2¹⁰⁸, «aux mêmes conditions que celles prévues par le gouvernement pour un chef de cabinet», et pour autant que «le remplacement du véhicule lié au poste s'impose».

¹⁰² Néanmoins, le montant imposable de ce pécule a bien été repris sur la fiche fiscale 281.10 de l'intéressée.

¹⁰³ «Art. 528. Les parcours effectués en automobile ne donnent droit à aucune indemnité ; tous les frais résultant de l'utilisation et de l'entretien des voitures sont à charge de l'employeur.

Art. 529. Il est tenu pour chaque véhicule à moteur de la Région, un livret de courses dont le modèle est fixé par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. »

¹⁰⁴ Circulaire, émanant du ministre chargé de la Fonction publique, intitulée « Actualisation relative à l'attribution et à l'utilisation des véhicules de fonction et de service », adoptée après concertation avec les organisations syndicales et consultation du SPF Finances.

¹⁰⁵ Les véhicules de service sont à distinguer des véhicules de fonction : les premiers sont mis à disposition du personnel pour l'exercice de missions exclusivement professionnelles, tandis que les seconds sont mis à disposition y compris pour un usage privé.

¹⁰⁶ Le montant de l'ATN doit apparaître mensuellement sur les fiches de paie de l'attributaire ainsi que sur les fiches fiscales 281.10.

¹⁰⁷ Inspecteur général ou inspecteur général-expert – article 10, § 3, du code de la fonction publique wallonne.

¹⁰⁸ Secrétaire général et directeurs généraux.

Il y a donc lieu de se référer en cette matière à la circulaire du 3 octobre 2019 fixant les procédures relatives au fonctionnement des cabinets ministériels¹⁰⁹, du secrétariat du gouvernement et du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle internes des cabinets (Sepac).

Tableau 3 – Limites prévues par la circulaire du 3 octobre 2019 pour l'acquisition des véhicules des cabinets ministériels

Type et destination du véhicule	Puissance fiscale maximale	Cylindrée maximale	Prix d'acquisition maximal (HTVA)
Véhicule de fonction - chef de cabinet	13 CV	2.200 cc	23.000 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 10/2018	38.488 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 04/2020	40.043 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 10/2021	40.843 euros
Autre véhicule de fonction et véhicule de service	11 CV (essence) 13 CV (diesel)	2.000 cc 2.200 cc	15.500 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 10/2018	25.937 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 04/2020	26.985 euros
		Montant HTVA maximal indexé → 10/2021	27.524 euros

Source : Cour des comptes, sur la base de la circulaire du 3 octobre 2019

Les montants retenus par cette circulaire du 3 octobre 2019 pour ce qui concerne les véhicules des chefs de cabinet sont donc également appliqués lors de l'acquisition des véhicules des secrétaire général et directeurs généraux du SPW, en application de la circulaire précitée du 29 août 2013.

L'on peut en déduire que les agents du SPW d'un grade hiérarchique inférieur à celui de directeur général relèvent, pour l'application de la circulaire du 29 août 2013, et quoique celle-ci ne le précise pas formellement, de la seconde catégorie « Autre véhicule de fonction et véhicule de service » visée par la circulaire du 3 octobre 2019.

En toute occurrence, pour ces autres agents, le plafond fixé pour les chefs de cabinet constitue une limite absolue lors de l'acquisition d'un véhicule.

3.6.3.2 Constats

Ainsi qu'il a été relevé ci-avant, les directeurs du PAC, du PAN et du Paco se sont vu attribuer un véhicule de fonction bien que, formellement, la circulaire du 29 août 2013 n'autorise pas les titulaires de ce grade à bénéficier d'un tel avantage.

¹⁰⁹ Cette circulaire, qui trouve sa base légale dans l'article 54 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 septembre 2019 relatif aux cabinets des ministres du gouvernement wallon, au secrétariat du gouvernement wallon et au Sepac a été signée par l'ensemble des membres du gouvernement wallon.

¹¹⁰ La circulaire du 3 octobre 2019 prévoit en effet : « Le prix maximal repris au présent tableau s'entend du prix d'acquisition, prix de base et options éventuelles, TVA non comprise. Ce prix est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation et est rattaché à l'indice-pivot 138,01. » Pour rappel, le coefficient d'indexation était fixé à 1,6734 au 1^{er} janvier 2018. Au cours de la période auditée, ce coefficient a été porté successivement à 1,7069 au 1^{er} octobre 2018, à 1,7410 au 1^{er} avril 2020 et à 1,7758 au 1^{er} octobre 2021.

Dans sa réponse du 23 mai 2022, le Paco avance que « l'article 12 du décret constitutif du Paco suffit à lui seul pour fonder l'octroi d'un véhicule de fonction au directeur du Paco ». La Cour relève que cette disposition n'aborde pas spécifiquement l'attribution d'un véhicule de fonction¹¹¹.

Quoiqu'il en soit de la portée de l'article 12 précité, la Cour des comptes a toutefois observé au point 3.3.2 du présent rapport¹¹² que la nature des fonctions et responsabilités exercées par les intéressés excède les prérogatives afférentes au grade de directeur visé par le CFPW¹¹³.

La Cour constate qu'au-delà de cette contravention formelle aux règles édictées par la circulaire, le coût d'acquisition des véhicules mis à la disposition de ces trois directeurs ne dépasse la limite fixée par la circulaire pour les véhicules des fonctionnaires dirigeants, soit 49.420¹¹⁴ euros TVAC, que dans le chef de la directrice du Paco, à concurrence de 1.730 euros¹¹⁵.

D'autre part, les travaux d'audit ont permis de constater que les principes et limites posés par les circulaires précitées du 29 août 2013 et du 3 octobre 2019 n'ont pas été respectés lors de l'attribution, par le Paco, d'un véhicule de fonction à un agent mis à sa disposition par le SPW MI¹¹⁶.

Cet agent a en effet pu choisir son véhicule de fonction. Quoique ne travaillant qu'à mi-temps pour le Paco, il s'est ainsi vu attribuer successivement à charge du budget du port, un véhicule d'une valeur de 64.993 euros TVAC en novembre 2016, puis, en avril 2018, soit moins de 2 ans plus tard, un véhicule d'une valeur de 65.497 euros TVAC. Ces montants atteignent pratiquement le double de la valeur du véhicule de fonction (33.305 euros TVAC¹¹⁷) que cet agent aurait pu obtenir auprès du SPW, en sa qualité d'inspecteur général.

Une convention passée entre le Paco et l'intéressé le 1^{er} février 2008 prévoit l'attribution à ce dernier d'une voiture d'une valeur d'acquisition de 25.062 euros. La convention précise que « ces conditions (nombre de km annuel, coût total et type de véhicule) sont révisables à chaque nouveau contrat de leasing ».

La Cour rappelle qu'il n'appartient pas à une autorité administrative de déroger, par des conventions individuelles, aux règles statutaires applicables.

Le conseil d'administration du Paco, constatant que les limites fixées par la circulaire précitée étaient dépassées¹¹⁸, a attribué à l'intéressé, à partir du 4 novembre 2021, un véhicule d'une valeur

111 Si l'article 12 précise que le gouvernement fixe le mode de rémunération du directeur du Paco, force est de constater qu'à ce jour, aucune exécution n'a été donnée à cette disposition et que, dès lors, la situation des directeurs des ports est régie par le CFPW et par les circulaires.

112 Voir le point 3.3.2 *Emplois de directeur au PAC, au PAN et au Paco*.

113 Il ressort de l'examen des procédures de sélection que l'attribution d'une voiture de fonction est un élément déterminant pour attirer des candidats à ces fonctions.

114 Montant indexé au 1^{er} octobre 2021 (23.000 euros x 1,7758).

115 La valeur du véhicule mis à la disposition de la directrice du Paco s'élève à 51.150 euros ; le véhicule du directeur du PAC a été acquis pour un prix de 25.240 euros ; le véhicule du directeur du PAN a une valeur d'acquisition de 35.608 euros. Quant au véhicule utilisé par le directeur général du PAL, sa valeur d'acquisition s'élève à 39.625 euros.

116 Aucune autre irrégularité n'a été constatée pour l'ensemble des ports.

117 Voir le tableau 3 : 15.500 euros x 1,7758 (index) x 121 %.

118 Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du Paco du 28 mai 2021 précise : « Les propositions que l'intéressé a présentées au Président concernent toutefois des véhicules dont le coût est supérieur à ce qui est proposé aux inspecteurs généraux du SPW. »

d'acquisition de 48.309 euros TVAC¹¹⁹. La Cour des comptes constate que ce montant reste largement supérieur à la limite de 33.305 euros TVAC fixée par la circulaire pour les inspecteurs généraux, catégorie dont relève l'intéressé.

Il ressort en outre des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration du Paco des 25 juin et 26 novembre 2021 que la proposition du comité de rémunération du port d'accorder à l'intéressé une nouvelle indemnité mensuelle de 150 euros, au titre de « frais propres à l'employeur » constitue la « contrepartie » de l'attribution d'un véhicule moins onéreux¹²⁰.

La Cour des comptes estime que l'octroi d'une telle compensation est légalement infondé en ce que celle-ci permet de contourner les limites imposées par les circulaires précitées.

3.7 Conclusions et recommandations

3.7.1 Constats

La Cour des comptes constate que, bien que le personnel des ports autonomes de la Région wallonne soit soumis au CFPW et au principe du recrutement statutaire, les agents contractuels représentent plus de 56 % de l'ensemble des effectifs. Tous les agents engagés au cours de la période audité (2018-2021) l'ont été par contrat de travail.

À l'exception du PAL, les ports ne disposent pas des ressources humaines suffisantes pour assurer la gestion de leur personnel de manière conforme à la législation applicable ni, a fortiori, pour maintenir une veille réglementaire en ce domaine.

Cette circonstance explique vraisemblablement l'attribution d'une échelle de traitement et/ou d'une ancienneté pécuniaire non conforme(s) au CFPW et à l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif à la sélection et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, ou encore l'attribution d'une rémunération qui n'est pas en rapport avec le diplôme de l'intéressé ou avec le niveau des responsabilités à assumer par l'agent.

De même, en matière de sélection, les dossiers individuels des agents ne comportent pas systématiquement les pièces justifiant l'impossibilité de pourvoir l'emploi statutairement conformément à l'article 15 du CFPW¹²¹ et la consultation des réserves de recrutement.

Même en cas d'engagement par contrat de travail, aucun document ne permet de vérifier que la base de données des candidats à une fonction contractuelle dans l'administration wallonne – base

¹¹⁹ Il s'agit ici du prix d'acquisition « net » du véhicule, déduction faite d'une remise de 4.376 euros HTVA. La valeur catalogue du véhicule s'élève, selon la facture d'achat, à 53.605 euros TVAC.

¹²⁰ Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 26 novembre 2021 précise : « [Le président] rappelle que le comité de rémunération qui s'était penché sur le renouvellement de la voiture de fonction de M. [...] avait proposé de limiter la valeur du véhicule au plafond fixé par le GW. En contrepartie, le comité avait suggéré d'octroyer à [l'intéressé] des frais propres à l'employeur pour un montant de 150 euros par mois. Lors du CA du 25 juin, les commissaires du gouvernement wallon avaient émis un avis négatif sur le volet "compensation" de la proposition du comité de rémunération, précisant qu'une partie des frais propres à l'employeur sont déjà octroyés à M. [...] par le SPW et qu'il n'est pas permis de donner deux fois le même avantage. »

¹²¹ Article 15 : « Sous réserve du droit de l'autorité de pourvoir l'emploi par réaffectation d'office, par mutation d'office ou par mobilité interne ou externe d'office, il est pourvu à la vacance d'un emploi de recrutement successivement par : 1° changement de grade ; 2° mutation ou mobilité interne ; 3° recrutement. »

de données visée à l'article 4bis de l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 – a été consultée.

Par ailleurs, la présélection des candidats est parfois insuffisamment documentée.

Pour le calcul des rémunérations, les quatre ports de la Région wallonne ont fait appel à quatre secrétariats sociaux différents dont trois – au PAC, au PAN et au Paco – n'ont pas appliqué correctement le CFPW, notamment quant au calcul du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année ou quant aux barèmes applicables. Les manquements constatés dans le chef de ces secrétariats sociaux concernent également la réglementation plus générale relative à l'indexation des rémunérations, laquelle n'a été mise en œuvre qu'avec retard en 2018 et 2020. De même, le secrétariat social en charge du Paco n'a pas opéré la retenue des cotisations sociales personnelles sur les primes de l'agent mis à disposition du port par le SPW, et ceci, en méconnaissance de la notion de rémunération propre au droit de la sécurité sociale.

La Cour des comptes relève par ailleurs les difficultés suscitées par l'application du code de la fonction publique wallonne aux emplois de directeurs du PAC, du PAN et du Paco. Ainsi, la rémunération des intéressés, calculée dans l'échelle de traitement A4/2 afférente au grade de directeur, s'avère manifestement insuffisante au regard des fonctions et responsabilités assumées par les intéressés. De même, le grade de directeur leur interdit, en principe, le bénéfice d'une voiture de fonction aux termes de la circulaire du 29 août 2013.

La circonstance que, comme le soutient le SPW MI dans sa réponse du 19 mai 2022, la rémunération de certains directeurs relevant de cette entité puisse s'avérer également insuffisante au regard des fonctions exercées, n'enlève rien au constat de la Cour, lequel s'appuie à la fois sur les descriptions de fonction des directeurs des ports et sur le faible nombre de candidatures aux épreuves de sélection organisées afin de pourvoir ces emplois.

Enfin, les travaux d'audit ont permis de constater l'attribution d'un véhicule de fonction à un agent du Paco dans des conditions contraires aux limites instaurées par la circulaire précitée.

3.7.2 Recommandations

Au vu de ces constats, la Cour des comptes recommande aux responsables des différents ports, et en particulier, du PAC, du PAN et du Paco, de s'assurer que leurs secrétariats sociaux se conforment, lors du calcul des rémunérations, à la réglementation applicable, notamment le CFPW et ses arrêtés d'exécution.

Les responsables des ports devront également veiller, à l'avenir, à ce que les recrutements envisagés respectent les principes énoncés par le CFPW et ses arrêtés d'exécution, en particulier le principe du recrutement statutaire. Dans la stricte mesure où il s'impose de recourir à un engagement contractuel, les principes établis par l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 devront pareillement être respectés, notamment quant à l'échelle de traitement attribuée.

La Cour des comptes recommande également de faire figurer au dossier individuel de l'agent toute pièce justificative attestant des différentes phases de la procédure de sélection ainsi que tout document de nature à justifier la situation administrative et pécuniaire de l'agent et son évolution de carrière. La description des fonctions, en ce qu'elle fonde l'octroi d'une rémunération déterminée, devra également être actualisée en cas de changement ou d'extension des attributions de l'agent.

De manière générale, il y aurait lieu de mettre en place, pour l'ensemble des ports, des activités de contrôle interne de nature à assurer le respect de la réglementation en vigueur dans le cadre de la gestion des ressources humaines.

Enfin, la Cour des comptes invite le gouvernement wallon à mener une réflexion quant au niveau des responsabilités assumées par les directeurs du PAC, du PAN et du Paco et à l'attribution aux intéressés d'une rémunération en rapport avec leurs fonctions.

Chapitre 4

Les mises à disposition d'agents

4.1 Principe et effectifs concernés

4.1.1 Principe

Les législations organiques régissant les ports autonomes de Charleroi, de Namur et du Centre et de l'Ouest¹²², telles que modifiées par les articles 90 à 96 du décret-programme du 17 juillet 2018¹²³, portent le principe selon lequel « *le port conserve le bénéfice du personnel antérieurement détaché du service public de Wallonie, y compris en cas de modification du statut de la personne détachée* ».

Selon les travaux préparatoires de ce décret¹²⁴, les nouvelles dispositions visent « *à conforter les ressources humaines disponibles dans les ports, [en fixant] légalement le principe du statu quo pour les agents ayant bénéficié d'un détachement, y compris en cas de modification de leur statut administratif. Le principe du détachement est, en effet, sorti du code de la fonction publique wallonne auquel les quatre ports sont soumis, bien que plusieurs agents prestent encore dans les ports sur base d'un arrêté de détachement antérieur à la suppression de ce dispositif* ».

Le PAL n'ayant, pour sa part, jamais eu recours aux mises à disposition d'agents du SPW, il n'est pas visé à ce titre par le décret précité du 17 juillet 2018 ni par les constats figurant au présent chapitre du rapport.

Pour les trois autres ports, le décret précité institue donc un procédé dérogatoire au CFPW et, par ailleurs, en voie d'extinction, aucun nouveau détachement ne pouvant intervenir postérieurement à l'entrée en vigueur du décret.

L'administration¹²⁵ ayant fait le choix de se référer, pour les détachements visés par le décret du 17 juillet 2018, à l'article 445 du CFPW¹²⁶, ceux-ci sont désignés, dans la suite du présent rapport, par les termes « mises à disposition », expression usuellement employée par l'administration et reprise dans certains arrêtés individuels.

Par ailleurs, ces mises à disposition ne constituent pas le seul soutien de la Région wallonne aux ports autonomes : le contrat de gestion prévoit en effet l'octroi à chaque port d'une dotation

¹²² Pour mémoire, il s'agit :

- du décret du 1^{er} avril 1999 relatif à la création du Port autonome du Centre et de l'Ouest ;
- de la loi du 12 février 1971 portant création du Port autonome de Charleroi ;
- de la loi du 20 juin 1978 portant création du Port autonome de Namur.

¹²³ *Moniteur belge* du 8 octobre 2018.

¹²⁴ Parlement wallon, 2 juillet 2018, CRIC n° 173 (2017-2018), Compte rendu intégral. Séance publique de commission, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, p. 43-44, www.parlement-wallon.be.

¹²⁵ Lettre du 28 avril 2022 du SPW Secrétariat général

¹²⁶ Sur la question de l'applicabilité de cette disposition, voir le [point 4.2](#) *Absence de texte fixant les modalités de la mise à disposition au profit des ports autonomes*.

annuelle de fonctionnement, libérée sous forme de subvention, et destinée à couvrir ses frais de personnel¹²⁷.

4.1.2 Effectifs concernés

À la date du 31 décembre 2021, cette mise à disposition concernait trois agents du PAC, trois agents du PAN et un agent du Paco.

À la date du 30 juin 2022 cependant, l'agent statutaire mis à la disposition du PAC avait réintégré son service d'origine au SPW MI. Quant aux deux agents contractuels mis à la disposition de ce même port, une note émanant du cabinet du ministre de la Mobilité, datée du 7 février 2022, marquait l'accord du ministre « *quant à la proposition de suspension du contrat de travail SPW et l'engagement par le Port autonome de Charleroi des deux agents contractuels mis à disposition du Port* », eu égard à l'interdiction visée à l'article 32 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs¹²⁸.

4.2 Absence de texte fixant les modalités de la mise à disposition au profit des ports autonomes

Les arrêtés actant la mise à la disposition des agents du SPW MI au profit des différents ports se réfèrent parfois explicitement, lorsque leur base réglementaire y est évoquée, à l'article 445 du CFPW et donc à la notion de « mise à disposition ». D'autres sont muets quant aux dispositions applicables et font état non d'une « mise à disposition » mais d'un « détachement » de l'agent concerné. Quant au décret-programme du 17 juillet 2018, comme mentionné, il n'évoque pas la « mise à disposition » mais le « détachement » des agents concernés.

La Cour des comptes observe que l'article 445 du CFPW n'envisage formellement la « mise à disposition » d'agents du SPW que dans deux cas : au profit de l'Inspection des finances et au profit du service social de la Région wallonne. Ces deux situations sont par ailleurs encadrées par d'autres textes réglementaires auxquels l'article 445 se réfère expressément et dans lesquelles la relation de travail entre le travailleur et son service d'origine est suspendue.

S'agissant d'un régime dérogatoire, la Cour des comptes estime que l'article 445 du CFPW ne peut être appliqué par analogie aux agents mis à la disposition des ports.

Par ailleurs, les paragraphes 2 et 3 de l'article 445 fixent les modalités de ces mises à disposition exclusivement pour ce qui concerne la rémunération des agents concernés et la conservation de leur emploi au sein de leur service d'origine. Par contre, ils ne règlent pas la question de l'accord de l'agent faisant l'objet d'une mise à disposition, que ce soit pour en accepter le principe ou pour y mettre un terme.

Concernant le Paco en particulier, l'article 19 du décret du 1^{er} avril 1999 précise que « *le gouverneur est autorisé à mettre à la disposition de la société, selon les modalités qu'il arrête, des membres du personnel de ses services* ». Aucun arrêté du gouvernement wallon n'a toutefois, à ce jour, exécuté cette disposition.

¹²⁷ Article 24 du contrat de gestion.

¹²⁸ Sur cette question, voir le [point 4.3.1](#) *Application de la loi du 24 juillet 1987 relative à la mise à disposition de travailleurs*.

Dès lors, la « mise à disposition » visée par le décret-programme du 17 juillet 2018 constitue une relation de travail *sui generis* dont les modalités ne sont fixées par aucun texte réglementaire. L'application de l'article 445 précité ne permet pas de combler cette lacune.

La question n'est pas purement théorique : la direction du PAC s'est récemment interrogée sur la nécessité d'obtenir l'accord de l'agent pour poursuivre la mise à disposition auprès du Port et sur le droit pour cet agent d'y mettre fin.

L'application des articles 435¹²⁹ et suivants du code, relatifs au congé pour mission, permettrait de régler cette question : dans le cas du congé pour mission, un préavis de 3 mois est formellement prévu par l'article 442¹³⁰ du code. L'article 445, à supposer qu'il puisse être considéré comme applicable, ne prévoit aucune disposition similaire.

Compte tenu de la référence à l'article 435 du code et au congé pour mission, opérée par le décret-programme du 17 juillet 2018 en ce qui concerne l'exercice, par un agent du SPW, de la fonction de directeur d'un port¹³¹, la Cour des comptes estime que le régime du congé pour mission devrait être également appliqué, par analogie, aux agents « mis à disposition » des ports.

Dans sa réponse du 28 avril 2022, le SPW Secrétariat général soutient que « *l'assimilation aux modalités prévues à l'article 435 du code pour le congé pour mission préconisée par la Cour ne nous paraît pas fondée, ce congé pour mission n'étant envisagé par les dispositions légales ou décrétales constitutives des ports que pour l'exercice de la fonction de directeur* ».

La Cour des comptes ne peut se rallier à cet argument. En effet, le décret-programme du 17 juillet 2018 n'exclut pas formellement l'application, pour d'autres membres du personnel, de l'article 435 du code. Celui-ci constitue d'ailleurs une disposition à portée générale dont l'application ne nécessite pas l'adoption, dans chaque cas, d'une norme spécifique définissant la mission qui peut relever du régime qu'il édicte. Par ailleurs, la Cour n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles le directeur d'un port autonome, s'il était choisi parmi les agents du SPW, devrait exercer ses fonctions selon d'autres modalités que les autres agents détachés de l'administration wallonne.

4.3 Difficultés suscitées par les mises à disposition

4.3.1 Application de la loi du 24 juillet 1987 relative à la mise à disposition de travailleurs

La définition des modalités réglementaires de la mise à disposition, et notamment la détermination de la position administrative des agents concernés, doit permettre d'apprécier la légalité de

¹²⁹ L'article 435 énonce notamment que :

« § 1^{er} Le gouvernement peut, avec l'accord de l'agent, charger ce dernier de l'exercice d'une mission.

§ 2. Un agent peut, également avec l'accord du gouvernement, accepter l'exercice d'une mission :

1° auprès du service public de Wallonie, d'un organisme d'intérêt public, d'une personne morale de droit public qui dépend ou qui est sous la tutelle de la Région wallonne ; ».

¹³⁰ Article 442 : « Moyennant un préavis de 3 mois au moins et de 6 mois au plus, le gouvernement et l'agent peuvent à tout instant mettre fin en cours d'exercice à la mission. »

¹³¹ Le décret précité du 17 juillet 2018 a inséré, dans les textes organiques du PAC, du PAN et du Paco, une nouvelle disposition énonçant que « la direction de la société peut être exercée par un agent du service public de Wallonie conformément aux articles 435 et suivants du code de la fonction publique wallonne ».

cette pratique au regard de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs¹³².

La mise à disposition de personnel contractuel¹³³ fait l'objet d'une interdiction de principe à l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 précitée¹³⁴.

Au sujet de l'objectif de cette loi, la Cour constitutionnelle a déclaré :

« [...] le législateur [...] a entendu réglementer l'activité consistant à mettre des travailleurs à la disposition d'utilisateurs afin de protéger les travailleurs et d'éviter les abus.

À cette fin, il a admis le travail intérimaire - et donc les entreprises ayant cette activité pour objet - mais a réglementé de façon stricte et détaillée les conditions au respect desquelles il subordonnait cette forme de travail¹³⁵. [...] Le législateur a par contre, comme l'indiquent les travaux préparatoires, entendu interdire toute forme de mise à disposition de travailleurs autre que le travail intérimaire - qu'il n'admettait que dans les conditions et selon les modalités strictes décrites ci-dessus -, ce que concrétise l'interdiction portée par l'article 31, § 1^{er}, de la loi du 24 juillet 1987 ; il ne peut être dérogé à cette interdiction de principe que dans le cadre strict du prêt exceptionnel de main-d'œuvre visé à l'article 32 de la même loi, lequel requiert de surcroît une autorisation administrative préalable. »¹³⁶

Il ressort de l'arrêt n° 75/2012 du 14 juin 2012 de la Cour constitutionnelle que l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, est seule compétente pour le droit du travail, et que c'est dans ce cadre particulier qu'elle a adopté la loi du 24 juillet 1987.

En conséquence, il n'appartient pas à une Région d'élargir les exceptions dérogatoires à l'interdiction visée par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987, en mettant à disposition d'un service tiers ses agents contractuels.

En ce qu'elles conservent aux ports le bénéfice des mises à disposition antérieures, les modifications apportées aux législations organiques des ports autonomes par le décret-programme du 17 juillet 2018 empiètent donc sur les compétences de l'autorité fédérale en matière de droit du travail.

En outre, les travaux d'audit ont permis de constater que les mises à disposition opérées par le SPW au profit des ports autonomes ne réunissent pas les conditions dérogatoires visées par l'article 32 de la loi de 1987, en raison notamment de la durée indéterminée de la mise à disposition et de l'absence d'avertissement de l'inspection des lois sociales, requise par cet article.

¹³² Publiée au *Moniteur belge* du 20 août 1987 et modifiée pour la dernière fois par la loi du 12 juin 2020.

¹³³ « La mise à disposition de travailleurs désigne le fait pour une société ou une personne physique de prêter des travailleurs qu'elle a engagés à un tiers ("l'entreprise utilisatrice") qui utilise ces travailleurs et exerce sur eux une partie de l'autorité appartenant en principe à l'employeur. Le but recherché par l'entreprise utilisatrice est généralement de s'assurer temporairement les services d'un personnel qualifié pour réaliser des tâches spécialisées que ne peut exécuter son personnel fixe ou de faire face à une pénurie temporaire de main-d'œuvre, quelle qu'en soit la cause », *Journal des tribunaux du travail*, 2001/25 - 10 novembre 2001, p. 421 et suiv.

¹³⁴ La violation de cette interdiction est érigée en infraction pénale par l'article 177 du code pénal social.

¹³⁵ Ces conditions sont fixées aux chapitres I^{er} et II de la loi du 24 juillet 1987.

¹³⁶ Cour constitutionnelle, arrêt n° 62/2001 du 8 mai 2001, point B.6, www.const-court.be.

Aux termes de l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 précité, est interdite l'activité « qui consiste à mettre des travailleurs à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant normalement à l'employeur » :

« Pour saisir la portée de l'interdiction édictée par la loi de 1987, il est nécessaire d'examiner les contours de la notion d'autorité patronale [...] La jurisprudence a mis en lumière un certain nombre d'indices dont la présence révèle un rapport d'autorité entre un travailleur et l'entreprise utilisatrice :

- les travailleurs de l'entreprise d'envoi sont intégrés dans une équipe composée de membres du personnel de l'entreprise utilisatrice ;
- l'horaire de travail et les périodes de vacances sont déterminés par l'entreprise utilisatrice ;
- l'obligation de faire rapport à l'entreprise utilisatrice ;
- l'obligation de justifier ses absences auprès de l'entreprise utilisatrice ;
- le personnel de la société d'envoi utilise le matériel de la société utilisatrice ;
- la rémunération est payée par la société utilisatrice ;
- l'entreprise utilisatrice a le pouvoir de sanctionner et de licencier le travailleur ;
- l'entreprise utilisatrice est responsable en matière de recrutement ;
- les fonctions du travailleur sont déterminées par l'entreprise utilisatrice ;
- les instructions concernant le travail à exécuter sont données directement par l'entreprise utilisatrice sans intervention de l'entreprise d'envoi »¹³⁷.

La Cour des comptes constate que plusieurs de ces éléments caractérisent la relation de travail des agents mis à la disposition des ports par l'administration wallonne, en particulier le fait que ces derniers prennent en charge une part de la rémunération des agents détachés¹³⁸.

4.3.2 Collaboration des ports et du SPW Mobilité et Infrastructures

L'article 18 du contrat de gestion a trait à la « collaboration entre les Ports autonomes, les services de la Région wallonne, et l'administration ».

Cet article dispose :

« Les services de la Région wallonne collaborent avec le Port à la réalisation des objectifs du présent contrat de gestion. L'administration conclut à cette fin, avec le Port, une convention, sur base du modèle joint à l'annexe 3 et portant sur les modalités de conception et de suivi de la réalisation des équipements et des infrastructures du Port, ainsi que sur certaines prestations d'intérêt régional notamment dans les domaines de la statistique et de la gestion domaniale. Le Port bénéficie en outre de l'accès aux services transversaux développés et promus par le SPW : centrales d'achat, marché de fourniture d'électricité aux services de la Région wallonne, marché d'utilisation et de maintenance d'outils cartographiques et SIG, service social des services du gouvernement wallon, etc. »

¹³⁷ Journal des tribunaux du travail, 2001/25 - 10 novembre 2001, p. 422-423.

¹³⁸ L'illégalité de cette mise à disposition a d'ailleurs été relevée par la plateforme des ports, instituée en vertu du contrat de gestion et dont le procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2020 précise : « Un travail a été mené avec le SG du SPW suite aux remarques de la Cour des comptes. La situation la plus problématique est celle des agents contractuels dont la situation en détachement est illégale. Une analyse et une proposition d'action est en cours d'élaboration. »

La convention constituant l'annexe 3 du contrat de gestion précise en son article 1^{er} :

« En ce qui concerne l'instruction des budgets, la passation et la réalisation des marchés dans le cadre des projets susceptibles de bénéficier de la subvention¹³⁹, ainsi que dans les cas où une expertise technique en matière d'ouvrages hydrauliques est nécessaire pour l'accomplissement des missions de service public du Port, celui-ci fait appel aux ressources suivantes, par ordre de priorité :

- le cas échéant, le personnel détaché du SPW ;*
- le personnel de la DGO₂, selon un cadastre des besoins approuvé de commun accord entre les deux parties, en fonction du plan d'investissement quinquennal approuvé ;*
- des missions d'assistance/d'expertise externe à la DGO₂ .»*

Les considérants de cette convention font expressément référence à l'expertise technique développée par le SPW MI¹⁴⁰, à laquelle les ports peuvent faire appel, selon deux modalités distinctes : soit par le biais de la mise à disposition de personnel, soit par le recours aux services du SPW MI.

Dans cette seconde éventualité, le SPW MI affecte son propre personnel à des missions déterminées au bénéfice de l'un ou l'autre port ou de l'ensemble d'entre eux. Cette situation est étrangère à l'interdiction visée par l'article 31 de la loi précitée du 24 juillet 1987¹⁴¹.

La Cour des comptes relève que cette dualité de l'intervention de l'administration wallonne au profit des ports autonomes implique une inégalité de traitement entre des agents effectuant pourtant un travail de même nature. Les agents mis à disposition sont en effet les seuls à bénéficier d'une prime mensuelle « de détachement », d'un montant variable, souvent important¹⁴².

Il ressort des contacts avec les responsables des ports qu'une telle situation peut s'avérer démotivante pour les agents du SPW MI appelés à exercer leurs missions au profit des ports sans mise à disposition.

4.3.3 Légalité des primes de détachement

La Cour des comptes relève que l'octroi d'une prime de détachement aux agents mis à la disposition des ports ne repose sur aucun dispositif légal ou réglementaire en vigueur¹⁴³.

Les agents mis à disposition des ports autonomes sont soumis au CFPW ainsi qu'à ses arrêtés d'exécution. En conséquence, ces agents ne peuvent bénéficier que des primes, indemnités ou allocations formellement visées par ce code et dans les conditions qu'il prescrit.

¹³⁹ Il s'agit de la subvention visée au programme 14.11 (Programme WBFIn 14.049) du budget wallon des dépenses – Intervention dans les frais de fonctionnement des ports autonomes.

¹⁴⁰ Anciennement DGO₂.

¹⁴¹ Sur ce point, voir Journal des tribunaux du travail, 2001/25 - 10 novembre 2001, p. 422 et suivantes.

¹⁴² Quant aux montants de ces primes, voir le point 4.3.3 *Légalité des primes de détachement*.

¹⁴³ Une décision du conseil d'administration du Paco du 18 mars 2016 reproduit les échanges intervenus avec un cabinet d'avocats spécialisé au sujet de l'indexation des « primes de détachement ». Les conclusions soumises par le consultant au conseil d'administration précisent que « ces primes ne seraient pas prévues légalement ou par convention mais seraient octroyées sur base d'une pratique de l'entreprise (coutume) ».

La situation statutaire se caractérise en effet par l'application de normes générales et impersonnelles applicables à tous les agents se trouvant dans une même situation, et ce en vertu des principes d'égalité et de légalité consacrés par la Constitution. Il en découle que la rémunération des fonctionnaires échappe aux tractations individuelles et que l'administration est sans compétence pour octroyer un quelconque avantage pécuniaire qui dérogerait à la réglementation en vigueur. Quant aux agents engagés par contrat de travail, l'article 30 de l'ARPG aligne leur rémunération sur celle des agents définitifs exerçant des fonctions similaires¹⁴⁴.

Aux termes du décret précité du 22 janvier 1998¹⁴⁵, le conseil d'administration d'un port autonome n'est pas investi d'une compétence réglementaire qui lui permettrait de fixer les avantages dont bénéficient les membres de son personnel et n'est pas habilité, par le biais de décisions individuelles, à déroger aux règles statutaires applicables. Il en résulte que les décisions des différents conseils d'administration des ports sont irrégulières en ce qu'elles concèdent de tels avantages aux agents mis à leur disposition par le SPW.

Les articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 17 janvier 1979 fixant les modalités de la mise à disposition du personnel du ministère des travaux publics au PAC et au PAN est invoqué, par certains arrêtés de désignation individuels, pour justifier l'octroi des primes de détachement aux agents mis à la disposition de ces deux ports¹⁴⁶.

La Cour des comptes relève que cet arrêté¹⁴⁷, outre qu'il ne concerne que les deux ports précités, a été implicitement abrogé lors de l'entrée en vigueur¹⁴⁸ du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne¹⁴⁹, lequel a soumis le personnel des organismes visés « *aux dispositions qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des services du gouvernement wallon* ».

La Cour des comptes considère donc que les agents mis à disposition n'ont aucun titre à revendiquer l'octroi ni, *a fortiori*, le maintien des primes de détachement concédées par le port qui les emploie.

En outre, la Cour des comptes constate que les primes de détachement allouées aux agents mis à disposition des ports diffèrent quant à leur montant, créant ainsi une discrimination entre ces agents qui ne peut être que partiellement expliquée par le taux des prestations¹⁵⁰ et par le profil de la fonction exercée.

Ainsi, un agent mis à la disposition du Paco perçoit une prime mensuelle brute de 831 euros pour un mi-temps.

¹⁴⁴ Voir le point 3.1 Réglementation applicable.

¹⁴⁵ Décret relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

¹⁴⁶ Article 2 : « *Le personnel mis à la disposition à temps plein ne bénéficie d'une allocation que s'il exerce une fonction supérieure à celle qu'il exerce dans son grade au ministère des Travaux publics. Le personnel mis à la disposition à temps partiel tout en continuant à exercer sa fonction au ministère des Travaux publics bénéficie d'une allocation pour prestations supplémentaires.* » Article 4 : « *Les allocations prévues à l'article 2 sont fixées, chacun en ce qui le concerne, par le conseil d'administration du Port autonome de Charleroi et celui du Port autonome de Namur, et sont liquidées à charge du budget de ces ports autonomes.* »

¹⁴⁷ Lequel n'a jamais été modifié depuis son entrée en vigueur le 29 juillet 1978.

¹⁴⁸ Le 14 février 1998.

¹⁴⁹ Le Paco a été intégré au champ d'application du décret du 22 janvier 1998, et son personnel soumis au statut du personnel des services du gouvernement wallon, dès sa création par décret du 1^{er} avril 1999, entré en vigueur le 18 juin 1999.

¹⁵⁰ À temps partiel ou à temps plein.

L'ancien directeur du PAC percevait pour sa part une prime mensuelle brute de 2.685 euros pour un temps partiel dont l'arrêté de mise à disposition ne précise pas l'ampleur ; un agent mis à temps plein à disposition du PAC pour exercer les fonctions de comptable percevait jusqu'à son admission à la retraite, en octobre 2021, deux primes mensuelles distinctes d'un montant brut de 1.767 euros et de 548 euros dont seule la première est visée par une décision formelle du conseil d'administration¹⁵¹.

Les trois autres agents mis à disposition du PAC bénéficient respectivement, pour un temps partiel¹⁵², de primes mensuelles d'un montant brut de 813 euros, 684 euros et 523 euros.

Enfin, les trois agents mis à disposition du PAN perçoivent des primes mensuelles d'un montant brut de 720 euros, 615 euros et 707 euros¹⁵³.

La Cour relève encore que, tout en percevant ces primes, les agents concernés ont conservé, tout au long de leur mise à disposition, le bénéfice de leur rémunération complète à charge du SPW MI, qu'ils soient mis à disposition à temps plein ou à temps partiel¹⁵⁴.

Dans sa réponse du 19 mai 2022, le SPW MI soutient que « *le fait d'être détaché ou mis à disposition d'un port implique le fait de relever de deux lignes hiérarchiques différentes, et de devoir remplir souvent plus qu'un temps plein pour arriver à atteindre les objectifs des deux lignes hiérarchiques. Ce constat, avéré et suffisamment répété par les ports concernés, permet d'expliquer, à tout le moins sur le fond, le principe d'une prime de détachement* ». Ces circonstances, même si elles étaient avérées, n'autorisent pas l'octroi, sur une base négociée individuellement et donc inégalitaire, de primes non visées par le statut pécuniaire des intéressés.

Il appartient au seul gouvernement wallon, s'il l'estime justifié en raison de la nature et de la complexité des tâches confiées aux agents mis à disposition d'un port, de fixer par arrêté les montants et critères objectifs d'attribution d'un éventuel complément de traitement.

4.3.4 Prélèvement des cotisations personnelles de sécurité sociale

Quoiqu'il en soit de leur légalité, la Cour des comptes constate que les primes octroyées aux agents mis à disposition des ports par le SPW constituent bien des compléments de rémunération et doivent à ce titre, être soumises au prélèvement des cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale.

¹⁵¹ Si la première prime est visée par la décision du conseil d'administration du PAC du 17 mars 1999, à laquelle se réfère la fiche de paie de l'intéressé, la fiche relative à la seconde prime ne fait mention d'aucune décision. Interrogée à ce sujet, la direction du PAC n'a pas pu produire de décision du conseil d'administration fondant le principe de cette seconde prime.

¹⁵² Ce temps partiel, non défini dans l'arrêté de mise à disposition, s'est révélé, à l'examen des dossiers, représenter un mi-temps pour l'un de ces agents et un temps plein pour les deux autres agents.

¹⁵³ Les intéressés sont mis à disposition du PAN respectivement à 50 %, 20 % et 20 %.

¹⁵⁴ Il en résulte une charge financière globale pour le SPW de plus de 385 milliers d'euros par an. Voir le [point 1.2 Effectifs et budgets concernés](#).

Il y a lieu de se référer à cet égard à la définition de la rémunération visée à l'article 2¹⁵⁵ de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs¹⁵⁶. L'audit a permis de mettre en évidence des pratiques très diversifiées en la matière.

Si les primes octroyées aux agents mis à disposition du PAN font, depuis janvier 2019¹⁵⁷, l'objet d'un prélèvement systématique de 13,07 %, au titre de cotisations personnelles, il n'en va pas de même des primes versées à l'agent mis à disposition du Paco par le SPW MI¹⁵⁸.

Quant au PAC, il a été constaté que si un prélèvement était bien opéré par le secrétariat social sur les primes de trois agents mis à disposition, les cotisations personnelles n'étaient pas retenues sur les primes allouées aux trois autres agents. La Cour relève en outre que, dans ces trois derniers cas, les fiches de paie relatives aux primes de détachement n'ont pas été établies par le secrétariat social mais par le comptable du port, lui-même bénéficiaire, mensuellement, de deux primes distinctes à charge du port.

La Cour n'aperçoit pas ce qui justifie une telle différence de traitement, qu'il s'agisse du prélèvement des cotisations ou de l'établissement des fiches de paie.

4.4 Conclusions et recommandations

4.4.1 Constats

La Cour des comptes considère que, si le principe de la mise à disposition d'agents au profit des ports autonomes a été consacré par le décret-programme du 17 juillet 2018, il en découle une extension des exceptions dans lesquelles des travailleurs contractuels peuvent être mis à la disposition d'utilisateurs, visées par la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs. Dans cette mesure, le décret précité du 17 juillet 2018 empiète sur les compétences de l'autorité fédérale, seule compétente en matière de droit du travail.

155 Article 2 : « La présente loi entend par "rémunération" :

1° le salaire en espèces auquel le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement ;

2° le pourboire ou service auquel le travailleur a droit en raison de son engagement ou en vertu de l'usage ;

3° les avantages évaluable en argent auxquels le travailleur a droit à charge de l'employeur en raison de son engagement.

Le Roi peut, sur proposition du Conseil national du travail, étendre la notion de « rémunération » telle qu'elle est définie à l'alinéa premier.

Toutefois, ne sont pas à considérer comme rémunération pour l'application de la présente loi :

1° les indemnités payées directement ou indirectement par l'employeur :

a) comme pécule de vacances ;

b) qui doivent être considérées comme un complément aux indemnités dues par suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;

c) qui doivent être considérées comme un complément aux avantages accordés pour les diverses branches de la sécurité sociale ;

2° les paiements en espèces ou en actions ou parts aux travailleurs, conformément à l'application de la loi du 22 mai 2001 relative à la participation des travailleurs au capital des sociétés et à l'établissement d'une prime bénéficiaire pour les travailleurs. »

156 Le bureau d'avocats consulté en 2016 par le Paco (voir ci-dessus, le point 4.3.3 *Légalité des primes de détachement*) avait d'ailleurs conclu que, « d'une manière générale, les primes sont considérées comme de la rémunération ». Le consultant en avait déduit que ces primes étaient soumises à indexation.

157 Ce prélèvement résulte d'une décision du conseil d'administration du 28 mars 2019 constatant, après consultation d'un cabinet d'avocats, que les primes des agents mis à disposition sont bien soumises aux cotisations patronales et personnelles de sécurité sociale. La situation a par la suite été régularisée vis-à-vis de l'ONSS pour les années 2016-2018.

158 Pourtant, en 2018, les primes octroyées à la comptable du Paco, licenciée depuis lors, faisaient bien l'objet du prélèvement de 13,07 %.

La Cour des comptes constate par ailleurs que les modalités des mises à disposition de personnel statutaire ne sont précisées par aucun texte réglementaire, l'article 445 du CFPW – présenté par le SPW Secrétariat général comme la base légale – ne visant que les mises à disposition au profit de l'Inspection des finances et du service social du gouvernement wallon. Pour la Cour, les mises à disposition au profit des ports s'apparentent davantage au congé pour mission, dont les modalités sont fixées par les articles 435 et suivants du code.

Par ailleurs, les primes octroyées par les ports aux agents mis à disposition ne reposent sur aucune disposition réglementaire qui en fixerait le montant et les conditions d'octroi et doivent être considérées comme irrégulières. N'étant visées ni par le CFPW ni par l'un de ses arrêtés d'exécution, elles sont en outre une source d'inégalité de traitement vis-à-vis des autres agents du SPW collaborant à la réalisation des missions des ports dans le cadre de l'article 18 du contrat de gestion, sans être formellement mis à la disposition de ceux-ci.

La Cour des comptes rappelle que l'agent contractuel, comme l'agent statutaire, se trouve dans une situation de droit public et qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative, sauf exception prévue par la réglementation, de négocier avec le cocontractant les conditions du contrat de travail. Si la théorie du retrait des actes administratifs empêche l'administration de retirer avec effet rétroactif un acte créateur de droits irrégulier au-delà du délai de recours auprès du Conseil d'État, cette théorie ne saurait être interprétée comme la dispensant de corriger cette irrégularité pour l'avenir.

Enfin, la Cour constate que les primes en question n'ont pas fait l'objet, dans certains cas, du prélèvement des cotisations personnelles de sécurité sociale.

4.4.2 Recommandations

La Cour recommande donc :

- de suspendre le paiement des primes dont bénéficient les agents mis à disposition ;
- de régulariser, à charge des agents concernés, les versements de cotisations personnelles à l'ONSS ;
- de régulariser les versements des cotisations patronales sur ces mêmes primes ;
- de mettre fin, dès à présent, aux mises à disposition au profit des ports autonomes, lesquelles ne concernent plus, à la date du 30 juin 2022, que trois agents du PAN (1,5 ETP) et un agent du Paco (0,5 ETP).

Sur ce dernier point, la Cour des comptes se rallie à la suggestion exprimée dans le rapport du consultant externe ayant réalisé l'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle des ports¹⁵⁹, à savoir, la centralisation au sein d'une structure commune à l'ensemble des ports, des emplois d'ingénieurs et de contrôleurs des travaux nécessaires à leurs activités.

Il appartiendra au gouvernement wallon, s'il l'estime justifié en raison de la nature et de la complexité des tâches confiées aux agents affectés à cette structure spécifique commune aux quatre ports, de fixer par arrêté les montants et critères objectifs d'attribution d'un éventuel complément de traitement. Ce faisant, le gouvernement devra veiller à ne pas créer une inégalité de traitement vis-à-vis des autres agents du SPW.

¹⁵⁹ Étude évoquée au chapitre 2 *Positionnement stratégique et optimisation opérationnelle des ports wallons*.

Dans le prolongement de cette réflexion, et afin d'éviter une telle discrimination, la Cour des comptes recommande au gouvernement wallon d'examiner si les difficultés de recrutement d'ingénieurs en travaux publics ne commandent pas une revalorisation des barèmes applicables à de telles fonctions, et ce, de façon générale pour l'ensemble des services (en particulier le SPW MI) et organismes wallons.

Chapitre 5

Conclusions générales

La Cour des comptes souligne, à l'instar du rapport établi par le consultant externe en suite de l'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle des ports autonomes de la Région wallonne¹⁶⁰, l'insuffisance des ressources humaines, notamment au PAC, au PAN et au Paco.

Cette insuffisance de ressources explique, pour une bonne part, les manquements constatés, à l'occasion de l'examen des dossiers individuels des membres du personnel des ports, quant à l'application du CFPW ou de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif au personnel contractuel, mais également quant à la conformité du calcul des rémunérations à la réglementation fiscale ou sociale.

En matière de sélection également, il a été constaté l'absence de certaines pièces justificatives aux dossiers.

Le PAL est moins concerné que ses homologues par ces constats. Cette situation plus favorable s'explique par divers facteurs dont l'expérience acquise dans le domaine de la fonction publique par la direction générale du port ainsi que par le secrétariat social en charge des rémunérations du PAL, mais également par le niveau de ses effectifs, permettant d'assurer un suivi plus régulier de la situation administrative et pécuniaire de ses agents.

Dans un tel contexte, l'externalisation de la gestion des ressources humaines, y compris la sélection et le recrutement des agents, vers une structure dotée des connaissances et compétences requises en matière de fonction publique wallonne et de droit social, semble s'imposer. Cette solution permettrait également de mettre en œuvre des activités communes de contrôle interne visant à s'assurer de la conformité de la situation administrative et pécuniaire des agents des ports, ainsi que de leur sélection et du calcul de leurs rémunérations, à la réglementation en vigueur.

La Cour des comptes estime qu'une telle externalisation pourrait s'opérer soit en recourant aux services de support du SPW Secrétariat général, soit en créant une structure spécifique commune aux quatre ports, à l'instar de ce qui a été proposé par le consultant externe relativement aux emplois d'ingénieurs et de contrôleurs de chantiers¹⁶¹.

Relativement à ces dernières fonctions, les travaux d'audit ont permis de constater une certaine insuffisance des barèmes y afférents, compte tenu des difficultés de recrutement de ces profils spécifiques. La Cour recommande dès lors une revalorisation de ces fonctions, y compris pour le personnel du SPW, personnel qui est également amené à travailler au profit des ports autonomes dans le cadre de la convention visée à l'article 18 du contrat de gestion.

¹⁶⁰ Voir à ce sujet le [chapitre 2](#) *Positionnement stratégique et optimisation opérationnelle des ports wallons*.

¹⁶¹ Voir le [point 4.4.2](#) *Recommandations*.

Pareillement, les fonctions de directeur des ports autonomes de Charleroi, de Namur et du Centre et de l'Ouest devraient être revalorisées eu égard à la nature de leurs fonctions et au niveau des responsabilités assumées par les intéressés.

L'audit a également permis d'identifier les difficultés suscitées par la mise à disposition des ports de membres du personnel du SPW MI, notamment quant à l'octroi de primes « de détachement » aux agents concernés par ces mises à disposition.

La Cour des comptes rappelle à cet égard que les conseils d'administration des différents ports sont sans compétence pour déroger au CFPW ou à l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels. Considérant la situation de droit public dans laquelle se trouvent ces agents, il n'appartient pas à l'autorité administrative, sauf exception prévue par la réglementation, de négocier avec le cocontractant les conditions du contrat de travail, en particulier sur le plan pécuniaire.

L'octroi de ces primes crée par ailleurs des inégalités de traitement, tant entre les différents agents mis à disposition que vis-à-vis de leurs homologues employés par le SPW dans le cadre de fonctions similaires.

La Cour des comptes recommande dès lors de mettre fin dès à présent à ces mises à disposition et d'instituer, ainsi qu'il est recommandé par l'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle, une structure spécifique commune aux quatre ports offrant les ressources techniques nécessaires à l'accomplissement des missions des ports.

Réponse du ministre de la Mobilité

Le ministre de la Mobilité a fait valoir ses commentaires relatifs au projet de rapport par lettre du 19 mai 2022.

Il souligne que *« diverses problématiques identifiées par cet audit l'ont déjà préalablement été par la Région wallonne, qui cherche activement les solutions les plus adéquates permettant de répondre aux besoins spécifiques des ports autonomes tout en garantissant le respect des dispositions actuellement applicables et l'égalité de traitement entre les agents »*.

Le ministre confirme, par ailleurs, avoir entamé des réflexions, en concertation avec la ministre de la Fonction publique, afin *« de permettre, pour l'avenir, l'adaptation éventuelle du cadre juridique le plus adéquat pour répondre aux spécificités des ports autonomes et garantir le bon fonctionnement du service public dont ils sont chargés »*.

Il ajoute également, concernant les régularisations de dossiers individuels, que *« les problématiques identifiées vont faire l'objet d'un examen approfondi afin, le cas échéant, de procéder aux régularisations nécessaires au regard des dispositions et des délais de prescription applicables selon les situations »*.

Tableau des constats et recommandations

Constats	Recommandations
<p>1 Bien que le personnel des ports autonomes de la Région wallonne soit soumis au code de la fonction publique wallonne (CFPW) et au principe du recrutement statutaire, les agents contractuels représentent plus de 56 % de l'ensemble des effectifs. Tous les agents engagés au cours de la période auditée (2018-2021) l'ont été par contrat de travail.</p> <p>Même dans les quelques cas où le contrat se réfère à la nécessité de rencontrer des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, le recours immédiat à un contrat à durée indéterminée, ainsi que le maintien en poste du contractuel pendant une période qui excède souvent 10 ans, inclinent à rejeter le caractère temporaire de cet engagement.</p>	<p>À l'avenir, il convient de mettre en œuvre les différents modes successifs prévus par l'article 15 du code de la fonction publique wallonne, afin d'affecter, par priorité, du personnel statutaire sur les emplois de recrutement déclarés vacants, et ce, avant d'envisager l'engagement par contrat de travail. Dans la stricte mesure où il s'impose de recourir à un engagement contractuel, les principes établis par l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 devront pareillement être respectés, notamment quant à l'échelle de traitement attribuée.</p>
<p>2 Les travaux d'audit ont permis de constater, dans plusieurs dossiers d'agents du PAC, du PAN et du Paco, l'attribution d'une échelle de traitement non conforme au code de la fonction publique et à l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif à la sélection et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, ou encore l'attribution d'une rémunération qui n'est pas en rapport avec le diplôme de l'intéressé ou avec le niveau des responsabilités à assumer par l'agent. Un cas a été relevé où l'agent contractuel n'a pas bénéficié de la promotion par avancement barémique visée à l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003. De même, en matière de sélection, les dossiers individuels des agents ne comportent pas systématiquement les pièces justifiant l'impossibilité de pourvoir l'emploi statutairement conformément à l'article 15 du CFPW et la consultation des réserves de recrutement.</p>	<p>Il y a lieu de rectifier la situation des agents concernés afin de la rendre conforme à la réglementation applicable.</p> <p>Il convient, par ailleurs, de faire figurer au dossier individuel de l'agent toute pièce justificative attestant des différentes phases de la procédure de sélection ainsi que tout document de nature à justifier sa situation administrative et pécuniaire et son évolution de carrière.</p> <p>Les irrégularités constatées s'expliquent notamment par le fait qu'à l'exception du PAL, les ports wallons ne disposent pas des ressources humaines suffisantes pour assurer la gestion de leur personnel de manière conforme à la législation applicable ni, a fortiori, pour maintenir une veille réglementaire en ce domaine. Afin de remédier à cette situation, l'externalisation de la gestion des ressources humaines, y compris la sélection et le recrutement des agents, vers une structure dotée des connaissances et des compétences requises en matière de fonction publique wallonne et de droit social, semble s'imposer.</p>
<p>3 Même en cas d'engagement par contrat de travail, aucun document ne permet de vérifier que la base de données des candidats à une fonction contractuelle dans l'administration wallonne – base de données visée à l'article 4 bis de l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 – a été consultée.</p>	

Constats	Recommandations
<p>4 Pour le calcul des rémunérations, les quatre ports de la Région wallonne ont fait appel à quatre secrétariats sociaux différents dont trois – au PAC, au PAN et au Paco – n’ont, au vu des dossiers, pas appliqué correctement le code de la fonction publique wallonne, notamment quant au calcul du pécule de vacances et de l’allocation de fin d’année ou quant aux barèmes applicables. Les manquements constatés dans le chef de ces secrétariats sociaux concernent également la réglementation plus générale relative à l’indexation des rémunérations, laquelle n’a été mise en œuvre qu’avec retard en 2018 et 2020. Enfin, dans plusieurs cas, une erreur a été constatée dans le calcul de la rémunération mensuelle brute.</p>	<p>La Cour des comptes recommande aux responsables des différents ports, et en particulier, du PAC, du PAN et du Paco, de s’assurer que leurs secrétariats sociaux respectifs se conforment, lors du calcul des rémunérations, à la réglementation applicable. En outre, la situation du personnel devrait être régularisée, d’une part quant au calcul du pécule de vacances et de l’allocation de fin d’année et, d’autre part, quant à l’indexation automatique des traitements, dans le respect des dispositions légales relatives à la prescription.</p>
<p>5 La Cour des comptes relève les difficultés suscitées par l’application du code de la fonction publique aux emplois de directeurs du PAC, du PAN et du Paco. Notamment, la rémunération des intéressés, calculée dans l’échelle de traitement A4/2 afférente au grade de directeur, s’avère manifestement insuffisante au regard des fonctions et responsabilités assumées par les intéressés. De même, le grade de directeur leur interdit, en principe, le bénéfice d’une voiture de fonction aux termes de la circulaire du 29 août 2013.</p>	<p>La Cour des comptes invite le gouvernement wallon à envisager une revalorisation des fonctions de directeur des Ports autonomes de Charleroi, de Namur et du Centre et de l’Ouest, eu égard à la nature de leurs fonctions et au niveau des responsabilités assumées par les intéressés.</p>
<p>6 De même, concernant les emplois d’ingénieurs et de contrôleurs de chantiers, les travaux d’audit ont permis de constater une certaine insuffisance des barèmes y afférents, compte tenu des difficultés de recrutement de ces profils spécifiques.</p>	<p>La Cour recommande également une revalorisation de ces fonctions, y compris pour le personnel du service public de Wallonie, personnel qui est également amené à travailler au profit des ports autonomes dans le cadre de la convention visée à l’article 18 du contrat de gestion.</p>

Constats	Recommandations
<p>7 L'audit a également permis d'identifier les difficultés suscitées par la mise à disposition des ports de membres du personnel du SPW Mobilité et Infrastructures. Cette mise à disposition constitue une construction juridique <i>sui generis</i>, et, aux termes mêmes du décret-programme du 17 juillet 2018, une institution « <i>en voie d'extinction</i> ». En particulier, les primes dites « de détachement » octroyées aux membres concernés du personnel se sont avérées non encadrées sur le plan réglementaire. De plus, elles n'ont pas fait systématiquement l'objet d'une retenue des cotisations personnelles de sécurité sociale.</p> <p>8 L'octroi de ces primes crée par ailleurs des inégalités de traitement, tant entre les différents agents mis à disposition que vis-à-vis de leurs homologues employés par le service public de Wallonie dans le cadre de fonctions similaires.</p>	<p>La Cour des comptes rappelle à cet égard que les conseils d'administration des différents ports sont sans compétence pour déroger au code de la fonction publique ou à l'arrêté du gouvernement wallon précité du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels. La Cour rappelle, en outre, que ces derniers se trouvent dans une situation de droit public et qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative, sauf exception prévue par la réglementation, de négocier avec le cocontractant les conditions du contrat de travail, en particulier sur le plan pécuniaire.</p> <p>La Cour des comptes recommande de mettre fin dès à présent à ces mises à disposition et d'instituer, ainsi qu'il est recommandé par l'étude du positionnement stratégique et d'optimisation opérationnelle, une structure spécifique commune aux quatre ports offrant les ressources techniques nécessaires à l'accomplissement des missions des ports. Cette mutualisation des moyens humains permettrait de mettre fin aux difficultés résultant des mises à disposition.</p> <p>Il convient en outre de régulariser la situation des agents concernés par l'absence de prélèvement des cotisations personnelles sur les primes de détachement.</p>
<p>9 Les travaux d'audit ont permis de constater l'attribution d'un véhicule de fonction à un agent mis à la disposition du Paco en contravention aux principes et limites instaurées par les circulaires des 29 août 2013 et 3 octobre 2019.</p>	<p>La Cour rappelle à nouveau qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative de négocier avec le cocontractant l'octroi d'avantages dépassant les limites fixées par la réglementation applicable.</p>

Annexe

Réponse du ministre de la Mobilité



Monsieur Philippe Roland,
Premier président de la Cour de comptes,
rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Namur, le **19 MAI 2022**

Agent traitant : Fabrice PIAT
E-mail : fabrice.piat@gov.wallonie.be

Nos réf. (à rappeler svp) : PHM/GRC/MOB/AUM/VAP/JUG/S22-006908

Concerne : Audit relatif à la gestion du personnel des ports autonomes wallons

Monsieur le Premier Président,

Je prends acte de l'audit du 5 avril 2022 communiqué et de ses conclusions. Je vous remercie pour le travail réalisé.


Diverses problématiques identifiées par cet audit l'ont déjà préalablement été par la Région wallonne qui cherche activement les solutions les plus adéquates permettant de répondre aux besoins spécifiques des ports autonomes tout en garantissant le respect des dispositions actuellement applicables et l'égalité de traitement entre les agents.

Ainsi, la révision et la création de cadres organiques des ports autonomes devraient être envisagées en collaboration avec les syndicats du secteur pour permettre, pour l'avenir, l'adaptation éventuelle du cadre juridique le plus adéquat pour répondre aux spécificités des ports autonomes et garantir le bon fonctionnement du service public dont ils sont chargés.

Concernant les régularisations de dossiers individuels, les problématiques identifiées vont faire l'objet d'un examen approfondi afin, le cas échéant, de procéder aux régularisations nécessaires au regard des dispositions et des délais de prescription applicables selon les situations (régularisation/indus ; contrat/statut).

Pour autant que de besoin, nous confirmons donc la prise en compte de l'audit et la poursuite de l'approfondissement des réflexions initiées pour garantir l'aboutissement, à bref délai, des régularisations et modifications nécessaires et en parfaite entente avec Madame la Ministre de la Fonction publique Valérie DE BUE.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assurance de mes sentiments les plus distingués.



Philippe HENRY
Vice-Président, Ministre du Climat, de
l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/33

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be