

COUR DES COMPTES

L a situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant de la province de Luxembourg

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

Bruxelles, le 8 septembre 2009

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
1.1 Objet du contrôle	3
1.2 Méthode	3
1.3 Normes de référence	4
2. EFFECTIFS, GESTION ADMINISTRATIVE ET INFORMATIQUE DU PERSONNEL	5
2.1 Cadre organique et effectifs	5
2.2 Gestion administrative et informatique du personnel	6
3. FIXATION DU TRAITEMENT	6
3.1 Détermination de l'échelle de traitement	6
3.2 Valorisation des services antérieurs	8
4. MISES À DISPOSITION DE PERSONNEL PROVINCIAL	14
4.1 Constats	14
4.2 Agents contractuels mis à disposition.....	15
4.3 Agents définitifs mis à disposition	15
4.4 Durée de la mise à disposition et absence de convention.....	15
4.5 Réponse de l'administration provinciale	16

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 de Luxembourg.

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 sous statut ou sous contrat, de cerner avec précision le périmètre de la fonction publique provinciale et 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.

1.2 Méthode

Le contrôle, qui s'est déroulé d'octobre 2007 à février 2008, a consisté, d'une part, à étudier la réglementation applicable (révision générale des barèmes, statuts divers, échelles de traitement, etc.) et, d'autre part, à analyser les fichiers informatiques rassemblant les éléments déterminants de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent, notamment son ancienneté.

Le contrôle repose également sur la vérification des fiches de paie afférentes à la rémunération du personnel de la province pour le mois de janvier 2007.

Enfin, les données transmises par le service du personnel ont été complétées par l'analyse détaillée de la fiche de traitement¹ et du dossier individuel d'un certain nombre des membres du personnel en service à la date du 1^{er} janvier 2007, identifiés ou sélectionnés de la manière suivante.

Sur un total de 1.247 agents en service au 1^{er} janvier 2007, représentant 1.026,95 équivalents temps plein (ETP), 152 dossiers au total 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

¹ Ce terme désigne la fiche retraçant la carrière de l'agent et ses services antérieurs.

de traitement, ce dernier aspect impliquant la vérification du déroulement de la carrière de chaque agent.

L'analyse croisée du fichier fourni par les services de la province a permis d'identifier huit dossiers présentant a priori un risque particulier d'erreur quant au calcul de la rémunération, au regard des objectifs précités. Dans tous les cas, les renseignements fournis par les services provinciaux ont suffi à démontrer l'absence d'erreur.

Les trois objectifs du contrôle ont également été vérifiés dans 144 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 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 et de l'ancienneté d'échelle admise dans son chef ;
- ✓ 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 2 septembre 2008 à l'administration provinciale. Celle-ci a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par courrier du 23 décembre 2008. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport qui a été communiqué au président du collège provincial par lettre du 30 juin 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

1.3 Normes de référence

Les normes régissant la matière sont les suivantes :

- ✓ le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- ✓ la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale² ;

² 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, cette circulaire – connue sous l'appellation de *Révision générale des barèmes* (RGB) et modifiée à plusieurs reprises – n'a pas de pouvoir contraignant mais permet de simplifier le statut applicable aux agents provinciaux. Elle 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 promotion.

- ✓ les différents instruments composant le statut du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, à savoir : le statut administratif³ ; le statut pécuniaire⁴ ; le règlement de travail du personnel non enseignant⁵ et le cadre organique⁶.

Bien que certaines de leurs dispositions soulèvent en pratique quelques difficultés d'application ou d'interprétation, les divers règlements provinciaux constituent un ensemble complet, cohérent, organisé et systématiquement mis à jour et coordonné par le service du personnel ; ils favorisent ainsi une gestion efficace du personnel et limitent le risque d'erreur lors de la liquidation de la paie.

2. EFFECTIFS, GESTION ADMINISTRATIVE ET INFORMATIQUE DU PERSONNEL

2.1 Cadre organique et effectifs

Selon les données transmises par le service du personnel, le cadre organique comportait, à la date du 1^{er} janvier 2007 – et sous réserve de spécificités propres à certains services⁷ – 1.230 ETP.

Le service du personnel de la province de Luxembourg tient à jour, mois par mois, des statistiques précises relatives à l'effectif en place et à l'occupation du cadre organique.

Les données disponibles, à jour au mois de décembre 2007, identifient 1.247 agents représentant 1.026,95 ETP, au nombre desquels figurent 832 agents définitifs (705,83 ETP), 291 contractuels (226,66 ETP) et 123 agents relevant de statuts précaires⁸ (93,96 ETP).

Les agents contractuels représentent de la sorte 22,07 % de l'effectif total.

Parmi ces agents contractuels, 238 (182,49 ETP) étaient, à la date du 1^{er} janvier 2007 et selon les données fournies par le logiciel Persée, engagés sous contrat à durée indéterminée, ce qui représente 81 % de l'effectif contractuel total.

En outre, 50 % de ces agents contractuels ont été engagés avant le 1^{er} janvier 2005, c'est-à-dire depuis plus de deux ans au moment du contrôle. Dans le même ordre d'idées, plus de 32 % de cet effectif, soit 77 agents, étaient engagés dans les liens d'un contrat de travail d'une durée révolue supérieure à 5 ans⁹.

La Cour des comptes rappelle le principe de l'emploi statutaire – consacré tant par le § 5 de l'article L 2212-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, que par la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale

³ Modifié pour la dernière fois le 28 juillet 2005.

⁴ Coordonné à la date du 14 juin 2006.

⁵ Adopté par résolution du 23 décembre 2003 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

⁶ Coordonné au 1^{er} juillet 2005.

⁷ Emplois en extinction, possibilité d'engager des médecins stagiaires, etc.

⁸ Agents contractuels subventionnés, PTP, étudiants, etc.

⁹ Engagement antérieur au 1^{er} janvier 2002.

des barèmes ainsi que par la jurisprudence du Conseil d'État –, ainsi que le caractère exceptionnel de l'engagement contractuel.

La circulaire du ministre wallon de la Fonction publique du 19 juillet 2001 confirme le principe du recrutement statutaire. Elle 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, en principe limitées dans le temps.

L'article 190 du statut administratif consacre également ce principe en limitant explicitement les hypothèses d'engagement contractuel. Selon cette disposition, les seuls cas susceptibles de justifier le recours à un contrat à durée indéterminée tiennent dans l'accomplissement de tâches auxiliaires ou spécifiques. Le statut reste cependant en défaut de définir avec précision de telles notions ou d'en fournir une liste exhaustive, ainsi qu'il est prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux, lequel n'est pas applicable aux provinces, mais dont l'article 190 du statut provincial s'inspire manifestement.

Contrairement à la réglementation, la plupart des agents contractuels engagés à durée indéterminée par la province du Luxembourg accomplissent des tâches permanentes qui devraient être assumées par des agents statutaires.

2.2 Gestion administrative et informatique du personnel

Au budget 2008, les prévisions des charges du personnel non enseignant (rémunérations, charges sociales, etc.), calculées sur la base de l'effectif en place au 31 juillet 2007 et des mouvements de personnel prévisibles pour le courant 2008, représentent 50.406.935 euros, soit quelque 54,90 % des dépenses de la province, estimées à 91.800.359 euros.

La gestion de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de la province est assurée par la direction du personnel et des ressources humaines, laquelle comptait, lors du contrôle, 21 agents représentant 17,74 ETP.

Cette direction utilise le logiciel Persée, mis au point et géré en collaboration avec le CIGER. Il s'agit d'une base de données relationnelle qui permet un calcul de tous les éléments de la rémunération de chaque agent provincial, y compris le précompte professionnel, les cotisations sociales à la charge de l'agent et les charges patronales.

3. FIXATION DU TRAITEMENT

3.1 Détermination de l'échelle de traitement

3.1.1 Généralités

L'accès à chaque échelle de traitement s'effectue, selon les conditions fixées par l'annexe 2 du statut administratif, par recrutement, promotion ou évolution de carrière (évolution barémique).

L'annexe 2 précitée détermine, suivant le niveau de l'emploi et le mode d'attribution de l'échelle, une ou plusieurs des conditions suivantes :

- ✓ la possession d'un diplôme, brevet ou certificat déterminé ;

- ✓ 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 au domaine d'activité ;
- ✓ une formation spécifique ou complémentaire ;
- ✓ la possession d'un grade déterminé ;
- ✓ l'exigence d'une certaine ancienneté d'échelle ou de niveau¹⁰.

La régularité des échelles attribuées aux membres du personnel non enseignant a été vérifiée à la lumière de ces diverses exigences.

Étant donné que l'ancienneté de l'agent s'avère souvent déterminante pour l'attribution d'une échelle déterminée, une erreur dans le calcul de l'ancienneté peut entraîner une autre dans le choix de l'échelle de traitement. Ces hypothèses seront abordées ci-après, au point 3.2.

Sous cette réserve, l'examen des dossiers individuels de l'échantillon et des fiches de traitement des agents concernés a permis d'identifier un cas pour lequel la détermination de l'échelle contrevient aux règles applicables.

3.1.2 Cas particuliers

L'article 1^{er} du statut pécuniaire étend son champ d'application aux agents engagés par contrat de travail, à l'exclusion toutefois des règles relatives à l'évolution de carrière, lesquelles ne bénéficient qu'aux agents définitifs. De même, les agents contractuels se trouvent exclus de toute procédure de promotion, en vertu de l'article 147 du statut administratif¹¹. L'article 64 du statut réserve par ailleurs aux agents contractuels les barèmes afférents aux grades de recrutement¹².

Un des dossiers examinés dans le cadre de l'échantillon concernait un commissaire voyer, qui, ayant bénéficié d'une évolution de carrière de l'échelle A1Sp vers l'échelle A2Sp, a présenté sa démission en date du 30 septembre 2003. Ayant réintégré le personnel de la province, d'abord en qualité de contractuel (du 1^{er} octobre 2004 au 31 mai 2005), puis en qualité d'agent définitif, il ne pouvait

¹⁰ 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.

¹¹ Article 147 : « Seuls les agents provinciaux nommés à titre définitif peuvent prétendre à l'évolution de carrière et à la promotion. »

¹² Article 64 : « Les personnes engagées par contrat de travail à l'Administration provinciale ont droit aux échelles de traitements, à l'allocation de foyer ou de résidence, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités et autres allocations aux mêmes conditions que l'agent statutaire qui exerce la même fonction ou une fonction analogue dans un grade de recrutement. »

bénéficier à nouveau de l'échelle de traitement A2Sp qu'à dater du 1^{er} juin 2007¹³. À défaut de pouvoir octroyer à l'intéressé le même traitement qu'avant sa démission, la province a eu recours à l'attribution de fonctions supérieures dès le début du stage de l'agent, d'abord en A2Sp puis en A3Sp.

Dans son courrier du 23 décembre 2008, le greffier provincial explique que « *le come-back d'un commissaire voyer démissionnaire et sa réhabilitation comme agent statutaire a retardé son évolution de carrière à l'échelle A2sp. Dès lors qu'il convenait comme responsable d'une zone, des fonctions supérieures lui ont été conférées en attendant qu'il compte l'ancienneté utile pour être promu au grade d'Inspecteur- commissaire voyer le 1^{er} juin 2007. Aucune rétroactivité n'a pourtant été proposée à sa promotion pour les services prestés à titre provisoire dès lors qu'il ne remplissait pas à l'époque les conditions requises par le statut pour accéder au grade.* »

3.2 Valorisation des services antérieurs

Les services admissibles au titre de l'ancienneté pécuniaire sont définis par les articles 13 et suivants du statut pécuniaire.

Certaines de ces dispositions suscitent des difficultés d'application.

3.2.1 Services effectués dans les associations sans but lucratif

L'article 14, § 1^{er}, du statut pécuniaire dispose que « *constituent des services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et l'octroi des augmentations barémiques, les services effectifs que l'agent a antérieurement prestés : 1°) en faisant partie : (...) g) de 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 institution ayant existé au Congo belge ou au Rwanda-Burundi, qui répondrait aux mêmes conditions* ».

Cette définition permet de valoriser, même au-delà des six ans visés à l'article 15 du statut et sans que soit requis un rapport direct avec la fonction exercée à la province¹⁴, les services prestés au sein d'associations sans but lucratif « *dans la création ou la direction particulière de laquelle se constate la prépondérance* » soit de la province de Luxembourg, soit de toute autre autorité publique¹⁵.

L'analyse de l'échantillon a permis de relever certaines difficultés d'application de cette disposition.

¹³ Son stage a pris fin le 31 mai 2006. De ce fait, une mention d'évaluation positive, autre condition nécessaire à l'octroi de l'échelle A2Sp, n'a pu lui être attribuée, au plus tôt, qu'au 1^{er} juin 2007. L'intéressé a effectivement bénéficié de l'évolution de carrière en A2Sp dès cette date.

¹⁴ Voir infra le point 3.2.3.

¹⁵ En outre, l'assimilation de services prestés au sein d'asbl, sans considération de la prépondérance de l'autorité publique, ne permet pas la valorisation de services prestés à temps partiel.

Ainsi, les services effectués par un agent avant son entrée à la province au sein du centre sportif communal de Bertrix ont été valorisés à titre de services privés. Il y aurait lieu de vérifier si cette association sans but lucratif communale ne répond pas aux conditions fixées par l'article 14, § 1^{er}, 1^o, g, précité pour être assimilée à un « autre service public » au sens de cette disposition. Or, le dossier ne contient aucun document établissant que le statut de l'association ait été examiné. Le seul motif invoqué par l'administration provinciale, dans son courrier précité du 23 décembre 2008, tient dans la circonstance que « *le centre communal bertrigeois fonctionne sous forme d'asbl* ». Une telle position de principe méconnaît la portée de l'article 14, §1^{er} 1^o, g, du statut.

C'est aussi exclusivement en raison de la forme juridique adoptée par l'employeur que des services effectués au sein de l'asbl « La maison de nos enfants » ont été valorisés comme relevant du secteur privé. L'intervention de la province de Namur et de la Communauté française dans le fonctionnement de cette association soulève cependant la question de la qualification à retenir pour l'application du statut pécuniaire.

Il en va de même des services effectués au sein de l'Institut Neuro-Psychiatrique de Bertrix, pris en compte comme services publics dans au moins un dossier, mais réduits à six années dans deux autres cas, au motif qu'il s'agirait de services relevant du secteur privé¹⁶.

Par contre, les services à temps partiel effectués au sein de la Fédération touristique du Luxembourg belge (FTLB) ont été valorisés comme s'il s'agissait de fonctions à temps plein prestées dans un « autre service public », à l'occasion du recrutement ou de l'engagement, par la province, de personnes employées par cette asbl. Certains dossiers relèvent que « *les services effectifs prestés antérieurement à la FTLB résultent bien d'un établissement subordonné à la province et sont dès lors assimilés complètement* ». Si cette association dotée d'une personnalité juridique distincte peut être considérée comme un « autre service public » au sens de l'article 14, § 1^{er}, 1^o, g, précité, cela n'implique cependant pas la valorisation à temps plein de services effectués à temps partiel, car cette possibilité – d'ailleurs critiquable¹⁷ – est réservée aux fonctions exercées au sein des services provinciaux. Une telle assimilation contrevient au statut.

L'administration provinciale répond à ce sujet, que « *la valorisation de services antérieurs suivant l'article 14, § 1^{er}, 1^o, g, où apparaît la prépondérance de la province, a été prise exceptionnellement en compte lors de la reprise des agents de la Fédération Touristique du Luxembourg Belge dans le Département du Tourisme. Il va de soi que la période des prestations incomplètes doit être proportionnée (par opposition à la valorisation exclusive des services à prestations complètes rendus dans le secteur privé).* »

Paradoxalement, l'analyse d'autres dossiers individuels a révélé que les services effectués au sein de la FTLB sont parfois pris en compte au titre de services

¹⁶ Selon les services provinciaux, ces deux agents étaient, en l'occurrence, employés par l'asbl « Service social des agents provinciaux ».

¹⁷ Voir ci-après le point 3.2.4 *Services à temps partiel effectués à la province du Luxembourg*.

relevant du secteur privé et, en conséquence, ne sont pas valorisés s'ils ne présentent pas de rapport direct avec la fonction exercée au sein de la province.

Dans le même ordre d'idées, les services antérieurs d'un agent au sein du Centre d'économie rurale (CER) de Marloie n'ont pas été valorisés car ils avaient été effectués à temps partiel. Cette règle ne trouverait pas à s'appliquer si le CER était considéré non comme une entreprise privée mais comme un « autre service public » au sens de l'article 14, § 1^{er}, du statut. Or, en l'espèce, cette fondation d'utilité publique semble entretenir des liens privilégiés avec un service provincial particulier, le Département d'économie rurale (DER) : les deux institutions sont en effet installées dans les mêmes locaux ; d'autre part, le premier directeur du DER exerce simultanément les fonctions de secrétaire général du CER.

En conclusion, la Cour des comptes recommande d'appuyer, dans chaque cas particulier, la valorisation de services, suivant l'article 14, § 1^{er}, 1^o, g, sur une analyse détaillée des statuts de l'association en cause et de modifier le statut afin de définir les critères objectifs permettant de considérer que l'autorité publique exerce la prépondérance dans la création ou la direction de l'institution (représentants au conseil d'administration, financement important ou exclusif, etc.).

Dans son courrier daté du 23 décembre 2008, l'administration provinciale précise que « *l'article 15 du statut pécuniaire autorise l'admissibilité des services à prestations complètes prestés dans le secteur privé, **pour une durée maximale de six ans**. Nous n'avons jamais envisagé une assimilation totale des services issus d'a.s.b.l. où la province aurait quelque prépondérance. Il est d'ailleurs complexe de déterminer la notion d'asbl à prédominance publique pour éviter les erreurs d'interprétation. Chaque cas est un cas d'espèce à apprécier (...).* »

L'analyse des dossiers individuels révèle cependant qu'une telle position de principe – outre qu'elle méconnaît l'article 14, § 1^{er}, précité du statut – n'est pas appliquée de façon systématique, des services de même nature prestés auprès d'une même asbl étant valorisés tantôt comme relevant du secteur privé (avec les limites que cela implique), tantôt comme relevant du secteur public.

3.2.2 Services effectués dans l'enseignement

La durée des services admissibles que l'agent a effectués à titre intérimaire ou temporaire dans l'enseignement doit être déterminée selon la formule établie par l'article 14, § 2, du statut pécuniaire.

En particulier, si l'attestation mentionne des services couvrant une année scolaire complète (de septembre à juin), ces services doivent être valorisés à concurrence d'un an et non de dix mois.

L'analyse de l'échantillon a permis de relever trois erreurs dans l'application de cette disposition.

3.2.3 Services effectués dans le secteur privé

L'article 15 du statut pécuniaire énonce encore que « *par dérogation à l'article 14, sont également admissibles pour l'octroi des augmentations intercalaires de traitement, et cela pour une durée maximale de six ans, les services à prestations complètes prestés dans le secteur privé ou comme stagiaire en vertu de la législation sur le stage des jeunes et en qualité de chômeur mis au travail par les*

pouvoirs publics, dans la mesure où ils puissent être formellement considérés comme utiles à l'exercice de la fonction ».

Cette disposition suscite, en pratique, plusieurs difficultés.

Lien avec la fonction

En premier lieu, l'examen de l'échantillon a mis en évidence l'absence, dans plusieurs dossiers, de toute pièce justifiant le lien existant entre les services effectués antérieurement et la fonction exercée au sein des services provinciaux. Or, dans tous les cas examinés, ce rapport entre les services antérieurs valorisés et la fonction provinciale ne va pas de soi.

Ainsi, la fiche de traitement d'un agent mentionne des services antérieurs dans le secteur privé, valorisés en qualité de « vendeuse » et de « cuisinière ». Au regard du statut, ce genre d'activités ne semble pas avoir un rapport direct avec les fonctions de « nettoyeuse » assumées par l'intéressée au sein des services provinciaux. Le même raisonnement peut être tenu à l'égard de l'expérience acquise en qualité de vendeuse par une personne engagée à la bibliothèque provinciale dans la fonction d'« ouvrier-relieur ».

Erreurs dans la valorisation de services prestés dans le secteur privé

Plusieurs erreurs ont été décelées dans la valorisation des services relevant du secteur privé.

Ainsi, les services effectués par un agent en qualité d'infirmier breveté au sein d'une association intercommunale d'œuvre médico-sociales ont été valorisés par erreur au nombre des services « privés » et, en conséquence, limités à six ans¹⁸.

L'administration provinciale précise dans sa réponse que « *la valorisation des services au sein de l'Intercommunale 'Centre Hospitalier de l'Ardenne' pour deux membres du personnel infirmier a malencontreusement été traduite dans les services privés pour l'un d'eux, alors que l'Intercommunale est bien affiliée auprès de l'ONSSAPL depuis le 28 octobre 1974. Une rectification est de mise pour un classement et une comptabilisation dans les autres services du secteur public, à titre complet ou au prorata, selon leur importance.* »

Dans le même ordre d'idées, c'est à tort que des services effectués à temps partiel (4/5) en qualité de stagiaire ONEM ont été valorisés à temps plein. L'administration provinciale a annoncé une rectification des situations concernées¹⁹.

Enfin, dans un autre dossier de l'échantillon, l'ancienneté acquise dans le secteur privé a été admise au-delà de la limite de six ans visée par le statut.

¹⁸ Il convient de noter que, dans un autre dossier, les services effectués en qualité d'infirmier breveté au sein de la même intercommunale ont été valorisés en tant que « services publics ».

¹⁹ « *On suppose que l'erreur provient d'une prédominance de l'occupation à 4/5 temps des jeunes stagiaires à l'époque. Nous ajustons la situation quitte à harmoniser la prise en considération des prestations incomplètes d'après la circulaire du 14 novembre 2001 diffusée par le Gouvernement wallon, pour autant que les prestations soient réalisées au sein d'un pouvoir public (ou autres services dans le secteur public). Une adaptation du statut est envisageable.* »

Selon l'administration provinciale, « *si l'ancienneté acquise dans le secteur privé a été admise pour une employée d'administration, au-delà de la limite de six ans visée par le statut, c'est à cause des conditions spéciales de reprise adoptées par le Conseil provincial le 14 octobre 1974. En effet, le Centre d'Action Culturelle de la Province de Luxembourg a.s.b.l. a donné naissance au « Service des Affaires Culturelles » et les premiers agents ont bénéficié de mesures individuelles leur garantissant la validation de toute leur ancienneté acquise à l'asbl, tout comme d'ailleurs la validation desdits services pour la pension publique avec un transfert des cotisations personnelles et patronales en vertu de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé.* »

La Cour souligne qu'il n'appartient pas au conseil provincial de déroger, dans des cas particuliers, aux règles statutaires qu'il a lui-même fixées. Par ailleurs, l'intégration des membres du personnel d'une asbl au sein du personnel provincial avec maintien d'avantages non prévus par le statut méconnaît le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

Prestations antérieures à titre d'indépendant

Les prestations antérieures à titre d'indépendant sont valorisées dans l'ancienneté pécuniaire, alors que le statut du personnel de la province du Luxembourg ne les vise pas expressément. Il ne va pas de soi que ces prestations puissent être purement et simplement assimilées aux « services prestés 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 publique²⁰. Par ailleurs, c'est seulement par un arrêté royal du 27 mars 2001 que l'article 14, § 3, du statut pécuniaire des agents de l'État fédéral a été modifié dans le même esprit : jusqu'alors, les services antérieurs effectués en qualité d'indépendant n'étaient pas valorisés²¹.

Si l'intention des autorités provinciales est de tenir ce type d'activités pour valorisable, il conviendrait, afin d'éviter toute équivoque, de modifier le statut en ce sens.

Dans sa réponse, l'administration provinciale a fait savoir que « *ces services constituent une expérience utile indispensable au recrutement d'un membre du personnel dans le cadre d'une fonction spécialisée. Il y aurait donc lieu de les*

²⁰ « *Constituent également des services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, pour une durée maximale de six ans, les services prestés 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.* »

²¹ « *Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les services prestés 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.* »

prendre en considération ou du moins de les introduire et de les classer dans le statut pécuniaire (différencier services prestés dans le secteur privé ou au titre d'indépendant), afin de reconnaître le savoir-faire, ce qui peut être déterminant en terme de motivation. »

3.2.4 Services à temps partiel effectués à la province du Luxembourg

En vertu de l'article 20 du statut pécuniaire, les services des membres du personnel effectués à temps partiel au sein de l'administration provinciale sont systématiquement valorisés à temps plein. Ainsi, deux agents qui effectuent, durant une année 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, compteront chacun, in fine, un an d'ancienneté et auront droit à la même augmentation intercalaire.

Des agents se trouvant dans des situations objectivement différentes quant à la quantité des services fournis et à l'expérience acquise obtiennent donc le même avantage pécuniaire, en termes d'ancienneté. Cette valorisation est contraire à l'article 14, § 1^{er}, du statut pécuniaire qui n'admet au titre de services admissibles que des services effectifs, cette expression visant, au terme de l'article 13 du même statut, les services prestés par l'agent « *tant qu'il se trouve dans une position administrative qui lui vaut, de par sa situation statutaire, son traitement d'activité ou à défaut, la conservation de ses titres à l'avancement de traitement* ».

L'impact financier d'une telle pratique est d'autant plus important que l'évolution de carrière – c'est-à-dire le passage, par promotion barémique, à une échelle de traitement supérieure – repose sur une conception identique de la notion d'ancienneté, ainsi qu'en dispose l'article 23 du statut pécuniaire²².

Puisque les services à temps partiel sont valorisés comme s'ils étaient effectués à temps plein, l'on peut considérer que l'âge de l'agent devient un critère déterminant – quoique non exclusif – de la progression dans l'échelle barémique ou de l'évolution de carrière. Si les autorités provinciales entendent consacrer une telle conception de l'ancienneté pécuniaire et de l'ancienneté d'échelle, le statut doit être formellement modifié dans ce sens.

La réponse de l'administration provinciale argue que « *les différents sens de la notion d'ancienneté ont été précisés dans le circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale (...)* ».

La Cour des comptes relève que, si cette circulaire définit en effet 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 promotion, aucune de ces définitions n'autorise formellement la prise en considération de prestations incomplètes comme s'il s'agissait de prestations à temps plein.

²² « *L'ancienneté 'd'échelle' correspond aux services effectifs que l'agent a prestés à la Province dans l'échelle considérée comme titulaire d'une fonction comportant des prestations complètes ou incomplètes.* »

4. MISES À DISPOSITION DE PERSONNEL PROVINCIAL

4.1 Constats

Quoique cette question n'ait pas été, a priori, reprise dans le champ de l'audit, l'examen des dossiers individuels des agents visés par le sondage aléatoire²³ a permis d'aborder incidemment la question de la mise à disposition de personnel provincial au profit de différentes structures ou associations.

Dans cette perspective, les services provinciaux ont, sur demande, produit durant l'audit la liste des régies, intercommunales et associations annexée au projet de budget en vertu de l'article L 2231-6, § 2, du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le fichier transmis par les services provinciaux le 18 décembre 2007 reprenait également l'identité des agents provinciaux mis à disposition de ces différents employeurs. Cette situation concernait 100 personnes représentant 88,2 ETP.

Ces mises à disposition ont fait l'objet d'une concertation entre les services provinciaux et l'inspection des lois sociales chargée de cette matière. Cette concertation a abouti à l'élaboration d'une circulaire spécifique²⁴ du greffier provincial et d'un modèle de convention à conclure entre l'employeur (la province), l'utilisateur et le travailleur mis à disposition.

Les personnes concernées conservent la qualité d'agent provincial et demeurent soumises au statut²⁵. Leur traitement reste à la charge de la province, à l'exception de six agents dont la rémunération est remboursée par l'utilisateur. Ces rémunérations s'ajoutent donc, le cas échéant, à la subvention prévue au budget provincial en faveur de chacune des associations ou entités concernées.

L'établissement de l'utilisateur dans les mêmes locaux que l'administration provinciale ajoute parfois à la confusion entre l'utilisateur et l'employeur²⁶.

Il convient de distinguer la situation des agents statutaires de celle des agents contractuels mis à disposition.

²³ Voir le point 1.2 *Méthode*.

²⁴ Circulaire P 260 du 4 juillet 2007, qui précise que « **tout membre du personnel** qui exerce son activité ailleurs qu'au sein d'un service provincial doit faire l'objet d'une convention écrite dès que l'autorité provinciale a donné son accord ».

²⁵ L'article 3 de la convention type dispose que « dans le cadre de ce détachement, l'intéressé conserve administrativement la qualité d'agent provincial ; les statuts administratif et pécuniaire ainsi que le règlement de travail de la Province de Luxembourg lui sont applicables. L'agent est rémunéré par la Province selon les termes du statut pécuniaire en vigueur. Les éventuels dépassements financiers de salaire, de déplacements et vacations de l'agent seront supportés par l'ASBL précitée. ».

²⁶ Par exemple, cette confusion semble exister en ce qui concerne le Département d'économie rurale (DER) et le Centre d'économie rurale (CER) de Marloie.

4.2 Agents contractuels mis à disposition

La mise à disposition de travailleurs engagés par contrat de travail est en principe interdite par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Cette interdiction est cependant assortie de certaines exceptions visées aux articles 32 et 32 bis de la loi.

Une circulaire des ministres wallons de l'Emploi et des Pouvoirs locaux, datée du 8 novembre 2007, rappelle les conditions dans lesquelles de telles mises à disposition peuvent intervenir en ce qui concerne les provinces et communes, ainsi que les sanctions civiles, pénales et administratives en cas d'infraction.

Au nombre de ces conditions, il y a lieu de relever que :

« 3° la mise à disposition ne peut être réalisée que pour une durée limitée ;

5° l'utilisateur, l'employeur et le travailleur mis à disposition doivent constater dans un écrit signé les conditions ainsi que la durée de la période de mise à disposition. Cet écrit doit être rédigé avant le début de la mise à disposition. »

4.3 Agents définitifs mis à disposition

La mise d'agents statutaires à la disposition d'une association sans but lucratif n'est régie par aucune réglementation spécifique, puisque la loi de 1987 précitée n'a vocation à s'appliquer qu'aux seuls travailleurs sous contrat.

En cas de mise à disposition il convient toutefois que subsiste un lien effectif entre l'employeur (en l'occurrence la province) et l'agent, qui doit rester soumis au statut. A défaut d'un tel lien, la situation de l'agent pourrait être requalifiée par le juge en contrat de travail à durée indéterminée liant le travailleur à l'utilisateur.

En pareil cas, il est donc recommandé, quoique la loi de 1987 ne soit pas formellement applicable, d'établir entre l'employeur et l'utilisateur²⁷ une convention qui précise les conditions et la durée de la mise à disposition.

4.4 Durée de la mise à disposition et absence de convention

Sur les 100 personnes (59 agents définitifs, 10 stagiaires et 31 contractuels) renseignées par la province du Luxembourg en décembre 2007 comme mises à la disposition d'utilisateurs, la date de fin de la période d'utilisation n'était mentionnée que dans 17 cas.

Par ailleurs, aucune convention n'avait été conclue entre le travailleur, l'employeur et l'utilisateur, dans 66 des cas repris dans cette liste (concernant 42 statutaires, 7 stagiaires et 17 agents contractuels).

²⁷ En vertu de la loi du changement, le travailleur n'a pas à consentir formellement à cette convention.

Enfin, la liste fournie par les services provinciaux mentionnait la mise à disposition de dix stagiaires, dont on peut dès lors se demander s'ils n'ont pas été recrutés spécialement en vue de cette mise à disposition.

L'examen des dossiers a également mis en évidence le cas de deux personnes qui, employées au sein de l'asbl *Fédération du tourisme du Luxembourg*, ont été engagées ou recrutées par la province pour être immédiatement mises à disposition de cette même asbl.

4.5 Réponse de l'administration provinciale

Par courrier du 23 décembre 2008, l'administration provinciale a fait savoir à la Cour des comptes que « *la mise à disposition de personnel provincial au profit de différentes structures ou associations a fait l'objet d'une large régularisation avec une coordination des dispositions statutaires (sous le contrôle de l'Inspection des lois sociales)* ».

L'administration souligne en particulier que « *toutes les modalités sont désormais réglées dans une convention signée par l'autorité, l'agent et l'utilisateur. Le mécanisme doit respecter la poursuite de l'intérêt général au niveau provincial. La mise à disposition est désormais soumise à des conditions :*

- ✓ *elle aura une durée limitée et portera sur une mission qui a un rapport direct avec l'intérêt provincial ;*
- ✓ *les conditions de travail ainsi que les rémunérations, indemnités ou avantages provinciaux sont garantis au travailleur pendant la période de mise à disposition ;*
- ✓ *les conditions et la durée de mise à disposition et la nature de la mission sont constatées dans une convention signée par l'employeur, l'utilisateur et le travailleur. »*