

COUR DES COMPTES

La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon

Rapport de la Cour des comptes adressé au conseil
provincial de la province du Brabant wallon

Bruxelles, le 16 décembre 2008

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Objet du contrôle	3
1.2 Méthode	3
2. NORMES DE RÉFÉRENCE	5
3. ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION INFORMATIQUE DU PERSONNEL	7
4. CADRE ORGANIQUE ET EFFECTIFS	8
4.1 Cadre organique	8
4.2 Aperçu des effectifs	8
4.3 Dépassement du cadre des agents contractuels	9
4.4 Durée d'engagement des agents contractuels	9
4.5 Commentaires de l'administration	10
4.6 Répartition des effectifs par niveau	10
5. LES AGENTS TEMPORAIRES	10
6. LA FIXATION DU TRAITEMENT	11
6.1 La détermination de l'échelle de traitement	11
6.2 La valorisation des services antérieurs	13
6.2.1 <i>Les services accomplis dans le secteur privé</i>	<i>13</i>
6.2.2 <i>Les services antérieurs accomplis à temps partiel</i>	<i>14</i>
6.2.3 <i>Les services à temps partiel accomplis à la province du Brabant wallon ..</i>	<i>14</i>
6.2.4 <i>Classe d'âge sans base réglementaire</i>	<i>15</i>
7. DISPOSITIONS DÉROGATOIRES DU RÈGLEMENT DU 4 SEPTEMBRE 1997	15

1. INTRODUCTION

1.1 Objet du contrôle

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon.

Ce contrôle avait pour premier objet de rassembler et d'analyser les textes réglementaires applicables à la gestion du personnel et de vérifier leur conformité aux normes supérieures (principalement le code wallon de la démocratie locale et la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes).

Dans un second temps, il devait permettre de dresser un état des lieux des effectifs employés, soit sous statut, soit sous contrat, et de cerner avec précision le périmètre de la fonction publique provinciale ainsi que de décrire le contexte organisationnel et juridique dans lequel ces effectifs sont gérés.

Compte tenu de la durée du contrôle et du nombre de membres du personnel non enseignant, le contrôle n'a pu envisager, de façon systématique, que certains aspects de la situation administrative et pécuniaire des agents, à savoir la fixation de l'échelle de traitement et la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire – éléments déterminants du calcul de la rémunération des agents – ainsi que la présence au dossier du diplôme ou titre éventuellement requis par le statut.

Les procédures de sélection et de recrutement, ainsi que la régularité des allocations et indemnités diverses, n'ont pu faire l'objet d'une analyse exhaustive.

En particulier, les allocations pour diplôme et les allocations pour fonctions supérieures, non visées par le contrôle, n'ont été abordées qu'incidemment, à l'occasion de l'examen des dossiers individuels repris dans l'échantillon¹, lequel a été établi sur l'ensemble de l'effectif et non sur la population des agents bénéficiant de telles allocations. Dès lors, le petit nombre de constatations relatives à ces avantages particuliers ne permet pas de tirer des conclusions à cet égard.

1.2 Méthode

Le contrôle s'est déroulé entre août et octobre 2007. Il s'est concrétisé, d'une part, par l'étude de la réglementation applicable (révision générale des barèmes, statuts divers, échelles de traitement, etc.) et, d'autre part, par l'analyse des fichiers informatiques censés contenir les éléments déterminants de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent, et notamment son ancienneté.

Les données figurant au rapport reposent également sur la vérification des fiches de paie afférentes aux rémunérations du personnel de la province pour le mois de

¹ Quant à la méthodologie mise en œuvre, voir infra.

janvier 2007², ainsi que sur l'analyse de la fiche de traitement³ et du dossier individuel des agents identifiés ou sélectionnés selon la méthode décrite ci-dessous.

Sur un total de 942 agents en service au 1^{er} janvier 2007, représentant 811,62 équivalents temps plein (ETP)⁴, 192 dossiers ont été examinés sous l'angle des trois objectifs de contrôle, à savoir la possession des titres et diplômes requis par le statut, la valorisation des services antérieurs et la détermination de l'échelle de traitement, ce dernier aspect impliquant la vérification du déroulement de la carrière de chaque intéressé.

L'analyse croisée du fichier fourni par les services financiers de la province a permis – malgré les anomalies qui affectaient ce fichier, et dont il sera question ci-après, – d'identifier dix-neuf dossiers présentant a priori un risque particulier d'erreur dans le calcul de la rémunération, au regard des trois objectifs d'audit cités plus haut.

Ainsi, les dossiers de douze agents contractuels bénéficiant d'une échelle afférente à un grade de promotion ont été examinés.

De même, les dossiers de sept agents titulaires d'une échelle de traitement non directement visée par le statut ont également été examinés. Dans tous ces cas, un examen succinct a suffi à démontrer l'absence d'erreur, s'agissant du maintien d'une échelle antérieure en raison du caractère plus avantageux de celle-ci (« clause de sauvegarde » visée par l'article 61 du statut pécuniaire⁵).

Par ailleurs, dix-neuf dossiers d'agents temporaires ont fait l'objet d'une vérification, eu égard à la problématique concernant cette catégorie particulière de personnel⁶.

Les trois objectifs du contrôle ont également été vérifiés dans 154 dossiers sélectionnés sur la base d'un sondage aléatoire par attributs. Les attributs (considérés comme des caractéristiques qualitatives des unités de l'échantillon) retenus dans le cadre du présent contrôle tiennent, pour chaque agent :

- dans la conformité au statut de l'échelle de traitement qui lui a été attribuée ;
- dans la conformité au statut de l'ancienneté pécuniaire admise dans son chef ;

² Transmises sous format PDF par les services financiers de la province.

³ Sont désignées sous ce terme les fiches retraçant la carrière de l'agent ainsi que ses services antérieurs.

⁴ Le fichier transmis en dernier lieu par l'administration provinciale permet d'identifier 813,62 ETP. Néanmoins, ce nombre doit être corrigé de la façon suivante : une fois identifiés les agents pour lesquels l'ETP est supérieur à l'unité, il est possible de cibler, mais sans garantie d'exhaustivité, les agents titulaires de fonctions supérieures. Dès lors, en ramenant les ETP des agents concernés à l'unité, le nombre total d'ETP en fonction au 1^{er} janvier 2007 peut être estimé à 790,22.

⁵ « *Il est garanti aux agents en fonction avant l'entrée en vigueur du présent statut et qui se verraient attribuer une échelle moins avantageuse, le bénéfice de leur échelle de traitement aussi longtemps qu'elle leur procure un traitement supérieur.* »

⁶ Voir infra.

- dans la présence au dossier d'une copie du diplôme exigé en fonction du niveau de l'intéressé.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 1^{er} avril 2008 à l'administration provinciale. Celle-ci a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par courriers des 16 mai et 11 juillet 2008. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport qui a été communiqué au président du collège provincial par lettre du 31 juillet 2008, à laquelle il n'a pas été répondu, à ce jour.

2. NORMES DE RÉFÉRENCE

Les normes régissant la matière sont les suivantes :

- le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et notamment les articles L2212-32, L2212-61, L3121-1 et L3131 ;
- la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale⁷. Cette circulaire définit notamment la notion d'ancienneté de trois manières différentes selon qu'il s'agit de déterminer un traitement individuel, d'autoriser le passage d'une échelle de traitements à une autre en vertu du système d'évolution barémique dans un même grade, ou pour la prise en compte des actes de candidature à des emplois de promotion⁸.

⁷ En vigueur à partir du 1^{er} juillet 1994. Adoptée par le ministre wallon de la fonction publique dans un souci d'uniformisation des statuts et des barèmes, sa qualité de simple circulaire ne lui confère aucun pouvoir contraignant: « *Dans le respect de l'autonomie communale [et provinciale], ce statut de référence est donc recommandé. Il doit permettre aux gestionnaires de mieux se positionner par rapport à la pratique générale.* » L'utilité de cette circulaire, connue sous l'appellation de *Révision générale des barèmes (RGB)*, et modifiée à plusieurs reprises, réside dans la simplification du statut applicable aux agents provinciaux.

⁸ « *Premier sens. Pour la détermination des traitements individuels, l'ancienneté à prendre en considération couvre tous les services rendus en quelque qualité que ce soit dans des fonctions à prestations complètes ou incomplètes, soit dans le secteur public soit dans le secteur privé ou comme CMT ou comme stagiaire ONEM, avec un maximum de 6 ans, à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer au sein de l'administration provinciale ou locale.*

Deuxième sens. L'ancienneté d'échelle permettant l'évolution de carrière est limitée à la durée des services accomplis dans une fonction analogue dans le secteur public ou dans le secteur privé subventionnable (hôpitaux, maisons d'éducation, de repos, d'accueil et de soins).

Pour les agents en fonction au 30 juin 1994, l'ancienneté pécuniaire acquise lors de la mise en place du présent statut entre en ligne de compte pour l'évolution de carrière.

Troisième sens. L'ancienneté d'échelle exigée pour postuler un emploi de promotion est limitée aux seuls services accomplis en qualité d'agent statutaire définitif dans l'administration provinciale ou locale où l'emploi de promotion est à pourvoir. »

- les statuts administratif et pécuniaire provinciaux. Le statut du personnel non enseignant de la province se compose de plusieurs instruments adoptés par le conseil provincial le 4 septembre 1997 :
 - le statut administratif⁹ ;
 - le statut pécuniaire¹⁰ ;
 - le règlement fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière du personnel non enseignant¹¹ ;
 - le cadre organique¹² ;
 - le règlement fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels et des agents provinciaux contractuels pouvant bénéficier d'une aide à la promotion de l'emploi conformément au décret du 25 avril 2002.

Il convient encore d'ajouter à cette liste, à titre particulier, la résolution du conseil provincial du 24 septembre 1998 fixant le régime de pension des agents provinciaux, laquelle maintient en vigueur au bénéfice des agents transférés de la province du Brabant unitaire le régime de pension instauré par la résolution du 7 octobre 1953.

Au regard des objectifs du contrôle – détermination de l'échelle de traitement et valorisation des services antérieurs – les divers règlements provinciaux précités constituent un ensemble relativement complet, cohérent et organisé permettant une gestion efficace du personnel. Cependant, certaines de leurs dispositions soulèvent en pratique quelques difficultés d'application ou d'interprétation¹³.

Les échelles de traitements annexées au règlement du 4 septembre 1997 fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière du personnel non enseignant n'ont toutefois pas été actualisées : l'article 18 du statut pécuniaire comporte en effet un alinéa 3, inséré par résolution du 27 mai 2004 du conseil provincial, précisant que « *les barèmes des agents bénéficiant d'une échelle annuelle brute inférieure ou égale à 23.802,82 euros à l'indice 138,01 sont augmentés de 1% à partir du mois d'octobre 2004 ; les agents bénéficiant d'une échelle supérieure à ce montant voient leurs barèmes revalorisés dans les mêmes conditions à partir du mois d'octobre 2005* ».

⁹ Modifié pour la dernière fois le 22 septembre 2005.

¹⁰ Coordonné à la date du 27 mai 2004.

¹¹ A jour au 27 janvier 2005.

¹² Coordonné au 22 décembre 2005. Dans sa réponse datée du 16 mai 2008, l'administration fait état d'un nouveau projet de cadre, « *résultat de larges concertations réalisées avec les directions d'administration ainsi que le receveur provincial* » et devant être soumis prochainement au collège provincial.

¹³ Voir infra, les commentaires relatifs à la situation des agents temporaires et contractuels.

La mise à jour du développement des échelles de traitement annexées à ce règlement contribuerait à une gestion plus efficiente des rémunérations et favoriserait le contrôle interne et externe.

Dans sa réponse, l'administration, tout en relevant à cet égard que la mise à jour des échelles « *permet effectivement une plus grande facilité de compréhension et de mise en œuvre pour les agents* » relève que « *ce choix légistique avait été posé par l'autorité (et approuvé par la tutelle) lors de la majoration de 1% des traitements consécutive à la circulaire du Ministre régional wallon et aux accords intervenus en Comité C, et avait déjà été utilisé par le passé, dans le statut du Brabant unitaire. Cette technique permet simplement de ne pas devoir modifier le règlement à chaque augmentation barémique.* »

La Cour ne peut pas se rallier à ce dernier argument dans la mesure où chaque augmentation barémique doit, au moins quant à son principe, être intégrée formellement au statut pécuniaire, ainsi que cela a d'ailleurs été le cas pour l'alinéa 3 de l'article 18 précité. Au vu des moyens informatiques actuels, l'annexion au statut, lors de chaque revalorisation barémique, du développement des échelles actualisées n'implique pas, au regard de l'amélioration escomptée, une perte de temps ou une charge de travail disproportionnée.

3. ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION INFORMATIQUE DU PERSONNEL

Au budget 2006, les charges du personnel non enseignant (rémunérations, charges sociales, pensions, etc.) représentaient 49.152.324 euros, soit quelque 38,5% des dépenses de la province du Brabant wallon, estimées à 127.668.374 euros.

La gestion de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de la province du Brabant wallon est assurée par le service du personnel et de la formation, dépendant de la direction d'administration du greffe.

Ce service, qui comptait, lors du contrôle, 18 personnes représentant 16,06 ETP, travaille en étroite collaboration avec la direction d'administration des finances, chargée de la liquidation des rémunérations.

Le service des traitements de la province du Brabant wallon utilise le logiciel *Persée*, mis au point et géré en collaboration avec le CIGER. Il s'agit d'une base de données relationnelles qui permet un calcul de tous les éléments de la rémunération de chaque agent provincial, y compris le précompte professionnel, les cotisations sociales à charge de l'agent et les charges patronales.

Quoique le logiciel *Persée* permette d'extraire simplement et rapidement les données adéquates de la base de données – ainsi que cela a été constaté à l'occasion d'autres contrôles - plusieurs difficultés ont été rencontrées lors de l'exploitation du fichier transmis le 6 août 2007 par les services financiers de la province : recensement du personnel enseignant et non enseignant alors que ce dernier seul faisait l'objet de l'audit ; ancienneté pécuniaire limitée aux seuls services accomplis en qualité d'agent provincial et ne correspondant donc pas systématiquement à l'ancienneté portée sur la fiche de rémunération de l'agent communiquée par le même service ; fichier intégrant sous un double ETP les agents exerçant des fonctions supérieures ; données non actualisées pour certains agents.

Suite aux remarques émises lors du contrôle, un nouveau fichier a été transmis par les services financiers le 26 septembre 2007, à la fin de l'audit. Ce fichier ne reprenait que le personnel non enseignant, mais toutes les corrections demandées n'avaient pas été apportées¹⁴. Les statistiques établies sur cette base et reprises au présent rapport ne peuvent donc pas être considérées comme totalement fiables.

Dans sa réponse du 16 mai 2008, l'administration provinciale explique qu'« *il est possible que, lors de l'extraction des données demandées par la Cour, les requêtes n'aient pas été suffisamment bien formulées pour obtenir des listings « sans doublon ». Pour le reste, il est vrai que le logiciel Persée est insuffisamment utilisé par défaut d'encodage suffisant. Consciente de cette situation, la Province a conclu un contrat d'assistance visant à étendre l'exploitation du logiciel et à accélérer l'encodage des données et la formation du personnel nécessaires à cette extension.* »

Les modules informatiques et les services concernés ainsi que les actions à mettre en œuvre ont été consignés dans la réponse précitée du 16 mai aux termes de laquelle ces actions devraient être achevées pour la fin 2008.

4. CADRE ORGANIQUE ET EFFECTIFS

4.1 Cadre organique

Selon les données transmises par le service du personnel, le cadre organique statutaire comportait, à la date du 6 août 2007, 914,85 ETP répartis sur 73 grades différents. En tenant compte des emplois « en extinction », le cadre « net » comptait 714,25 ETP.

Complémentairement à ce cadre organique, un « cadre des agents contractuels » a été arrêté par le conseil provincial, recensant globalement 268,39 ETP (262,14 en tenant compte des emplois mis en extinction) dont 158,6 sont « à *pourvoir à l'extinction des emplois statutaires* ».

4.2 Aperçu des effectifs

Les données transmises par les services financiers ont permis de recenser, à la date du 1^{er} janvier 2007, 406,93 ETP définitifs (ou assimilés), 61,17 ETP sous statut temporaire, et 343,52 ETP sous contrats divers, soit un total de 811,62 ETP (concernant 942 agents).

La Cour relève le pourcentage élevé (42,33%) d'agents engagés sous contrat de travail. De plus, les agents sous statut temporaire, représentant 7,54% de l'effectif, sont « assimilés » à des agents contractuels à durée indéterminée par l'article 3 du

¹⁴ Par exemple, chaque titulaire de fonctions supérieures y était toujours repris pour deux ETP, sans qu'il soit possible d'identifier systématiquement et exhaustivement les intéressés.

règlement du 4 septembre 1997 fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels¹⁵.

Parmi ces agents, 248 ETP étaient engagés sous contrat à durée indéterminée, soit 72% de l'effectif contractuel total.

Cette situation va à l'encontre du principe de l'emploi statutaire consacré tant par le § 5 de l'article L2212-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, que par la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes ainsi que par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

La circulaire du ministre de la Fonction publique du 19 juillet 2001 réaffirme le principe du recrutement statutaire. Cette circulaire reconnaît la légalité du recours au contrat de travail en ce qui concerne les communes et les provinces, mais préconise de limiter ce type d'engagement à un certain nombre de situations citées de manière limitative. Il ressort cependant de l'examen des dossiers que la plupart des agents contractuels engagés par la province du Brabant wallon accomplissent des tâches permanentes qui devraient être assumées par des agents statutaires.

4.3 Dépassement du cadre des agents contractuels

La Cour relève que le règlement du 4 septembre 1997 fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels et des agents provinciaux contractuels pouvant bénéficier d'une aide à la promotion de l'emploi conformément au décret du 25 avril 2002 prévoit des emplois contractuels à concurrence de 268,39 ETP dont 158,6 ETP ne pourront être pourvus qu'à « *l'extinction des emplois statutaires correspondants* ». Le nombre de contractuels en fonction au 1^{er} janvier 2007 dépasse donc de plus de 75 ETP le nombre maximal prévu par le cadre précité.

Enfin, la répartition des effectifs par niveau (voir point 4.5 ci-dessous) indique la présence, au sein de l'effectif, de plus de 74 ETP contractuels dans les niveaux A et B, alors que le cadre des agents contractuels n'autorise l'engagement sous contrat qu'à concurrence de 13,64 ETP au niveau A et de 6,5 ETP au niveau B, soit un total de 20,14 ETP.

4.4 Durée d'engagement des agents contractuels

La circulaire du 19 juillet 2001 réserve l'engagement contractuel à des situations limitées dans le temps. La Cour relève cependant que la durée des engagements par contrat de travail paraît excessive au regard des hypothèses retenues par la circulaire. Ainsi, à la date du 1^{er} janvier 2007, le fichier fourni par les services financiers révèle que 237 agents étaient engagés sous contrat depuis plus de quatre ans, ce qui représente 54% de l'effectif contractuel total. A la même date, 41 % de cet effectif était en service depuis plus de cinq ans.

¹⁵ « *Les agents temporaires au 28 novembre 1997 sont soumis au même régime que les agents engagés sous le régime du contrat de travail à durée indéterminée.* »

4.5 Commentaires de l'administration

Dans sa réponse, l'administration provinciale entend relativiser le pourcentage élevé d'agents contractuels relevé par la Cour en précisant les points suivants :

- Ce ratio doit être « *resitué dans son contexte historique. En effet, à la création de la province, en 1995, quasiment aucun agent transféré n'était définitif (...). Les nouvelles autorités, pour permettre la continuité des services (...) ont dû recourir à un nombre d'engagements importants.* »
- La multiplication, depuis 1998, des procédures de recrutement. L'administration provinciale souligne toutefois la durée, la lourdeur et la complexité de ces procédures ainsi que le risque important de contentieux qui les caractérise.
- « *Outre le cadre statutaire, la province est dotée d'un cadre contractuel. Les emplois qui y sont repris sont uniquement dévolus à des engagements sous contrat et ne seront jamais destinés à une statutarisation : il reprend essentiellement des qualifications très spécifiques très difficiles à recruter sous statut (part times, secteur médical, (...), des emplois saisonniers, des emplois ouvriers d'entretien et de cuisine de niveau E.* »
- « *Certains emplois sont occupés par des agents subventionnés annuellement par différents régimes soit de la Région wallonne, soit de la Communauté française, et la province ne fait, dans ce cadre, que subir les conséquences des subventionnements précaires et ponctuels, préféré à un financement général des pouvoirs locaux.* »

4.6 Répartition des effectifs par niveau

Plus de 75% des effectifs appartiennent aux niveaux D et E. Ces mêmes niveaux comptent également un pourcentage élevé de contractuels. En effet, près de 78% des agents engagés par contrat sont employés dans les niveaux D et E.

A cet égard, la réponse de l'administration précise que « *le travail réalisé par le service de gestion des ressources humaines en vue d'une réforme profonde du cadre a abouti au même constat que celui établi par la Cour. A l'occasion des concertations menées par ce service, le problème de la sous-qualification ou du manque d'adéquation des qualifications avec les besoins de fonctionnement est apparu très fréquemment. La question est actuellement entre les mains des autorités provinciales. Il n'en reste pas moins que nombre de ces agents sont actuellement statutaires et que l'inversion de la tendance mettra donc de nombreuses années.* »

5. LES AGENTS TEMPORAIRES

Les articles 2 et 4 à 6 du règlement du 4 septembre 1997 fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels et des agents provinciaux contractuels pouvant bénéficier d'une aide à la promotion de l'emploi conformément au décret du 25 avril 2002 organisent la situation des agents contractuels en

procédant par référence à la fois « *aux dispositions légales et réglementaires relatives aux contrats de travail* » et aux statuts administratif et pécuniaire des agents provinciaux.

Concernant les agents temporaires, l'article 3 du même règlement stipule que « *les agents temporaires au 28 novembre 1997 sont soumis au même régime que les agents engagés sous le régime du contrat de travail à durée indéterminée* ».

La Cour observe qu'une telle assimilation ne peut entraîner, seule, d'effets juridiques contraignants sur la situation des intéressés. En effet, à défaut de conclure avec chacun des agents temporaires un contrat de travail en bonne et due forme¹⁶, la loi du 3 juillet 1978 ne saurait être considérée comme applicable aux intéressés. La combinaison des articles 1^{er} et 2 du statut administratif du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon permet d'étendre l'application de ce statut aux agents temporaires, notamment en ce que l'article 2 vise les « *agents titulaires d'un arrêté de nomination du conseil provincial* », sans précision de durée. Les articles 1^{er} et 19 du statut pécuniaire permettent également d'en étendre l'application aux agents temporaires.

C'est donc à tort que des courriers émanant de l'administration provinciale et signifiant des décisions administratives à des agents temporaires se réfèrent, en termes de recours, à l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978¹⁷.

A cet égard, l'administration souligne que, « *depuis 1998, l'autorité a fait le choix de ne plus recruter d'agents temporaires dont le statut est particulièrement peu clair* ».

L'administration relève également, avec raison, que « *le nombre de statutaires temporaires est relativement peu élevé¹⁸, qu'il s'agit en partie d'agents transférés du Brabant unitaire, donc proches de l'âge de la pension, ou recrutés entre 1995 et 1998, et participant le plus souvent aux examens de recrutement leur permettant d'accéder le cas échéant à une nomination définitive. La situation se résorbera donc petit à petit.* »

6. LA FIXATION DU TRAITEMENT

6.1 La détermination de l'échelle de traitement

Les conditions de l'attribution d'une échelle de traitement particulière à un agent sont essentiellement établies, pour chaque grade et chaque échelle correspondante, par le règlement du 4 septembre 1997 fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière du personnel non enseignant, chacun de ces trois modes d'attribution donnant accès à la plupart des échelles de traitement, mais à des conditions différentes.

¹⁶ L'examen des dossiers a révélé qu'un tel contrat a bien été signé dans plusieurs cas, à l'occasion d'un changement dans la situation administrative de l'intéressé.

¹⁷ Selon le courrier de l'administration daté du 16 mai 2008, « *la correction de la mention des recours est déjà appliquée* ».

¹⁸ La Cour a dénombré 86 agents temporaires, tous recrutés avant 1998.

Ces conditions concernent, selon le niveau de l'emploi et le mode d'attribution de l'échelle :

- la possession d'un diplôme, brevet ou certificat déterminé ;
- l'exigence d'une ancienneté d'échelle acquise soit au sein des services provinciaux soit dans une fonction analogue exercée dans le secteur public ou dans le secteur privé subventionnable ;
- une évaluation au moins positive ;
- la réussite d'un examen de recrutement ou de promotion organisé par les autorités provinciales ;
- la justification d'une expérience professionnelle déterminée quant à la durée et quant au domaine d'activité ;
- une formation complémentaire ;
- la possession d'un grade déterminé.

Dans certains cas, la réussite d'une formation complémentaire et/ou la possession d'un diplôme déterminé ne constituent pas des conditions strictes de l'attribution de l'échelle de traitement, mais permettent de réduire l'ancienneté d'échelle requise et, partant, d'accélérer l'évolution de carrière.

La régularité des échelles attribuées aux membres du personnel non enseignant a été vérifiée à la lumière de ces diverses exigences. L'examen des dossiers individuels de l'échantillon et des fiches de traitement des agents concernés a permis de constater que deux agents contractuels ont bénéficié dès leur entrée en service d'une échelle de traitement accessible uniquement par évolution de carrière. Or, une telle évolution de carrière suppose l'attribution préalable d'une évaluation « *au moins positive* ».

A cet égard, l'article 78 du statut administratif confirme que « *les agents ne pourront obtenir soit une échelle supérieure par le système de l'évolution de carrière, soit une promotion que s'ils obtiennent une évaluation au moins positive¹⁹* ».

L'article 80 du même statut ajoute, quant au délai dans lequel l'évaluation doit intervenir, que « *l'évaluation est attribuée à l'agent tous les deux ans. Toutefois, elle est attribuée à l'agent un an après qu'il se soit vu attribué une évaluation réservée ou un an après qu'il ait commencé à exercer de nouvelles fonctions. L'évaluation est attribuée à l'agent qui reprend ses fonctions après une absence d'au moins un an ou qui est appelé à exercer de nouvelles fonctions sans pour autant avoir obtenu une promotion, après qu'il ait exercé ses fonctions pendant un an.* »

Il ressort de ces dispositions qu'à défaut d'évaluation, un agent contractuel ne peut bénéficier dès l'engagement d'une échelle liée à l'évolution de carrière.

¹⁹ Titre VII du statut.

Dans ses commentaires, l'administration provinciale invoque l'article 80 du statut « *qui dispose que l'agent qui ne fait pas l'objet d'une évaluation dans les deux ans, se voit attribué d'office une évaluation positive* ». Cette explication méconnaît la portée de cette disposition : l'article 80 prévoit expressément l'attribution d'une évaluation positive par défaut à l'expiration d'un délai de deux ans si, au terme de cette période, une évaluation concrète n'a pu être réalisée. Il est donc erroné de considérer qu'un agent entrant en fonction puisse immédiatement être tenu pour titulaire d'une évaluation positive²⁰.

6.2 La valorisation des services antérieurs

Les services valorisables au titre de l'ancienneté pécuniaire sont définis par les articles 9 et suivants du statut pécuniaire.

Certaines de ces dispositions suscitent des difficultés.

6.2.1 Les services accomplis dans le secteur privé

Il en va ainsi, en premier lieu, de l'article 9, §2, en ce qu'il dispose que « *les services accomplis dans le secteur privé à prestations complètes ou incomplètes, ou comme chômeur mis au travail ou comme stagiaire ONEM, sont admissibles à concurrence de 6 ans maximum* ».

La circulaire du 27 mai 1994 (RGB) précise que ces services accomplis dans le privé ne sont valorisables qu'à la condition qu'ils aient un rapport direct avec la fonction exercée.

Dans sa réponse, l'administration mentionne que cette règle a été, avec l'approbation de l'autorité de tutelle, supprimée du statut pécuniaire du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon par résolution du 27 juin 2002, les services accomplis dans le secteur privé y étant valorisés systématiquement.

Par ailleurs, l'examen des dossiers a permis de constater que les prestations antérieures à titre d'indépendant sont valorisées dans l'ancienneté pécuniaire, alors que le statut du personnel de la province du Brabant wallon ne les vise pas expressément. Il ne va pas de soi que ces prestations puissent être purement et simplement assimilées aux services accomplis dans le privé visés exclusivement par le statut. A titre de comparaison, une distinction entre ces deux types d'activité figure à l'article 238, §3, du code wallon de la fonction publique²¹. De même, c'est seulement par un arrêté royal du 27 mars 2001 que l'article 14, §3, du statut pécuniaire des agents de l'Etat fédéral a été modifié dans le même sens :

²⁰ « *A défaut d'évaluation attribuée dans le délai prescrit, l'agent est censé bénéficier au moins de la mention globale positive* » (article 80).

²¹ « *Constituent également des services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, pour une durée maximale de six ans, les services accomplis à titre statutaire ou contractuel dans le secteur public d'un Etat autre que ceux visés au § 1^{er}, dans le secteur privé ainsi qu'au titre d'indépendant. Cette limite est portée à dix ans lorsqu'il s'agit de services correspondant à une expérience professionnelle exigée au recrutement.* »

jusqu'alors, les services antérieurs accomplis en qualité d'indépendant n'étaient pas valorisés²².

L'administration provinciale relève cependant que, d'une part, la règle est bien appliquée uniformément pour tous les agents et, d'autre part, que la preuve de cette ancienneté est obtenue par la production d'une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales.

6.2.2 Les services antérieurs accomplis à temps partiel

Les services accomplis antérieurement à l'entrée en service à la province du Brabant wallon sont systématiquement valorisés à temps plein et non au prorata des prestations. Une telle pratique, outre qu'elle grève indûment les finances provinciales, méconnaît le principe d'égalité en ce qu'elle a pour conséquence que des agents ayant accomplis des prestations quantitativement différentes se voient reconnaître une même ancienneté pécuniaire.

A titre de comparaison, l'article 239 du code wallon de la fonction publique précise à cet égard que « *les services effectifs comportant des prestations incomplètes que l'agent a antérieurement accomplis dans une fonction visée à l'article 238 sont admissibles à concurrence de la durée proportionnelle d'une charge de travail à temps plein que ces services représentent au moment ou ils sont accomplis* ». Une disposition similaire est reprise par le statut pécuniaire des agents de l'Etat fédéral (article 14, §3, alinéa 3) : « *Si les services visés à l'alinéa 1^{er} ont été accomplis à temps partiel, ceux-ci sont admissibles pour l'octroi des augmentations intercalaires, au prorata des prestations réellement fournies.* »

La Cour estime que ces deux dispositions ne constituent qu'une expression particulière du principe d'égalité consacré par l'article 10 de la Constitution. Elle recommande dès lors de ne valoriser les services antérieurs qu'au prorata des prestations réellement fournies.

6.2.3 Les services à temps partiel accomplis à la province du Brabant wallon

Les services des membres du personnel accomplis dans le cadre d'un engagement à temps partiel au sein de l'administration provinciale sont systématiquement valorisés à temps plein, alors qu'aucune disposition du statut du personnel non enseignant ne le prévoit.

Il ressort d'une telle pratique que si, au cours d'une période donnée d'un an, deux agents prestent des services de nature identique, l'un, dans le cadre d'un engagement à temps plein, l'autre, dans celui d'un engagement à mi-temps, ils

²² « *Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les services accomplis dans le secteur privé ou en qualité d'indépendant peuvent être également pris en considération pour l'octroi des augmentations dans l'échelle de traitement, pour autant que l'avis annonçant la procédure de sélection requière expressément la possession d'une expérience antérieure utile et que les candidats puissent prouver par tout moyen de droit l'expérience antérieure utile.* »

compteront chacun, in fine, une année d'ancienneté et auront droit à la même augmentation intercalaire.

Ici encore, des agents se trouvant dans des situations objectivement différentes sur le plan de la quantité des services accomplis, obtiennent le même avantage pécuniaire en termes d'ancienneté. Cette valorisation est contraire à l'article 9, §1^{er}, du statut pécuniaire qui n'admet au titre des services admissibles que des services effectifs, cette expression visant, aux termes de l'article 5, 9^o, du même statut pécuniaire, « *les services accomplis par l'agent tant qu'il se trouve dans une position administrative qui lui vaut, par son statut, son traitement d'activité ou à défaut, la conservation de ses titres à l'avancement de traitement* ».

Dans la mesure où les services à temps partiel sont valorisés comme s'ils étaient accomplis à temps plein, il faut considérer que l'âge des agents devient le critère déterminant de la progression dans l'échelle barémique. Si les autorités provinciales entendent consacrer une telle conception de l'ancienneté pécuniaire, le statut pécuniaire doit être formellement modifié dans ce sens.

6.2.4 Classe d'âge sans base réglementaire

La RGB prévoit également que « *la règle qui liait le commencement de l'évolution des échelles de traitements à une classe d'âge pouvant varier en fonction de la classification des anciens grades est supprimée* ».

Si le statut pécuniaire du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon ne retient plus formellement la notion de classe d'âge, la Cour relève qu'en pratique, les services accomplis avant l'âge de 18 ans ne sont pas pris en considération pour les agents recrutés ou engagés avant la RGB. Pour les agents recrutés depuis lors, l'analyse des dossiers a révélé que les services accomplis avant l'âge de 18 ans sont bien pris en considération au titre de l'ancienneté pécuniaire. Aucune disposition réglementaire ne légitime une telle inégalité de traitement entre deux catégories d'agents ne se distinguant que quant à leur date d'entrée en service.

L'administration a fait savoir qu'un « *récent dossier du Collège provincial a tranché un recours interne introduit par un agent sur cette question en faveur de la suppression d'un seuil d'âge à 18 ans. L'ensemble des cas similaires qui serait porté à la connaissance du service du personnel sera corrigé identiquement et rétroactivement. Le comité de concertation syndicale en a été informé.* »

7. DISPOSITIONS DÉROGATOIRES DU RÈGLEMENT DU 4 SEPTEMBRE 1997

Le règlement du 4 septembre 1997 fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière des membres du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon comporte, en ses articles 6 à 24, une série de dispositions dérogatoires. En particulier, les articles 10 à 20 de ce règlement établissent des conditions particulières en vue de pourvoir, par promotion, à la première désignation de certains emplois de promotion.

Traditionnellement, le recours à la technique dérogatoire des premières désignations intervient en cas de création d'un nouveau service, lorsqu'il est impossible de désigner des candidats répondant à toutes les conditions prescrites

par le statut. A cette fin, des dispositions dérogatoires, établies à titre transitoire, assouplissent ces conditions pour permettre d'autres candidatures.

Les articles 17 à 20 du règlement du 4 septembre 1997 réduisent ainsi l'ancienneté requise pour être désignés en qualité de directeur, de chef de division, de chef de service administratif et de brigadier à six mois au lieu des quatre ans prescrits par le statut²³.

La portée des articles 10 à 15 du même règlement est différente, en ce que ces dispositions imposent des conditions complémentaires au statut en vue de pourvoir, par recrutement, à certains emplois de directeur d'administration. Ces dispositions limitent ainsi le nombre de candidats potentiels en prescrivant, à titre transitoire, à la fois la possession d'un diplôme déterminé et l'exigence d'une expérience professionnelle d'une certaine durée. Cette durée est très variable en fonction de l'emploi à pourvoir et ce, quoiqu'il s'agisse d'emplois correspondant à un même niveau de responsabilité.

Les travaux préparatoires, qui auraient pu expliquer la diversité et la précision de ces conditions, n'ont pu être communiqués lors de l'audit. Dans sa réponse, l'administration avance que « *ces dispositions dérogatoires étaient justifiées à la création de la nouvelle Province compte tenu de l'absence d'agents statutaires susceptibles d'être promus dans les postes de direction et la nécessité d'établir rapidement une ligne hiérarchique* », sans préciser toutefois le choix des exigences particulières fixées pour chaque emploi de directeur d'administration en termes de diplôme et de durée d'expérience professionnelle.

Si les articles 10 à 15 précités définissent des conditions dérogatoires pour l'accès aux emplois de directeur d'administration, l'article 261 du statut administratif précisait que ces emplois pouvaient, par dérogation, être pourvus par voie de recrutement²⁴. Cette disposition a en effet été abrogée par une récente résolution du conseil provincial, communiquée en annexe de la réponse précitée du 16 mai 2008.

Cette abrogation formelle est cependant dépourvue de toute portée juridique à l'égard des articles 10 à 15 précités, dont la portée était expressément limitée aux premières nominations aux emplois concernés, ces dispositions n'ayant donc plus vocation à s'appliquer.

La Cour souligne néanmoins le caractère dérogatoire du procédé et rappelle que la notion de statut, en tant qu'elle crée une relation de travail gouvernée par des règles générales, objectives et impersonnelles, a pour vocation d'assurer aux agents à la

²³ Certains agents ont bénéficié de plusieurs des dispositions précitées, accédant successivement aux grades de chef de division puis de directeur en se prévalant, pour chaque promotion, d'une ancienneté de six mois – et non quatre ans – dans l'échelle afférente au grade précédent.

²⁴ « *En application des dispositions transitoires du règlement fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière, la première désignation aux emplois correspondant aux grades de A7 inscrits dans le cadre de l'administration provinciale est conférée par recrutement.* »

fois l'égalité de traitement sur le plan des perspectives de carrière et une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.