

COUR DES COMPTES

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

Rapport de la Cour des comptes
adressé au conseil provincial de la province de Namur

Bruxelles, 5 août 2008

SYNTHÈSE

Les charges afférentes au personnel non enseignant de la province de Namur représentent un pourcentage de l'ordre de 47 % des dépenses provinciales. Eu égard à l'importance relative des charges, la Cour des comptes a examiné la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres de ce personnel.

Dans le cadre d'un sondage aléatoire par attributs, elle a procédé au contrôle des éléments déterminants du calcul de la rémunération, à savoir la fixation de l'échelle de traitement et la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire. La Cour a observé que, suite à des erreurs d'encodage, quelques agents repris dans l'échantillon bénéficient d'échelles de traitement non visées au statut pécuniaire et incompatibles avec leur situation administrative. Par ailleurs, elle a relevé certaines erreurs quant à la valorisation des services antérieurs.

La Cour a également analysé la conformité des statuts provinciaux aux normes supérieures, en particulier à la circulaire du 27 mai 1994 portant révision générale des barèmes. Elle souligne ainsi un manque de coordination des textes réglementaires, qui n'intègrent pas certaines dispositions dérogatoires ou transitoires. Par ailleurs, l'article 9, §1^{er}, du statut pécuniaire introduit une confusion entre les notions d'ancienneté « pécuniaire » et d'ancienneté « d'échelle ».

Enfin, la Cour a constaté plusieurs cas de primonominations ; cette technique dérogatoire au statut confère aux agents concernés un avantage en termes de carrière, lequel est contraire au principe d'égalité consacré par la Constitution.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	2
1. INTRODUCTION	4
2. EFFECTIF, GESTION DU PERSONNEL ET GESTION INFORMATIQUE.....	4
1.1 Cadre organique et effectifs	4
1.2 Les services chargés de la gestion du personnel	5
1.3 Gestion informatique du personnel et transmission des données entre services....	6
3. MÉTHODE.....	7
1.4 Procédure.....	7
1.5 Normes de référence.....	9
1.5.1 Les normes supérieures.....	9
1.5.2 La circulaire du 27 mai 1994	9
1.5.3 Statuts administratif et pécuniaire – appréciation générale.....	11
4. FIXATION DU TRAITEMENT DES AGENTS PROVINCIAUX.....	12
1.6 Détermination de l'échelle de traitement.....	12
1.6.1 Dispositions applicables	12
1.6.2 Constatations	13
1.7 Valorisation des services antérieurs	14
1.7.1 Dispositions applicables	14
1.7.2 Constatations	16
5. PRIMONOMINATIONS	16

1. INTRODUCTION

La Cour des comptes a, conformément à l'article 5 de sa loi organique et à l'article 112bis de la loi provinciale¹, contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province de Namur.

Cet audit, qui s'est déroulé entre les mois d'avril et de juillet 2007, 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.

Dans un second temps, il devait permettre de dresser un état des lieux des effectifs employés sous statut, sous contrat, ou en qualité d'intérimaires, 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 de l'audit et du nombre de membres du personnel non enseignant, l'audit s'est concentré sur la fixation de l'échelle de traitement des agents, la valorisation de leurs services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire et 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 pas été abordées.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 29 janvier 2008 au greffier de la province, qui a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par lettre du 3 mars 2008. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport. Celui-ci a été communiqué au président du collège provincial par lettre du 25 mars 2008, à laquelle il n'a pas été répondu, à ce jour.

2. EFFECTIF, GESTION DU PERSONNEL ET GESTION INFORMATIQUE

1.1 Cadre organique et effectifs

Selon les données transmises par le service du personnel, le cadre organique global, coordonné au 6 juillet 2007, comportait 1.235 ETP, répartis sur 73 grades différents.

¹ Cette disposition, maintenue en vigueur par l'article 137 du décret du 12 janvier 2004 organisant les provinces wallonnes (ce décret a été intégré au code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation), stipule : « *La Cour des comptes contrôle les comptes des recettes et des dépenses de la province.* » L'exposé des motifs précédant le projet de décret organisant les provinces wallonnes (devenu le décret du 12 février 2004 – Conseil régional wallon, session 2003-2004 ; n° 613 – 1, 3 décembre 2003, page 12) précise : « *En outre, l'article 132 [devenu l'article 137] abroge la loi provinciale à l'exception d'une liste d'articles relevant encore de la compétence fédérale. Ces articles concernent, entre autres, les pensions, le pouvoir judiciaire, les matières de police, l'organisation des relations entre autorités publiques et organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, le contrôle des provinces et de leurs agents par la Cour des comptes (...).* »

L'analyse du fichier informatique transmis par le service des traitements de la province révèle, à la date du 1^{er} janvier 2007, un effectif total de 1.180 agents, occupant 1.225 fonctions et représentant 1.056,42 équivalents temps plein (ETP)¹.

Ce même fichier enregistre la présence d'agents nommés à concurrence de 843,94 ETP, pour 212,48 ETP d'agents non nommés.

Le taux de personnel sous statut précaire avoisine donc les 20 % de l'effectif total.

1.2 Les services chargés de la gestion du personnel

Au budget 2006, les charges en personnel (rémunérations, charges sociales, pensions, etc.) représentaient 57.751.315 euros, soit environ 47,8 % des dépenses de la province de Namur, estimées à 120.818.650 euros.

La gestion de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de la province de Namur est assurée par le service du personnel, le service des traitements et le service de gestion des ressources humaines.

Le service du personnel, chargé de la gestion administrative, compte quinze personnes, réparties en deux cellules, qui s'occupent respectivement du personnel enseignant et assimilé et du personnel non enseignant (huit personnes)².

Chaque cellule assume, pour ce qui la concerne, les tâches suivantes : gestion des statuts (organique et pécuniaire) et règlements annexes (congé, disponibilité, formation, évaluation, etc.) ; gestion du cadre du personnel ; gestion des situations administrative et pécuniaire des membres du personnel (définitif, temporaire ou intérimaire) ; gestion des examens.

Chargé de l'application et de l'interprétation du statut, le service du personnel prépare les décisions de principe en matière d'échelles de traitement et de valorisation des services antérieurs.

Sur la base des décisions prises par les autorités provinciales au sujet de ces propositions, le service des traitements liquide la paie, les allocations et indemnités et gère les chèques repas. Ce service, qui dépend des services financiers et du receveur provincial, compte sept agents.

Distinct du service du personnel, le service de gestion des ressources humaines a été créé par une résolution du 28 mai 2004 et compte trois agents. Il traite certaines matières relatives au personnel, à savoir l'évaluation proprement dite, la mobilité, les autorisations de cumul, l'organisation de certains tests ou examens précédant certains recrutements et d'autres dossiers ou analyses ponctuels que lui confie le collège provincial. .

¹ Il s'agit de l'ETP « pécuniaire », seuls les agents rémunérés à la date considérée ayant été pris en considération dans le cadre d'un audit de la régularité des traitements.

² Pour rappel, seule cette catégorie de personnel a fait l'objet du présent audit.

1.3 Gestion informatique du personnel et transmission des données entre services

Le service des traitements de la province de Namur 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.

Le contrôle des fiches de paie afférentes au mois de janvier 2007 a permis de vérifier l'exactitude de ces calculs au départ de l'échelle de traitement et de l'ancienneté pécuniaire reconnues au membre du personnel.

Chaque agent du service du personnel dispose d'un accès en visualisation au logiciel Persée, mais n'est pas autorisé à apporter directement des modifications aux données enregistrées (évolution de carrière, promotions, etc.). Ces modifications sont encodées par le service des traitements sur la base des décisions prises, sur proposition du service du personnel, par les autorités provinciales compétentes.

Si les données du logiciel Persée afférentes à l'échelle de traitement sont, à quelques exceptions près¹, conformes aux décisions officielles adoptées, dix-sept erreurs² ont été constatées quant aux grades dont les agents sont censés être titulaires, de sorte qu'il existe une divergence sur ce point entre les fichiers utilisés par le service des traitements, d'une part, et par le service du personnel, d'autre part³.

Des divergences du même ordre ont été constatées entre les données du logiciel Persée et les fiches de traitement tenues par le service du personnel, en ce qui concerne le lieu d'affectation des agents. Cette remarque concerne quatre agents sur l'ensemble de l'échantillon examiné⁴.

Le logiciel Persée, dans lequel les informations sont introduites par le seul service des traitements, n'intègre donc pas des données suffisamment conformes aux dossiers individuels et aux fiches de traitements tenus, pour chaque agent, par le service du personnel. Pour les dossiers contrôlés, ces incohérences n'ont eu des conséquences sur le calcul de la paie que dans quelques cas, qui seront évoqués ci-après⁵.

La Cour recommande dès lors l'adoption de procédures systématiques de contrôle interne quant à l'encodage des données, soit en instaurant une vérification, par le service du personnel, des encodages effectués par le service des traitements après transmission des données, soit en confiant cet encodage au service du personnel même, soit encore en demandant au CIGER d'adapter le logiciel Persée de manière

¹ Dont il sera question au point 5.1.2 du présent rapport.

² Sur l'ensemble de la population.

³ L'analyse des dossiers repris dans l'échantillon a révélé une quinzaine d'erreurs à cet égard.

⁴ Les services concernés sont : le service de la culture, le service « *Coordination sida et assuétudes* », le service d'action sociale et l'Institut d'hygiène sociale.

⁵ Voir le point 5.1.2.

à interdire l'introduction, pour un même agent, de données incompatibles au regard du statut.

A cet égard, l'administration provinciale fait savoir que :

« Il conviendrait d'adapter le logiciel PERSEE en vue de trier et d'éliminer les barèmes non-utilisés par la Province de Namur, et d'en informer le CIGER.

- ✓ *Un contrôle interne est déjà d'application et effectué mensuellement par le service des Traitements.*
- ✓ *Des contacts seront pris avec le CIGER afin d'obtenir une adaptation du logiciel PERSEE en vue :*
 - *de pouvoir disposer d'un fichier de barèmes propre à la Province de Namur ;*
 - *d'intégrer des codes-grades propres à la Province, ce qui devrait éliminer, sur les bons de paie, les mentions inadéquates au niveau du grade de chaque agent. »*

Par ailleurs, le même courrier précise, à propos des divergences constatées quant au lieu d'affectation de certains agents, que *« les services seront attentifs à la correspondance du lieu d'affectation par rapport à l'article budgétaire utilisé »*.

3. MÉTHODE

1.4 Procédure

Le contrôle a consisté à analyser les fichiers obtenus des responsables des différents services de la province de Namur chargés de la gestion du personnel et à étudier la réglementation applicable (révision générale des barèmes, statuts divers, échelles de traitement, etc.).

Il s'est poursuivi par la vérification des fiches de paie afférentes aux rémunérations du personnel de la province pour le mois de janvier 2007¹, ainsi que par l'examen des fiches de traitement² des agents identifiés ou sélectionnés selon la méthode décrite ci-après.

Les données transmises par le service du personnel ont été complétées par l'analyse détaillée du dossier individuel d'un certain nombre des membres du personnel en service à la date du 1^{er} janvier 2007.

Ainsi, sur un total de 1.180 agents³ en service au 1^{er} janvier 2007, 198 dossiers ont été examinés sous l'angle des trois objectifs de l'audit, 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.

¹ Transmises sous format informatique par les services financiers de la province (service du receveur).

² Sont désignées sous ce terme les fiches retraçant la carrière de l'agent et ses services antérieurs.

³ Qui, pour rappel, représentent 1.056,42 ETP.

Certains dossiers examinés, au nombre de 126, ont été identifiés comme présentant a priori un risque particulier d'erreur dans le calcul de la rémunération, au regard des trois objectifs précités. Cette identification a été opérée sur la base de l'analyse croisée des fichiers fournis par le service du personnel, d'une part, et par le service des traitements de la province, d'autre part. Chacun de ces fichiers reprend, sur demande initiale des auditeurs, les éléments essentiels de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent.

Dans un certain nombre de cas, un examen succinct a suffi à démontrer l'absence d'erreur : il en va ainsi pour les agents bénéficiant d'une échelle non prévue par le statut, soit en raison du caractère plus avantageux d'une échelle antérieure (« clause de sauvegarde » visée par l'article 7 du statut pécuniaire¹ – quatre agents concernés), soit en raison de l'application du statut du personnel enseignant, en vertu de l'article 53 du statut organique² (32 agents concernés)³.

L'administration provinciale souligne que cette situation concerne « *notamment des agents des Services de Santé Mentale qui ont conservé le barème 'enseignant'* ». Elle signale toutefois, à bon droit, que « *tous ces cas sont prévus au travers de dispositions particulières adoptées régulièrement par le Conseil Provincial et approuvées par l'Autorité de tutelle* ».

Les trois aspects faisant l'objet du contrôle ont également été vérifiés dans 72 dossiers sélectionnés sur la base d'un sondage aléatoire par attributs.

Considérés comme des « *caractéristiques qualitatives des unités de l'échantillon* », les attributs retenus dans le cadre de l'audit de la rémunération du personnel provincial 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 ;

¹ « *A chaque modification du statut pécuniaire d'un grade, tout traitement établi compte tenu de ce grade, est à nouveau fixé comme si le nouveau statut pécuniaire avait existé de tout temps. Si le traitement ainsi fixé est inférieur à celui dont l'agent bénéficiait dans son grade à l'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif, le traitement le plus élevé lui est maintenu dans ce grade jusqu'à ce qu'il obtienne un traitement au moins égal.* »

² « *Les dispositions du présent statut ne sont pas applicables aux membres subventionnés des établissements provinciaux d'enseignement subventionnés auxquels le décret du 6 juin 1994, tel qu'il a été modifié, portant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné est applicable. La situation des membres non subventionnés des établissements provinciaux d'enseignement, subventionnés ou non subventionnés, relevant de la catégorie du personnel enseignant, auxiliaire d'éducation et assimilé est régie par analogie avec les dispositions applicables au personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.* »

³ Ces échelles sont visées par l'arrêté royal du 27 juin 1974 fixant au 1^{er} avril 1972 les échelles des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'Etat, des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, des membres du personnel du service d'inspection de l'enseignement par correspondance et de l'enseignement primaire subventionné et des échelles des grades du personnel des centres psycho-médico-sociaux de l'Etat (Moniteur belge du 9 janvier 1975), tel que modifié à ce jour.

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

Les allocations et indemnités perçues par les membres du personnel n'ont pas été contrôlées.

1.5 Normes de référence

1.5.1 Les normes supérieures

En matière de gestion du personnel, l'article L 2212-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation précise que :

« § 4. Le conseil provincial nomme, suspend et révoque tous les agents de l'administration provinciale.

Il peut déléguer au collège provincial la nomination, la suspension et la révocation des agents, jusqu'au grade de directeur y compris.

§ 5. Le conseil provincial arrête le cadre des agents de l'administration provinciale et fixe les statuts administratif et pécuniaire de ceux-ci. »

L'article L 2212-61 du même code précise que *« le greffier provincial est à la tête de l'ensemble du personnel affecté à l'administration provinciale. Il dirige les travaux des services, conformément aux directives du gouverneur pour les agents affectés aux services du gouverneur et du collège provincial pour le personnel provincial. »*

Le code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit également que le gouvernement, à l'intervention du ministre des Affaires intérieures, exerce une tutelle spéciale d'approbation (article L 3131-1 § 2) sur *« les actes des autorités provinciales relatifs aux objets suivants : (...) 2° le cadre et les statuts administratif et pécuniaire des agents de la province, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pension des agents de la province ; (...) »*.

Le paragraphe 4 du même article précise que : *« pour les actes visés (...) au § 2, 1° à 5° (...), l'approbation peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général et régional. Sont considérés comme tels, les actes violant les principes d'une bonne administration ou qui sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure. »*

Cette disposition vise les actes à portée réglementaire : en ce qui concerne les actes individuels, l'article L 3121-1 du code prévoit une tutelle générale d'annulation, exercée dans des délais stricts par le gouvernement.

1.5.2 La circulaire du 27 mai 1994

Une circulaire datée du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale a été adoptée par le ministre wallon de la Fonction publique.

Sa qualité de simple circulaire ne confère aucun pouvoir contraignant vis-à-vis des autorités provinciales à ce texte, dont l'objet est de proposer un statut complet applicable aux agents des pouvoirs locaux : *« Dans le respect de l'autonomie*

communale, 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. Effectivement, elle constatait, en 1994, la coexistence de 1.300 grades, 150 échelles de traitements et quatre systèmes de statut différents.

C'est donc dans un souci d'uniformisation des statuts et des barèmes que la RGB, qui a sorti ses effets au 1^{er} juillet 1994, a fixé un certain nombre de grands principes concernant plus spécialement les points suivants :

- ✓ développement des échelles de traitements étalé uniformément sur 25 ans ;
- ✓ augmentations intercalaires annuelles ;
- ✓ suppression des classes d'âge, qui conditionnaient le commencement de l'évolution des échelles de traitements en fonction du niveau de l'agent ;
- ✓ suppression de la règle qui limitait aux deux tiers l'ancienneté acquise dans les grades relevant des niveaux inférieurs (ancien groupe barémique A) lors de l'accession à un grade relevant de l'ancien groupe barémique B (niveau 1) ;
- ✓ suppression de « l'ancienneté fictive » de deux ans, appelée aussi « biennale économique ou bonification systématique » ;
- ✓ maintien de la réglementation relative à l'admissibilité sur le plan pécuniaire des services antérieurs accomplis dans le secteur public ;
- ✓ valorisation, à concurrence de six années maximum, des services accomplis antérieurement dans une entreprise du secteur privé, comme chômeur mis au travail (CMT) ou comme stagiaire ONEM, à condition qu'il soit établi que ces services antérieurs ont un rapport direct avec la fonction à exercer ;
- ✓ mise en place d'un système d'évolution de carrière consistant à attribuer aux agents une échelle supérieure à celle dont ils bénéficient, pour autant qu'ils répondent à certaines conditions liées à l'évaluation, à l'ancienneté et à la formation.

Par ailleurs la circulaire définit 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 promotion¹.

La circulaire a laissé un délai aux autorités locales et provinciales, qui devaient, pour le 1^{er} janvier 1996 au plus tard, arrêter un nouveau cadre du personnel ainsi que de nouveaux statuts administratif et pécuniaire conformes aux principes dégagés par la circulaire.

1.5.3 Statuts administratif et pécuniaire – appréciation générale

L'audit a été mené sur la base des statuts organique et pécuniaire transmis par le service du personnel de la province et coordonnés respectivement les 17 avril et 10 juillet 2007².

Au regard des problématiques faisant l'objet de l'audit – détermination de l'échelle de traitement et valorisation des services antérieurs –, ces statuts se révèlent d'une rare complexité et plusieurs de leurs dispositions permettant de fixer la rémunération des agents sont sujettes à des interprétations divergentes, même si, comme l'administration le souligne avec raison « *en vue de garantir l'unité d'interprétation [des statuts,] le contrôle des situations pécuniaires de l'ensemble des agents (fiches de traitement) a été assuré par le même fonctionnaire* ».

En outre, présentés formellement comme « coordonnés », ils n'intègrent toutefois pas un certain nombre de dispositions dérogatoires ou transitoires sans lesquelles il est impossible de vérifier la régularité de la situation administrative et pécuniaire de certains agents.

A titre d'exemple, le conseil provincial a, par arrêté du 29 novembre 2002 prenant effet au 1^{er} janvier 2003, adopté certaines modifications aux règles statutaires relatives à l'évolution barémique des agents. Ces modifications, visées par les

¹ « 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 C.M.T. ou comme stagiaire O.N.E.M., 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. »

² A titre particulier, il convient de souligner que l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, les Annexes I, II et III, les Protocoles et l'Acte final, faits à Luxembourg le 21 juin 1999 et approuvés par la loi du 30 janvier 2002, garantissent aux ressortissants de la Confédération suisse l'accès à une activité salariée sur le territoire des Etats membres de la Communauté européenne, sous réserve des emplois qui, dans l'administration publique, sont liés à l'exercice de la puissance publique et destinés à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques : voir notamment les considérants de l'arrêté royal du 18 avril 2005 modifiant le statut des agents de l'Etat. Le statut des agents de la province de Namur devrait être mis à jour sur ce point.

articles 1^{er} et 2 de l'arrêté, ont été intégrées au statut. Dès lors, les agents titulaires des grades d'attaché spécifique et de commissaire voyer ont vu leur progression barémique restreinte au passage, après seize ans d'ancienneté, de l'échelle A1Sp à l'échelle supérieure A2Sp, quand les règles antérieures leur permettaient, à certaines conditions, de poursuivre cette progression jusqu'à l'échelle A3Sp.

Un article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2002 dispose toutefois que « *Les titulaires des grades d'attaché spécifique et de commissaire voyer (...) en fonction en cette qualité à la veille de la date d'effet de la présente résolution conservent le bénéfice des dispositions pécuniaires antérieures en matière d'évolution de carrière barémique, pour autant qu'ils demeurent en fonction sans interruption dans le grade considéré* ». Cette disposition transitoire n'a jamais été intégrée au statut. Il en va de même pour divers arrêtés relatifs aux fonctions supérieures, au détachement des agents dans les cabinets ministériels ou des députés provinciaux, etc.

Sur un plan strictement légistique, le statut gagnerait en lisibilité si ces diverses dispositions complémentaires, dérogatoires ou transitoires étaient coordonnées dans un statut unique régulièrement tenu à jour. Le contrôle, tant externe (l'exercice de la tutelle, par exemple) qu'interne, de la régularité de la situation des agents s'en trouverait ainsi facilité.

Au surplus, la dispersion des textes réglementaires applicables aboutit à ce que les modifications apportées, en cours de carrière, à la situation de nombre d'agents ne peuvent être régulièrement gérées sans le concours de certains agents du service du personnel détenant, grâce à leur expérience et leur compétence, la « mémoire du service » ; le départ inopiné de l'un de ces agents pourrait ainsi avoir des conséquences fâcheuses en termes de gestion des ressources humaines.

La Cour recommande donc de coordonner en un instrument unique l'ensemble des textes influençant la carrière administrative et pécuniaire des agents de la province.

L'administration a pris acte de cette remarque et signalé qu'elle « *s'attachera donc à la mise à jour coordonnée des dispositions du statut pécuniaire* ».

4. FIXATION DU TRAITEMENT DES AGENTS PROVINCIAUX

1.6 Détermination de l'échelle de traitement

1.6.1 Dispositions applicables

Pour des raisons budgétaires, les agents de la province de Namur n'ont pas bénéficié de la dernière revalorisation barémique. Les échelles de traitement appliquées au personnel non enseignant sont donc inférieures de 1 % aux échelles annexées à la circulaire du 27 mai 1994, telles que modifiées à ce jour.

L'échelle afférente à chaque grade visé au statut est déterminée par l'annexe 5.1 du statut pécuniaire, telle que coordonnée à la date du 10 juillet 2007.

L'article 5 du même statut précise en effet que « *les échelles de traitements régies par le présent statut sont fixées et attribuées comme indiqué aux tableaux repris en annexe (...) ou font l'objet de résolutions distinctes* ».

Les responsables du service du personnel de la province considèrent que ces derniers termes donnent la possibilité au conseil provincial de créer, lorsque le besoin s'en manifeste, un nouveau grade, auquel est alors associée une échelle déterminée, nouvelle ou déjà prévue par le statut. La disposition n'aurait donc pas vocation à permettre de déroger au statut dans des cas individuels, mais de permettre son adaptation en fonction des besoins évolutifs de l'administration. Interprétée en ce sens, cette disposition a déjà fait l'objet de plusieurs cas d'application mais, dans tous ces cas, les nouveaux grades ou échelles ainsi créés ont été formellement intégrés au statut et dans les tableaux y annexés, de manière à en préserver l'homogénéité.

La Cour considère néanmoins que les mots « (...) ou font l'objet de résolutions distinctes » suscitent deux critiques.

Quant à l'aspect légistique, cette formulation peut entraîner une dispersion des textes réglementaires permettant de déterminer l'échelle de traitement dont chaque agent peut bénéficier, en raison de sa situation administrative, et nuit tant à la lisibilité du statut qu'à la transparence de la gestion des rémunérations.

Quant au fond, cette disposition est superflue si sa portée se réduit à permettre au conseil provincial de créer de nouveaux grades ou échelles et de modifier le statut, car ce droit lui est expressément reconnu par l'article L 2212-32, § 5, du code wallon de la démocratie locale ainsi que par le principe de mutabilité propre aux services publics.

Par contre, sa formulation comporte le risque de permettre, dans un ou plusieurs cas individuels, l'octroi d'une échelle de traitement dérogatoire au statut. Interprété en ce sens, l'article 5 du statut pécuniaire devrait dès lors être considéré comme contraire à l'article L 2212-32, § 5, précité et au principe statutaire, dont la raison d'être est justement d'assurer aux agents des services publics, tant lors du recrutement qu'en cas de promotion, et dans le respect du principe d'égalité, un traitement reposant sur l'application de normes objectives, générales et impersonnelles.

Par conséquent, la Cour a recommandé l'abrogation des derniers mots de l'article 5.

L'administration provinciale s'est rangée à ce point de vue et engagée à soumettre au conseil provincial une proposition de modification du statut allant dans ce sens. L'administration souligne toutefois que la disposition visée, inscrite de longue date dans le statut, n'a « *en aucun cas permis ni donné lieu à l'application de barèmes qui n'auraient pas été spécifiquement prévus par le Conseil Provincial et a été approuvée par l'Autorité de tutelle* ».

1.6.2 Constatations

Erreurs dans l'attribution de l'échelle de traitement

Sept agents bénéficient d'échelles de traitement non visées au statut pécuniaire et incompatibles avec leur situation administrative.

Selon les données du logiciel Persée et les fiches de paie afférentes au mois de janvier 2007, six agents se sont vu attribuer, par erreur, l'échelle AP1 et un autre agent bénéficiait, à la même date, de l'échelle AP9.

Selon les explications du service des traitements, ces erreurs proviendraient d'une confusion, lors de l'encodage, entre ces échelles AP1 et AP9 et les échelles A1 ou A1Sp (strictement équivalentes entre elles à tous les échelons), dont ces agents auraient dû se trouver titulaires. Cette confusion résulte de la circonstance que toutes ces échelles de traitement affichent des traitements minima et maxima identiques, la progression barémique s'avérant cependant plus rapide pour les échelles AP.

Dans deux cas sur sept, cette erreur m'a pas d'incidence sur le calcul de la paie du mois de janvier 2007 car l'un des agents concernés est en début et l'autre en fin de carrière.

En ce qui concerne les autres cas, l'attention du responsable du service des traitements a été attirée sur cette situation.

Dans son courrier du 3 mars 2008 précité, l'administration « *tient à signaler qu'il a été tenu compte des remarques de la Cour des comptes, que les calculs nécessaires ont été effectués et que la procédure de récupération est en cours* ».

Erreurs d'encodage

D'autres situations apparemment incorrectes figurant au fichier fourni par le service des traitements sur la base des données intégrées au logiciel Persée ont été analysées : la discordance entre les données relatives au grade et à l'échelle de traitement résulte, dans tous ces cas, d'un défaut d'actualisation ou d'erreurs ponctuelles lors de l'encodage des données.

La situation administrative et pécuniaire des intéressés, vérifiée sur dossier, s'avère cependant conforme au statut, de sorte que ces erreurs, qu'il conviendrait de corriger et d'éviter par un renforcement de l'audit interne, n'ont eu aucune conséquence sur le calcul de la rémunération des intéressés.

1.7 Valorisation des services antérieurs

1.7.1 Dispositions applicables

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 d'application.

Services effectués dans le secteur privé

L'article 9, § 2, dispose que « *sont également admissibles à concurrence de six années au maximum, les services rémunérés et à prestations complètes accomplis soit dans le secteur privé, soit en tant que chômeur mis au travail, soit comme stagiaire ONEM, par l'agent exerçant une fonction à prestations complètes ou à prestations incomplètes à condition qu'il soit établi que ces services antérieurs ont un rapport direct avec la fonction provinciale à exercer* ».

Les pièces justifiant le lien existant entre les services prestés antérieurement et la fonction exercée ont été constatées dans la plupart des dossiers individuels. L'examen de l'échantillon a cependant mis en évidence l'absence de telles pièces dans deux dossiers.

Confusion entre ancienneté pécuniaire et ancienneté d'échelle

L'article 9, § 1^{er}, du statut pécuniaire limite l'admissibilité des services antérieurs pour l'octroi des augmentations intercalaires en se référant à la notion d'ancienneté « d'échelle » et non à l'ancienneté pécuniaire à laquelle l'agent a droit¹. Cette disposition introduit une confusion entre deux notions qui n'intègrent pas les mêmes catégories de services et, à ce titre, s'avère incorrecte.

En effet, l'ancienneté pécuniaire couvre, pour la détermination du traitement individuel de chaque agent, tous les services rendus dans le secteur public, en quelque qualité que ce soit, dans des fonctions à prestations complètes ou incomplètes, ainsi que – mais à concurrence de six ans maximum et à condition que ces services soient en rapport direct avec la fonction à exercer – les services effectués dans le secteur privé ou comme CMT ou stagiaire ONEM².

L'ancienneté d'échelle, quant à elle, est prise en considération non pour la fixation du traitement de l'agent dans son échelle actuelle, mais pour la progression barémique vers l'échelle supérieure selon le tableau annexé au statut. L'article 2 de ce dernier définit cette ancienneté d'échelle de la façon suivante : « *ancienneté d'échelle à retenir pour l'évolution de carrière : en distinguant chaque stade de l'évolution, la durée couverte par les services effectifs accomplis dans la fonction considérée ou 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)* ». La notion d'ancienneté d'échelle est donc plus restrictive que celle d'ancienneté pécuniaire.

La circulaire du 27 mai 1994 opère d'ailleurs clairement cette distinction³.

L'examen des dossiers a révélé que la gestion du personnel s'effectue comme si l'article 9, § 1^{er}, se référait à la notion d'ancienneté pécuniaire, pratique conforme aux définitions précitées et aux principes généralement admis en la matière. C'est ainsi que des services prestés antérieurement à l'entrée en fonction à la province dans des fonctions sans rapport avec la fonction actuelle de l'agent sont pris en considération pour l'octroi des augmentations intercalaires.

Il y aurait donc lieu de corriger le texte de l'article 9 de manière à l'aligner sur la pratique effective de la gestion.

L'administration s'est engagée, afin d'éviter toute équivoque, à soumettre au conseil provincial une proposition de modification de l'article 9, § 1^{er}, allant dans ce sens.

Services effectués dans d'autres services publics

L'article 2 du statut pécuniaire dispose encore que : « *pour l'application du présent statut, on entend par : f. Services publics autres que les services de l'Etat, des*

¹ « *Sauf disposition contraire, est seule admissible pour l'octroi des augmentations intercalaires l'ancienneté d'échelle couverte par les services effectifs que l'agent a accomplis, en faisant partie :*

a) des services de la Communauté Européenne, de l'Etat, des Communautés et des Régions de la Commission Communautaire commune, d'Afrique, ou encore d'autres services publics, (...). ».

² Le paragraphe 2 de l'article 9 du statut pécuniaire rappelle d'ailleurs les limites de l'admissibilité des services prestés dans le secteur privé ou comme CMT ou comme stagiaire ONEM (voir supra).

³ Voir le point 3.2.

Communautés ou des Régions ou de la Commission communautaire commune et les services d'Afrique : (...) 6) toute autre institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général ou local et dans la création ou la direction particulière de laquelle se constate la prépondérance de l'autorité publique, ainsi que toute autre institution de droit colonial qui répondait aux mêmes conditions ».

Cette définition permet de valoriser, même au-delà des six ans visés à l'article 9, § 2, précité du statut, les services prestés au sein d'associations sans but lucratif « dans la création ou la direction particulière de laquelle se constate la prépondérance » de la province de Namur, ou de toute autre autorité publique.

L'analyse de l'échantillon n'a pas permis de vérifier si l'application de cette disposition soulève des difficultés.

Il conviendrait cependant que la valorisation de services fondée sur cette disposition s'appuie, dans chaque cas particulier, sur une analyse détaillée des statuts de l'association en cause.

A ce titre, l'administration provinciale souligne que : « toutes les précautions nécessaires sont prises pour éviter les valorisations abusives et le service du Personnel analyse les statuts de l'association en cause comme le recommande la Cour des Comptes. En cas de doute persistant, l'avis de la tutelle et de la Cour des Comptes sont réclamés. C'est ainsi que la Cour des Comptes a été interrogée par la Province de Namur dans le cas des services antérieurs prestés auprès de la FTPN¹. »

1.7.2 Constatations

Sur l'ensemble des 198 dossiers analysés, quatre erreurs ont été constatées dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire. Dans trois cas, l'irrégularité a causé un préjudice dans le chef de l'agent car des services valorisables n'ont pas été comptabilisés pour l'octroi des augmentations intercalaires. Le quatrième agent concerné a vu son ancienneté et donc son traitement surévalués au regard du statut.

L'administration provinciale a justifié l'absence d'erreur dans l'un des quatre cas et fait valoir que les trois autres dossiers étaient « connus du service du personnel » et « en cours de traitement » à l'époque de l'audit.

5. PRIMONOMINATIONS

Par arrêté du 28 mai 2004, le conseil provincial de la province de Namur a modifié le cadre organique de la province de manière à y intégrer notamment trois nouveaux services : celui de la gestion des ressources humaines, celui des relations extérieures et internationales ainsi qu'un service d'audit et d'aide à la gestion.

Cette résolution, devenue exécutoire par l'expiration du délai dans lequel il appartenait à l'autorité de tutelle de réagir, a également autorisé, par dérogation aux

¹ Fédération du tourisme de la province de Namur.

règles statutaires applicables, le recrutement direct des personnes appelées à diriger les trois services en question.

Cette dérogation, motivée par le « *souci de s'assurer le concours de personnes possédant le profil et la formation indispensable à la réussite et au développement de sa nouvelle politique que pour garantir un éventail de choix suffisamment large* », a été adoptée par le conseil¹.

La Cour souligne le caractère dérogatoire du procédé et rappelle que la notion de statut a pour vocation, en créant une relation de travail gouvernée par des règles générales, objectives et impersonnelles, d'assurer aux agents à la fois l'égalité de traitement sur le plan des perspectives de carrière et une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Le recours aux primonominations en cas de création de nouveaux services prête à la critique puisqu'il prive le personnel en fonction de perspectives de carrière légitimes.

De plus, les conditions d'accès aux emplois en question, notamment en matière d'expérience requise, ont été fixées avec une précision contraire au souci allégué de « *garantir un éventail de choix suffisamment large* ». Une expérience de trois, cinq ou huit ans a en effet été requise, sans que le dossier administratif ne contienne de motivation quant à la durée précise exigée dans chaque cas. Il eût été plus cohérent de fixer de façon uniforme, ainsi qu'en dispose le statut en cas de promotion, la durée de l'expérience exigée au recrutement.

Enfin, la proposition visant à « *figer dans leur emploi, pour l'avenir, les directeurs qui auront été recrutés plutôt que promus* » n'a pas non plus été retenue. Le procédé de primonomination mis en œuvre, dont la justification avancée réside dans la parfaite adéquation entre le profil de chaque candidat et celui de la fonction à pourvoir, confère donc aux personnes primo-nommées, habilitées à postuler à l'avenir des emplois de rang supérieur par dérogation aux règles statutaires, un avantage en termes de carrière, contraire au principe d'égalité consacré par la Constitution.

L'administration provinciale « *prend acte de la remarque de la Cour des Comptes concernant les primo-nominations, mais fait remarquer qu'il s'agit d'une décision du Collège Provincial avalisée par le Conseil Provincial et que l'administration a donc dû appliquer* ».

¹ Articles 12 et suivants de l'arrêté du 28 mai 2004.