

Audit RH des établissements scientifiques du SPF Santé publique : Institut scientifique de santé publique (ISP) et Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva)

La Cour des comptes a examiné la politique et l'administration du personnel de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva), les deux établissements scientifiques fédéraux qui dépendent du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique).

Tant au sein de l'ISP qu'au sein du Cerva coexistent un service de l'État, qui relève du SPF Santé publique, et une personnalité juridique propre qui réalise notamment des analyses pour le compte de tiers. En théorie, ces deux structures ont une fonction distincte, mais en pratique elles sont étroitement imbriquées.

La Cour a signalé à diverses reprises que la double structure pose problème dans le cadre du fonctionnement journalier. Cet audit vient confirmer cette constatation. La politique du personnel est principalement dictée par des préoccupations pragmatiques visant à garantir le bon fonctionnement de l'établissement. Dans cette optique, la réglementation est interprétée largement ou tout simplement ignorée.

La personnalité juridique a ainsi effectué des recrutements dans le but de pallier ou contourner les limites budgétaires ou organisationnelles d'un recrutement par le service de l'État, ou encore de pourvoir à des fonctions organiques permanentes qui font normalement partie du service de l'État et doivent faire l'objet d'une procédure de recrutement statutaire. Parallèlement, des artifices ont été employés pour que le personnel nommé statutairement conserve les avantages acquis précédemment au sein de la personnalité juridique.

Le gouvernement projette actuellement de créer un nouvel établissement scientifique unique du nom de Sciensano. Il reprendrait les compétences des services de l'État et des personnalités juridiques de l'ISP et du Cerva, ce qui pourrait résoudre une partie de ces problèmes.

Le projet de réglementation du nouvel établissement prévoit la reprise du personnel de l'État actuel et ne modifie en rien le régime pécuniaire et d'évaluation applicable. Par conséquent, les problèmes relevés par la Cour en la matière continueront d'exister.

Le nouvel établissement engagerait uniquement du personnel contractuel et reprendrait le régime de rémunération actuel. Le principe reste donc que le nouvel établissement devra appliquer les mêmes barèmes que ceux appliqués au personnel de l'État pour des fonctions similaires.

L'audit a révélé que la procédure suivie actuellement par les personnalités juridiques pour le recrutement du personnel contractuel ne contient pas de conditions suffisamment strictes concernant la publication de vacances d'emploi et n'accorde pas l'attention nécessaire à l'obligation de motivation, de justification et

d'information. Étant donné l'absence de règles adéquates en la matière, que ce soit au niveau de la présélection ou de la sélection finale, il est rarement possible de savoir pourquoi un candidat a été préféré à un autre. Dans le cadre de contrats successifs, des modifications ont parfois été apportées aux conditions de travail et/ou au contenu de la fonction sans qu'une nouvelle procédure de sélection ait été organisée, ce qui porte atteinte au principe d'égalité d'accès à la fonction publique. L'absence de dossiers de sélection dûment archivés accentue encore le manque de transparence.

Le contrôle des dossiers a également démontré que les personnalités juridiques interprètent de manière souple l'obligation de tenir compte, pour leur personnel contractuel, des mêmes barèmes que l'État pour des fonctions similaires et qu'elles n'appliquent pas toujours les barèmes corrects.

La Cour des comptes conclut que l'initiative qui consiste à créer un établissement scientifique faitier ouvre indubitablement des possibilités de meilleure gestion. Elle précise toutefois que l'objectif légitime d'une d'efficacité maximale ne peut conduire à repousser les limites du « service public ». Elle plaide dès lors pour que l'attention nécessaire soit consacrée aux principes de bonne gestion publique lors de la mise en place du nouvel établissement. Elle formule ainsi des recommandations concrètes à l'intention du législateur et de l'établissement. Celles-ci concernent essentiellement la définition d'un cadre reposant sur les notions d'ouverture, de transparence et d'objectivité des décisions administratives en matière de carrière (sélection, recrutement, évolution de la carrière, promotions, etc.). Enfin, en ce qui concerne le calcul du traitement et de l'ancienneté, la Cour souligne à nouveau l'obligation de respecter les règles applicables au personnel de l'État pour des fonctions similaires.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1	5
Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Double statut	5
1.3 Personnel	6
1.4 Thème et questions d'audit	8
1.5 Méthode d'audit	9
1.6 Procédure	9
CHAPITRE 2	11
Relation entre le SPF Santé publique et les établissements scientifiques en matière de personnel	11
2.1 <i>Service Level Agreement</i>	11
2.2 Plan de personnel	12
2.3 Mises à disposition	13
CHAPITRE 3	14
Gestion du personnel des services de l'État	14
3.1 Sélections et recrutements	14
3.1.1 Réglementation	14
3.1.2 Constatations	14
3.2 Fixation de la rémunération	15
3.2.1 Réglementation	15
3.2.2 Constatations	15
3.3 Évaluation	16
3.4 ASBL Smals	17
CHAPITRE 4	18
Gestion du personnel des personnalités juridiques	18
4.1 Statut juridique du personnel	18
4.2 Champ d'application de l'emploi contractuel par les personnalités juridiques	18
4.3 Sélections et recrutements	19

4.3.1	Examen de la procédure	19
4.3.2	Application de la procédure	20
4.4	Fixation de la rémunération	21
4.4.1	Réglementation	21
4.4.2	Constatations	21
4.5	Décisions en matière de carrière	22
4.6	Boursiers	22
CHAPITRE 5		24
	Conclusions et recommandations	24
5.1	Conclusions	24
5.2	Recommandations	25
5.3	Aperçu des recommandations	27

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Contexte

La Cour des comptes a examiné la politique et l'administration du personnel de l'Institut scientifique de santé publique (ISP) et du Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva), les deux établissements scientifiques fédéraux qui dépendent du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF Santé publique)¹.

L'ISP soutient la politique de santé au moyen d'études scientifiques, de conseils d'expert et de prestations de services. Il est né de la fusion en 2003 de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie (IHE) et de l'Institut Pasteur du Brabant. L'ISP a acquis sa structure actuelle en 2008. Elle comprend quatre directions scientifiques opérationnelles², les services du directeur général, les services d'appui³, les organes de gestion⁴ et les organes de conseil.

Le Cerva contribue à une politique proactive dans le domaine de la sécurité de la production alimentaire, de la santé des animaux et de la santé publique au moyen de la recherche scientifique, l'expertise scientifique, les conseils d'expert et la prestation de services. Il est né de la fusion en 1997 de l'Institut national de recherches vétérinaires (INRV) et de l'Institut de recherches chimiques (IRC). Le Cerva se compose de quatre directions scientifiques opérationnelles⁵ et de quatre services d'appui⁶. Il comprend par ailleurs aussi les services de la direction et les organes de gestion⁷.

1.2 Double statut

L'ISP et le Cerva présentent un double statut :

1. En tant qu'établissements scientifiques fédéraux, ils font partie de l'État (SPF Santé publique) et ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte. Leur organisation et fonctionnement sont régis par l'arrêté royal du 20 avril 1965 fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux. Ils sont financés par les crédits du SPF Santé publique inscrits au budget général des dépenses des autorités fédérales⁸. En 2016, les crédits initiaux s'élevaient à 15,78 millions d'euros pour l'ISP et à 6,67 millions d'euros pour le Cerva. Ces crédits doivent permettre aux deux établissements d'assurer leurs tâches fondamentales et les missions que les pouvoirs publics leur confient en leur qualité de services de l'État.

¹ Arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux.

² (1) Maladies transmissibles et infectieuses, (2) Alimentation, médicaments et sécurité du consommateur, (3) Santé publique et surveillance et (4) Expertise, prestations de service et relations clients.

³ Finances et Contrôle de la gestion, Personnel et Organisation, TIC et Affaires juridiques.

⁴ Le conseil de direction, la commission administrative de la personnalité juridique, le conseil scientifique et le jury.

⁵ (1) Interactions et surveillance, (2) Maladies virales, (3) Maladies bactériennes et (4) Sécurité chimique de la chaîne alimentaire.

⁶ Finances, Human Resources Management, Technologies de l'information et de la communication et Infrastructure.

⁷ Le conseil de direction, le conseil scientifique, la commission de gestion de la personnalité juridique et le jury.

⁸ Programmes 25.56.3 – Institut scientifique de santé publique (ISP) et 25.56.4 – Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques (Cerva).

2. Pour permettre aux deux établissements de participer à des projets de recherche, la personnalité juridique leur a été conférée en vertu de la loi du 27 juin 1930⁹ en vue de la gestion de leur patrimoine propre. Ce patrimoine se compose des indemnités perçues dans le cadre des prestations de services à des tiers (financement externe), des revenus de la vente de produits et imprimés et des recettes constituées par des subventions, des legs, des bourses ou des prix (fonds propres). Une commission présidée par le directeur de l'établissement gère ce patrimoine.

Le patrimoine propre des deux établissements est constitué, pour l'essentiel, des revenus issus d'analyses et de recherches pour le compte de tiers. En 2015, la personnalité juridique de l'ISP a réalisé un chiffre d'affaires de 27,39 millions d'euros et celle du Cerva, de 8,68 millions d'euros.

Ces chiffres mettent en avant le poids considérable de la personnalité juridique dans le double statut, surtout pour l'ISP. Cette situation découle pour une grande part des réformes successives, qui ont transféré certaines missions fondamentales du service de l'État aux communautés ou à de nouveaux établissements¹⁰, qui les ont à leur tour sous-traitées aux personnes morales.

Dans le passé, la Cour des comptes a signalé à diverses reprises qu'il n'était pas possible de distinguer clairement les activités du service de l'État de celles de la personnalité juridique, que ce soit dans le fonctionnement journalier des établissements ou dans les rapports financiers. Elle a dès lors toujours recommandé de dissocier les services de l'État du SPF Santé publique pour les intégrer dans une personnalité juridique et ainsi créer des établissements autonomisés présentant leur propre financement transparent¹¹. L'article 190 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses a donné suite à cette recommandation en faisant de l'ISP (alors encore l'IHE) un organisme public de catégorie A, mais cette disposition n'a jamais été mise en œuvre. La création d'un nouvel établissement scientifique censé reprendre les compétences des services de l'État et personnalités juridiques de l'ISP et du Cerva est actuellement en cours¹². Le cadre réglementaire nouvellement élaboré se fonde sur le principe d'un statut unique pour un seul organisme de droit public sui generis dénommé « Sciensano », dont la compétence s'étendrait à l'ensemble des aspects médicaux et vétérinaires de la santé publique.

1.3 Personnel

En tant que services de l'État, l'ISP et le Cerva peuvent recruter du personnel de l'État en qualité d'agent statutaire ou de personnel contractuel. Ils peuvent par ailleurs engager du personnel contractuel sur le patrimoine propre de la personnalité juridique pour soutenir leur propre fonctionnement ou pour exécuter les contrats d'analyse et de recherche conclus avec des tiers¹³.

⁹ Loi du 27 juin 1930 accordant la personnalité juridique aux établissements scientifiques et artistiques dépendant du ministère des sciences et des arts. Les compétences octroyées à la personnalité juridique en matière de personnel sont régies par l'article 15 de l'arrêté royal du 14 octobre 1987 accordant la personnalité juridique à l'ISP pour la gestion de son patrimoine propre et par l'article 9 de l'arrêté royal du 12 novembre 1997 fixant les modalités de fonctionnement de la personnalité juridique du Cerva.

¹⁰ Telles l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) ou l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (AFMPS).

¹¹ Cour des comptes, 150^e Cahier, Volume I, p. 239-245 ; 151^e Cahier, Volume I, p. 182-184 ; 163^e Cahier, Volume I, p. 274-276 et 165^e Cahier, Volume I, p. 336-344.

¹² Note du 19 juillet 2016 de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et du ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale au conseil des ministres.

¹³ Notamment pour les fonds de recherche belges et européens, les communautés, l'Inami, l'Afsca et l'AFMPS.

Tableau 1 – Effectif de l'ISP et du Cerva au 1^{er} janvier 2016

	État		Personnalité juridique
	Statutaires	Contractuels	Contractuels
ISP	159	63	300
Cerva	67	31	93

Source : ISP - Cerva

Tableau 2 – Dépenses de personnel pour l'ISP et le Cerva (en euros)

	État	Personnalité juridique
ISP	11.216.000	18.829.024
Cerva	5.092.000	6.084.005

Source : budget initial 2016 SPF Santé publique et comptes 2015

Ces chiffres montrent la place prépondérante - surtout au niveau de l'ISP - de la personnalité juridique dans le double statut. Le coût des emplois (contractuels) supporté par la personnalité juridique de l'ISP est près de deux fois supérieur aux frais de personnel à la charge du budget du SPF Santé publique.

Le statut sui generis de Sciensano, tel qu'il est envisagé actuellement, pourrait encore augmenter le nombre d'emplois contractuels. En effet, Sciensano, qui ne serait plus un service de l'État, ne pourrait plus engager du personnel que sous un contrat de travail. Quant aux membres du personnel actuels du service de l'État (statutaires et contractuels), ils seraient mis à la disposition de Sciensano par l'État dans le cadre d'un scénario extinctif.

Le statut juridique du personnel statutaire et contractuel de l'ISP et du Cerva en tant que services de l'État est régi par différents arrêtés :

1. Personnel scientifique

- Arrêté royal du 25 février 2008 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux.
- Arrêté royal du 25 février 2008 fixant le statut pécuniaire du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux.
- Arrêté royal du 2 juin 2010 fixant les droits individuels pécuniaires des personnes engagées par contrat de travail au titre de personnel scientifique dans les établissements scientifiques fédéraux.
- Arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics. Cet arrêté s'applique à la fonction publique administrative fédérale, à savoir les services énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, ce qui inclut « les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, ainsi que les services qui en

dépendent ». Il s'applique donc également à l'ISP et au Cerva, puisque ces services relèvent du SPF Santé publique.

2. Personnel administratif et technique

- Arrêté royal du 30 avril 1999 fixant le statut du personnel administratif et du personnel technique des établissements scientifiques de l'État. Ce statut correspond pratiquement en tous points au statut du personnel de l'État. Au niveau des rémunérations, c'est le régime pécuniaire général du personnel de l'État qui s'applique.
- Arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics.

3. Personnel de management, d'encadrement et de direction

- Arrêté royal du 13 avril 2008 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, d'encadrement et dirigeantes au sein des établissements scientifiques fédéraux. La fonction de management désigne celle du directeur général, la fonction d'encadrement, celle du directeur du service d'appui et la fonction dirigeante, celle du directeur opérationnel.

En outre, la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui constitue le cadre général de l'emploi contractuel, s'applique au personnel contractuel.

En ce qui concerne le personnel contractuel employé par la personnalité juridique, outre la loi précitée du 3 juillet 1978, la réglementation se limite à la disposition selon laquelle le traitement du personnel contractuel doit suivre le même barème que celui appliqué au personnel de l'État pour des fonctions similaires¹⁴.

Cette disposition serait maintenue dans le régime applicable à Sciensano. L'idée sous-jacente est que le caractère sui generis de Sciensano ne vise pas l'application de barèmes différents de ceux du secteur public.

1.4 Thème et questions d'audit

La Cour des comptes a examiné la politique et l'administration du personnel de l'ISP et du Cerva. Elle a vérifié si la réglementation et les normes de contrôle interne ont été respectées dans les domaines suivants :

- la détermination des besoins en personnel et le recrutement de personnel ;
- le suivi des prestations et la fixation de la rémunération ;
- l'imputation budgétaire et le traitement financier des dépenses de personnel ;
- les décisions en matière de carrière.

Pour vérifier dans quelle mesure l'ISP et le Cerva maîtrisent le cycle du personnel, les décisions en matière de personnel ont été confrontées au cadre réglementaire (voir point 1.3) et aux principes de bonne gestion. Les aspects suivants ont été examinés :

- le respect du principe de l'emploi statutaire ;

¹⁴ Article 15 de l'arrêté royal du 14 octobre 1987 accordant la personnalité juridique à l'ISP pour la gestion de son patrimoine propre et article 9 de l'arrêté royal du 12 novembre 1997 fixant les modalités de fonctionnement de la personnalité juridique du Cerva.

- le respect du principe de l'accès équivalent à la fonction publique et de l'application de procédures de sélection correctes, c'est-à-dire ouvertes, objectives et prévoyant une concurrence suffisante ;
- la fixation correcte des traitements, allocations et indemnités ;
- la politique en matière d'évaluation ;
- la politique décisionnelle en matière de carrières professionnelles (notamment les avancements, détachements et fonctions supérieures).

Le personnel employé par le service de l'État étant à la charge du SPF Santé publique, la Cour des comptes s'intéresse en premier lieu à la collaboration entre le SPF et les deux établissements en matière de personnel (chapitre 2). Sont ensuite envisagées séparément la politique de personnel du service de l'État (chapitre 3) et celle de la personnalité juridique (chapitre 4). Étant donné que le futur établissement issu de la fusion n'engagera plus que des contractuels et que le personnel de l'État disparaîtra progressivement, la Cour a porté une attention particulière aux processus applicables au personnel contractuel des personnalités juridiques.

1.5 Méthode d'audit

Afin d'analyser les aspects généraux du fonctionnement et du contrôle interne, la Cour s'est entretenue avec les services GRH du SPF Santé publique, de l'ISP et du Cerva, et a examiné les rapports des conseils de direction, de la commission de gestion de la personnalité juridique du Cerva et de la commission administrative de la personnalité juridique de l'ISP (ci-après dénommées toutes deux « commissions de gestion »).

Un échantillon de divers dossiers de personnel et d'évaluation a ensuite été examiné. Les dossiers ont été sélectionnés sur la base, d'une part, des listes de personnel reprises dans les plans de personnel 2015 pour les services de l'État et dans les estimations budgétaires 2015 pour les personnalités juridiques et, d'autre part, des listes de recrutement depuis 2008. Septante-neuf dossiers de personnel ont été examinés pour l'ISP, dont 43 pour le personnel du service de l'État et 36 pour le personnel de la personnalité juridique. Quarante-trois dossiers de personnel ont été examinés pour le Cerva, dont 36 pour le personnel du service de l'État et 7 pour le personnel de la personnalité juridique.

Les données de rémunération de 2015 transmises par le Service central des dépenses fixes (SCDF)¹⁵ ont été utilisées pour le personnel de l'État.

1.6 Procédure

20 janvier 2016	Annonce de l'audit à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, au ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, au président faisant fonction du comité de direction du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et aux directeurs généraux de l'ISP et du Cerva
Février-novembre 2016	Travaux d'audit et rédaction de l'avant-projet de rapport

¹⁵ Il s'agit du service du SPF Finances chargé, jusqu'au 31 décembre 2015, du calcul et du paiement des salaires de la majorité du personnel de la fonction publique.

14 décembre 2016	Envoi de l'avant-projet de rapport au président f.f. du comité de direction du SPF Santé publique, au directeur général f.f. de l'ISP et au directeur général du Cerva
14 janvier 2017	Réponse de l'ISP et du Cerva, dont il a été tenu compte dans le projet de rapport
15 février 2017	Réponse du SPF Santé publique, qui a réagi tardivement après l'envoi d'un rappel. Cette réaction n'a pas donné lieu à d'autres modifications dans le projet de rapport.
8 mars 2017	Envoi du projet de rapport à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ainsi qu'au ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, ministres de tutelle respectifs de l'ISP et du Cerva.
6 avril 2017	<p>Le ministre de tutelle du Cerva a répondu qu'il n'avait pas de remarque concernant le projet de rapport.</p> <p>La ministre de tutelle de l'ISP n'a pas répondu au projet de rapport.</p>

CHAPITRE 2

Relation entre le SPF Santé publique et les établissements scientifiques en matière de personnel

2.1 *Service Level Agreement*

Depuis 2011, la gestion des ressources humaines (GRH) du personnel de l'État de l'ISP et du Cerva est déterminée en grande partie par un *Service Level Agreement* (SLA) qui lie les deux établissements scientifiques au SPF Santé publique. Le SLA offre une plus grande autonomie aux services GRH de ces établissements concernant la gestion du personnel de l'État. Jusqu'en 2011, le service d'encadrement Personnel et Organisation du SPF Santé publique assumait cette tâche presque intégralement. Depuis la conclusion du SLA, le service d'encadrement s'occupe encore uniquement du soutien réglementaire, des paiements, des conditions de travail et du développement (organisationnel)¹⁶. Quant aux autres processus, le SPF les a transférés aux établissements, en même temps que les connaissances qui s'y rapportent¹⁷.

Le SLA vise principalement à définir les processus GRH nécessitant encore une collaboration entre le service d'encadrement P&O du SPF et les services GRH de l'ISP et du Cerva. Il fixe également les modalités pratiques de cette collaboration. S'agissant des dossiers de personnel, il est établi que le service d'encadrement P&O du SPF crée et tient à jour les dossiers (papier) originaux, tandis que les services GRH de l'ISP et du Cerva constituent les dossiers électroniques. Ces services doivent cependant numériser tous les documents relatifs aux processus qui relèvent de leur compétence et remettre les originaux au service d'encadrement, qui les joint aux dossiers papier du personnel¹⁸.

L'audit a mis en lumière une série de manquements dans la constitution de ces dossiers physiques. Depuis 2011, de plus en plus de documents essentiels, concernant entre autres les sélections, les évaluations, les contrats de travail, les fiches de traitement ou les états de service, ne figurent plus dans les dossiers papier conservés au service d'encadrement P&O. Les collaborateurs de ce service confirment qu'ils joignent systématiquement les documents reçus au dossier, mais ne vérifient pas que les services GRH des établissements scientifiques leur transmettent bien tous les documents essentiels. La Cour des comptes constate que le service d'encadrement P&O n'est par conséquent pas en mesure d'effectuer correctement sa mission de contrôle interne des dossiers de personnel des établissements scientifiques (notamment en vue du paiement correct). En outre, l'archivage non centralisé complique la réalisation efficace des obligations administratives spécifiques telles que la déclaration Capelo¹⁹.

¹⁶ À savoir les aspects congé, maladie, accidents du travail, interruption de la carrière professionnelle, travail à temps partiel et primes de compétence.

¹⁷ Il s'agit essentiellement des processus liés aux entrées en service et aux départs. Le SPF Santé publique a rédigé des manuels qualité pour la plupart d'entre eux et les a mis à la disposition de l'ISP et du Cerva.

¹⁸ Point 7.2.3. du SLA.

¹⁹ Il s'agit de la déclaration faite par les employeurs du secteur public concernant les données de carrière de tous leurs travailleurs en service au 1^{er} janvier 2011, en vue de constituer une base de données sur laquelle repose le dossier de personnel électronique. À cet effet, les établissements scientifiques doivent d'abord se procurer les dossiers papier auprès du SPF Santé publique et intégrer les données antérieures à 2011 avec les informations qu'eux-mêmes conservent.

Par ailleurs, la Cour a relevé que les services GRH de l'ISP et du Cerva ne tiennent pas encore complètement à jour les dossiers électroniques de personnel. Le contrôle des dossiers a révélé que certains documents se retrouvaient tantôt dans le dossier papier, tantôt dans le dossier électronique.

Les établissements scientifiques confirment que des problèmes se sont posés au niveau de l'archivage des dossiers tel que prescrit par les SLA. Ce mode d'archivage ne répondait pas, dans la pratique, aux besoins des organisations. Lors de la transmission des documents originaux au service d'encadrement P&O du SPF, il est même arrivé que des documents se soient perdus. C'est pourquoi une plate-forme numérique commune a été créée et les documents importants sont à présent archivés à trois endroits : dossiers électroniques, dossiers papier auprès de l'ISP/du Cerva et dossiers papier auprès du SPF Santé publique.

La Cour recommande de centraliser la gestion du personnel et l'archivage des dossiers de personnel, comme il a déjà été proposé dans la nouvelle réglementation relative à l'établissement issu de la fusion.

2.2 Plan de personnel

En vertu du statut organique des établissements scientifiques fédéraux, le directeur général est compétent pour la gestion de son personnel, avec le soutien du directeur du service d'appui. Or, il n'existe qu'une seule enveloppe globale pour le SPF Santé publique (au sens strict²⁰) et la quote-part de l'État pour le Cerva et l'ISP. En principe, il n'y a aussi qu'un seul plan de personnel pour cette enveloppe. Depuis 2015, des enveloppes séparées ont été créées en concertation mutuelle pour les établissements scientifiques, principalement en raison du caractère spécifique de leur gestion des ressources humaines. Depuis lors, ces établissements disposent d'une enveloppe « virtuelle » qui leur est propre. Ils peuvent donc établir eux-mêmes leur plan de personnel et ainsi estimer la marge budgétaire pour l'année en cours et les deux années suivantes ainsi que les recrutements et avancements possibles.

Des contacts réguliers avec le SPF restent cependant nécessaires pour le suivi de l'enveloppe et du plan de personnel concernant certains postes du budget du personnel. Les services GRH de l'ISP et du Cerva indiquent que ces contacts étaient insuffisants par le passé, ce qui les empêchait d'avoir une vue claire et exhaustive du mécanisme de gestion de l'enveloppe. Ils ne pouvaient dès lors pas établir de prévisions correctes et maximaliser les économies sur chaque poste.

L'ISP et le Cerva précisent que le fait que le SPF Santé publique gère les crédits de personnel comme un seul budget a suscité la controverse les années précédentes entre le SPF et les établissements scientifiques quant à l'attribution de la dispense de versement du précompte professionnel²¹ et de l'exonération des cotisations patronales²² pour le personnel scientifique. Ces dispenses entraînent une économie et la loi prévoit que les budgets libérés doivent être réinvestis dans la recherche scientifique²³. Les établissements scientifiques ne savent toujours pas comment le SPF Santé publique traite ces budgets dégagés ni si et comment il les réinvestit.

Dans le passé, notamment à la suite du manque de transparence budgétaire précité et à l'occasion de la création du futur établissement issu de la fusion, les directeurs généraux ont marqué leur préférence pour des enveloppes et des plans de personnel distincts de ceux du SPF Santé publique.

²⁰ Les enveloppes de personnel Développement durable, les fonds organiques et le personnel imputé sur des comptes d'ordre n'en font pas partie.

²¹ La dispense de versement du précompte professionnel visée à l'article 275/3, § 1^{er}, alinéa 2, du CIR92.

²² L'exonération des cotisations patronales, visée aux articles 184 à 189 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales.

²³ Article 275³, § 1^{er}, alinéa 2, du CIR92.

La Cour estime que cette idée ne peut que favoriser la transparence et préconise la réalisation effective de cette séparation.

2.3 Mises à disposition

L'examen des données de paiement a démontré que deux membres du personnel de l'ISP ont été mis à la disposition du SPF Santé publique, tandis que leur rémunération demeure à la charge de l'ISP. Cette pratique est contraire au principe de spécialité du budget.

CHAPITRE 3

Gestion du personnel des services de l'État

3.1 Sélections et recrutements

3.1.1 Réglementation

La sélection du personnel administratif et technique statutaire de l'État est réalisée par Selor. Depuis le 1^{er} janvier 2013, Selor s'occupe aussi de la sélection du personnel administratif et technique contractuel de l'État. Auparavant, les services publics pouvaient organiser leurs propres épreuves de sélection en accord avec Selor, lorsqu'ils souhaitaient engager un collaborateur sous contrat de travail²⁴.

Selor assure également en partie la sélection des fonctions de management et d'encadrement.

Il n'intervient en revanche pas dans la sélection de la fonction dirigeante de directeur opérationnel ni dans celle du personnel scientifique. Le personnel scientifique statutaire est sélectionné sur l'avis d'un jury composé de membres internes et externes²⁵. Les scientifiques contractuels relèvent, strictement parlant, de l'arrêté royal imposant l'intervention de Selor pour tous les engagements par l'État qui se font sous contrat de travail²⁶. Dans la pratique, cet arrêté n'est toutefois pas applicable, étant donné que Selor ne dispose pas d'une expertise suffisante pour évaluer et comparer les compétences spécifiques de candidats scientifiques. Un arrêté royal, annoncé en conseil des ministres du 25 avril 2014, prévoit la sélection de scientifiques contractuels par une commission composée d'au moins trois membres mise en place au sein de chaque établissement scientifique fédéral. Cet arrêté n'a jamais été pris. Cette lacune devrait cependant se résoudre d'elle-même pour l'ISP et le Cerva lorsqu'ils fusionneront pour constituer Sciensano. Il apparaît, à la lecture des textes disponibles, que le personnel scientifique serait sélectionné par un jury mis en place par le conseil de gestion.

3.1.2 Constatations

Les deux établissements scientifiques disposent d'une procédure formelle de recrutement pour le personnel statutaire et contractuel.

Le contrôle des dossiers a démontré en premier lieu que les dossiers de sélection ne sont pas systématiquement archivés séparément. Lorsque la Cour a demandé à consulter certains dossiers de sélection, seuls quelques documents extraits des dossiers de personnel lui ont été soumis. La Cour préconise de constituer un dossier distinct pour chaque sélection. Il doit contenir toutes les pièces justificatives nécessaires. Soit ce dossier de sélection doit être conservé dans le dossier du personnel, soit le dossier du personnel doit contenir une référence explicite au dossier de sélection.

²⁴ Arrêté royal du 26 novembre 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013).

²⁵ Articles 9 à 15 de l'arrêté royal du 25 février 2008 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux.

²⁶ Arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics.

L'audit a également fait ressortir la nécessité d'instaurer un meilleur contrôle interne afin de garantir l'objectivité et l'accès équivalent à la fonction publique et de consacrer davantage d'attention à la motivation.

Il a été constaté dans un certain nombre de dossiers que la procédure de sélection obligatoire via Selor n'a pas été appliquée lors du recrutement de personnel contractuel²⁷. Dans certains cas, les personnes concernées avaient été initialement recrutées sous un contrat de travail qui, à l'époque, ne nécessitait pas une procédure de sélection via Selor (comme les contrats de remplacement, les conventions de premier emploi, les contrats de courte durée de maximum trois mois et les contrats du personnel de nettoyage), mais le contrat qui a suivi n'a pas non plus fait l'objet d'une procédure de sélection via Selor.

Bien qu'aucune sélection par jury ou via Selor ne soit imposée pour le recrutement de personnel contractuel, il y a lieu de consulter le marché du travail pour respecter le principe d'égalité. La conclusion répétée de contrats de travail avec des scientifiques déjà employés – par la personnalité juridique – au motif de « *l'urgence et de la complexité de la fonction* » ne peut être acceptée en invoquant pareil motif.

Par ailleurs, les conditions de recrutement n'ont pas toujours été respectées. Au bout d'un certain temps, des membres du personnel de nettoyage ont été affectés à des fonctions administratives, sans organisation d'une nouvelle procédure de sélection.

3.2 Fixation de la rémunération

3.2.1 Réglementation

Pour la fixation de la rémunération, les services de l'État doivent appliquer la réglementation en matière de barèmes, de valorisation des « services réels » et de calcul de l'ancienneté pécuniaire, des allocations et des indemnités.

La réglementation relative à l'ancienneté pécuniaire du personnel administratif et technique des établissements scientifiques s'appuie sur celle qui est applicable au personnel de l'État. L'ancienneté pécuniaire du personnel scientifique a été fixée par arrêté royal du 25 février 2008 (statut pécuniaire, voir point 1.3). Elle reprend, d'une part, les services prestés auprès d'une administration publique et, d'autre part, l'ancienneté scientifique reconnue par le jury. Depuis l'arrêté royal du 25 février 2008, cette ancienneté scientifique peut se composer de l'expérience scientifique acquise auprès d'un organe public de l'Union européenne ou d'une institution privée, pour autant qu'une expérience scientifique préalable ait été exigée lors du recrutement.

3.2.2 Constatations

La Cour des comptes a observé que des fiches de traitement actualisées reprenant l'ensemble de la carrière professionnelle étaient souvent absentes des dossiers de personnel (électroniques ou papier) examinés. Le même constat vaut pour les états de service et les attestations permettant de s'assurer que le calcul de l'ancienneté pécuniaire est univoque, cohérent et exhaustif. L'ancienneté uniquement basée sur des fiches de renseignement, le curriculum vitae ou les contrats de travail ne peut, en principe, pas être prise en compte.

En outre, les dossiers du personnel scientifique ne contiennent généralement pas d'information sur les périodes que le jury a reconnues comme ancienneté scientifique. Par ailleurs, une expérience

²⁷ Il est vrai que, jusqu'au 31 décembre 2012, les services de recrutement pouvaient organiser eux-mêmes les tests avec l'accord de Selor, mais ils n'ont pas procédé de la sorte non plus.

dans un niveau inférieur au niveau universitaire/master ne peut pas être reprise dans l'ancienneté scientifique.

D'autres infractions à la réglementation ont été relevées lors du contrôle des allocations et indemnités. Ainsi, une prime est versée, depuis janvier 2015, à un scientifique pour son titre de chef de service scientifique, alors que cette fonction n'est plus exercée depuis juin 2015. De plus, l'allocation lui est intégralement versée depuis tout ce temps, alors que l'intéressée ne travaille qu'à temps partiel. Dans deux autres dossiers encore, des mandats de chef de service continuent à être exercés alors que les personnes ne répondent plus aux conditions de désignation. Dans un dossier, le titulaire du mandat est passé (temporairement) à un régime de travail inférieur, de sorte que le mandat aurait dû être terminé d'office conformément au statut (article 47/8 du statut administratif). L'allocation a également continué à être versée intégralement pendant la période de travail à temps partiel. Dans un autre dossier, le mandat continue à être exercé, bien que la durée du mandat (un an) ait expiré trois ans auparavant.

Enfin, la Cour a constaté qu'une prime de compétence a été indûment octroyée avec effet rétroactif remontant avant la date d'inscription à une formation certifiée.

Tous les montants indûment versés doivent faire l'objet d'un recouvrement.

3.3 Évaluation

L'ISP et le Cerva évaluent le personnel non scientifique du service de l'État sur la base de la réglementation applicable à la fonction publique fédérale (arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale).

La Cour des comptes a constaté que l'ISP et le Cerva ne sont pas en mesure de respecter cette réglementation en ce qui concerne la personne qui doit agir en tant qu'évaluateur.

D'une part, un membre du personnel du service de l'État ne peut pas être évalué par un membre du personnel de la personnalité juridique. En pratique, pour satisfaire aux conditions formelles, l'entretien d'évaluation se déroule en présence du chef fonctionnel²⁸, qui peut relever de la personnalité juridique et se charge de toute la préparation de l'évaluation, ainsi que du supérieur hiérarchique du service de l'État.

D'autre part, un membre du personnel peut uniquement être évalué par un évaluateur du même rôle linguistique ou par un bilingue légal²⁹. Si le chef fonctionnel est de l'autre rôle linguistique et n'est pas bilingue légal, il doit se faire assister, lors de l'évaluation, par une personne bilingue légale. Le problème concernant la législation sur l'emploi des langues se pose surtout au Cerva, qui ne compte que deux bilingues légaux. D'après le Cerva, plusieurs personnes ont voulu s'inscrire aux examens linguistiques, mais ceux-ci étaient complets. Le Cerva résout en partie le problème en faisant appel à des bilingues légaux de l'ISP ou du SPF Santé publique. Le manque important de bilingues légaux au Cerva risque cependant à terme d'entraver également la promotion à des niveaux supérieurs (niveaux SW₃, SW₄ et fonctions dirigeantes de directeur opérationnel).

²⁸ Il s'agit de la personne ayant une relation d'autorité directe par rapport à la personne évaluée durant l'exercice journalier de la fonction.

²⁹ Pour être déclaré « bilingue légal », un agent doit passer avec succès l'examen linguistique « article 7 » ou « article 12 » organisé par Selor.

3.4 ASBL Smals

Pour ses missions informatiques, l'ISP fait appel à trois personnes mises à disposition par l'ASBL Smals. Ces mises à disposition sont réglées juridiquement par l'article 17bis de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Aux termes de cet article, certaines administrations publiques peuvent se constituer en ASBL et employer du personnel de cette ASBL pour des tâches informatiques par le biais d'un système de mise à disposition.

La Cour des comptes relève cependant que les membres du personnel mis à la disposition de l'ISP par l'ASBL Smals travaillent en pratique tant pour le service de l'État que pour la personnalité juridique. Or, l'ISP est membre de l'ASBL Smals uniquement en sa qualité de service de l'État et non au titre de sa personnalité juridique. Le recours à du personnel détaché de la Smals par la personnalité juridique est dès lors contraire à l'interdiction générale de détachement définie dans la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

La Cour des comptes insiste sur l'importance de rectifier cette situation dans le futur établissement issu de la fusion.

CHAPITRE 4

Gestion du personnel des personnalités juridiques

4.1 Statut juridique du personnel

Les arrêtés régissant le fonctionnement de la personnalité juridique³⁹ n'envisagent pas de façon détaillée le statut juridique du personnel contractuel de la personnalité juridique. L'article 9 de l'arrêté royal relatif au Cerva se réfère à l'application de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, tandis que l'article 15 de l'arrêté royal relatif à l'ISP dispose uniquement que le personnel est recruté « *par contrat* ». En outre, les arrêtés comportent une disposition similaire pour les deux établissements en matière de traitement. Pour l'ISP, l'article 15 stipule qu'« *en matière de traitement, elle [la commission de gestion] adopte les barèmes appliqués par l'État pour des fonctions similaires.* » Pour le Cerva, l'article 9 est libellé comme suit : « [...] *la commission détermine les conditions des emplois en tenant compte des barèmes appliqués par l'État pour des emplois similaires* ».

Faute d'un cadre réglementaire plus précis, les commissions de gestion de l'ISP et du Cerva assimilent le personnel engagé auprès de la personnalité juridique par contrat de travail à durée indéterminée au personnel statutaire. Cette équivalence vaut à la fois pour le personnel permanent financé sur fonds propres et le personnel à la charge du financement externe engagé sous contrat de travail de longue durée, dans les limites des décisions de la commission de gestion ou des termes convenus avec les signataires du contrat. Seul le personnel à la charge du financement externe sous contrat de travail à durée déterminée de courte durée ne bénéficie pas de cette équivalence, ce qui est logique.

4.2 Champ d'application de l'emploi contractuel par les personnalités juridiques

Les personnalités juridiques disposent de deux possibilités réglementaires pour recruter du personnel contractuel. D'une part, la commission de gestion de la personnalité juridique peut engager le personnel nécessaire à « *la mise en œuvre des missions confiées à l'Institut* » (ISP) ou à « *la gestion du patrimoine* » (Cerva). Ce personnel est dénommé ci-après « *personnel permanent financé sur fonds propres* ». D'autre part, elle engage le personnel nécessaire à « *l'exécution et la poursuite des travaux pour tiers* » (ISP) ou à « *l'exécution des contrats passés avec des services publics ou avec des personnes privées, physiques ou morales* » (Cerva). Ce personnel est dénommé ci-après « *personnel à la charge du financement externe* ».

L'audit a cependant fait ressortir que les recrutements ne s'intègrent pas tous dans ce cadre.

D'une part, les personnalités juridiques ont engagé du personnel dans le seul but de pallier ou de contourner les limites budgétaires ou organisationnelles d'un recrutement par le service de l'État. Ainsi, la commission de gestion du Cerva accepte que des recrutements temporaires aient lieu sur fonds propres pour que le personnel sélectionné puisse commencer au plus vite en attendant sa nomination par le service de l'État, ce qui nécessite des procédures longues et comporte le risque

³⁹ Arrêté royal du 14 octobre 1987 accordant la personnalité juridique à l'ISP pour la gestion de son patrimoine propre et arrêté royal du 12 novembre 1997 fixant les modalités de fonctionnement de la personnalité juridique du Cerva.

de voir partir de bons candidats³¹. Lors de l'examen du budget 2015 de la personnalité juridique, la constitution d'une réserve a été accordée pour engager sous régime contractuel des candidats qui sont repris dans une procédure de recrutement statutaire mais ne peuvent provisoirement pas être engagés sous régime statutaire en raison de la diminution de l'enveloppe de personnel du service de l'État³².

À l'ISP également, la personnalité juridique intervient régulièrement en soutien en cas de moyens insuffisants du service de l'État. Étant donné l'interdiction en vigueur de remplacer le personnel de l'État pour des questions d'économies, la commission de gestion a accepté de remplacer un collaborateur du service Qualité du service de l'État par un contractuel à la charge de la personnalité juridique, étant donné qu'il s'agit d'une fonction critique³³. Elle a également approuvé le remplacement de deux secrétaires de direction des directions opérationnelles du service de l'État par deux contractuels à la charge de la personnalité juridique, si les recrutements s'avéraient impossibles à la charge du budget fédéral³⁴.

D'autre part, les personnalités juridiques engagent également du personnel à des fonctions de gestion cruciales dont le champ d'activité englobe l'ensemble de l'établissement. Ainsi, les fonctions dirigeantes de chef des services financiers de la filière de métiers Budget et Finances publics et de responsable de la gestion des ressources humaines du Cerva, ainsi que la fonction de directeur financier de l'ISP sont assumées par des collaborateurs engagés par la personnalité juridique. Le centre de gravité des décisions administratives se déplace ainsi vers la personnalité juridique. La personnalité juridique ayant été adjointe à l'ISP et au Cerva dans le seul but de gérer le patrimoine propre, les fonctions susvisées n'ont pas leur place dans l'organigramme de la personnalité juridique. Ces fonctions permanentes et organiques font partie, jusqu'à nouvel ordre, du service de l'État. Elles doivent elles aussi être pourvues de manière statutaire, conformément à la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique.

Enfin, la personnalité juridique de l'ISP a également engagé un collaborateur scientifique (chef de travaux) pour le soutien scientifique au collège d'oncologie du SPF Santé publique. Il exerce sa fonction consultative permanente à partir du siège administratif du SPF Santé publique en sa qualité de responsable de la cellule Qualité et Sécurité des patients au sein de la Direction générale des soins de santé. La Cour des comptes estime qu'il s'agit d'une fonction administrative auprès du SPF Santé publique, pour laquelle la personnalité juridique de l'ISP ne peut intervenir.

4.3 Sélections et recrutements

4.3.1 Examen de la procédure

Les établissements scientifiques jouissent d'une grande autonomie pour sélectionner et recruter le personnel contractuel de la personnalité juridique. Ils ne doivent pas tenir compte de règles de base limitatives pour les engagements contractuels, de l'enveloppe de personnel gérée par la ministre, ni des règles de sélection en vigueur pour le personnel contractuel de l'État. Ils ne sont pas tenus de puiser dans les réserves de recrutement de Selor pour engager du personnel administratif et technique.

Les établissements appliquent leurs propres règles de procédure en vue du bon déroulement des sélections de personnel pour la personnalité juridique. Outre une harmonisation du processus

³¹ Commission de gestion du 4 juin 2010.

³² Commission de gestion du 28 octobre 2014. La décision implique que « des budgets ont été prévus temporairement sur la PJ et, dès que le budget se libère à l'État, on opérera un transfert d'enveloppe de la PJ vers l'État ».

³³ Commission de gestion du 16 juillet 2014.

³⁴ Commission de gestion du 23 octobre 2014.

administratif, ces règles comprennent des mesures qui visent directement ou indirectement la qualité des sélections et l'égalité d'accès à des postes dans la fonction publique. Par exemple :

- la publication des vacances d'emploi ;
- l'élaboration d'une description et d'un profil de fonction ;
- l'implication de divers intervenants dans le processus de présélection ;
- l'organisation d'entretiens par une commission de sélection (restreinte) composée au moins du responsable de la direction, du service ou de l'unité et d'un représentant du service GRH ;
- la possibilité de recourir à des bureaux de sélection externes ;
- la possibilité de faire passer des épreuves complémentaires (dont des *assessments*).

Dans la pratique, les établissements font régulièrement usage des possibilités de recourir à un bureau de sélection et de faire passer des épreuves complémentaires.

Bien que les procédures favorisent indubitablement la qualité des sélections, la Cour est d'avis qu'un certain nombre d'éléments peuvent être développés davantage.

Dans le souci de garantir l'égalité d'accès à des postes dans la fonction publique, il est avant tout indiqué d'élargir la publicité autour des vacances d'emploi. La Cour a constaté que, dans certains cas, la publication se limite trop facilement à un avis au sein de l'établissement, d'où un risque accru de recrutements « sur mesure ».

La Cour estime que la commission de sélection doit se composer au minimum de trois personnes au lieu de deux en vue de garantir l'objectivité de l'entretien. Le risque que l'avis éventuellement subjectif d'un membre de la commission pèse dans la balance s'en trouverait ainsi réduit.

La Cour des comptes a également observé que la procédure de recrutement ne respecte pas suffisamment les obligations de motivation et de justification. Il n'existe aucune règle claire sur ce plan, que ce soit au niveau de la présélection (éventuelle) ou de la sélection finale. Les dossiers permettent donc rarement de savoir pourquoi un candidat est préféré à un autre. Cette façon de procéder découle, d'une part, du fait que la personnalité juridique ne fonctionne pas dans un contexte classique d'organisme public et est davantage éloignée des responsabilités de droit public et, d'autre part, de la charge de travail élevée que représentent les nombreux recrutements. La Cour rappelle néanmoins que la personnalité juridique relève des pouvoirs publics et qu'à ce titre, elle doit respecter les principes de bonne gestion et motiver suffisamment par écrit l'attribution des contrats de travail. Le fait qu'elle offre au personnel engagé contractuellement des conditions de travail similaires à celles des travailleurs statutaires constitue un argument supplémentaire à l'appui d'une motivation cohérente. La procédure doit dès lors être complétée par des règles relatives à l'obligation de motivation qui garantissent que chaque décision repose sur des motifs acceptables, en droit et en fait, et qui transparaissent de la décision même ou du dossier administratif. En cas de recours à un bureau de sélection externe, le marché doit stipuler que le bureau devra motiver et justifier formellement son avis.

En outre, la notification des décisions à l'ensemble des candidats (retenus et non retenus) doit être réglementée (obligation d'information).

4.3.2 Application de la procédure

Le déroulement effectif de la procédure a été examiné dans les dossiers de personnel.

Comme pour les recrutements du service de l'État, l'archivage des dossiers de sélection ne se fait pratiquement pas non plus de façon distincte dans le cadre des recrutements de la personnalité juridique. Dans ce cas-ci aussi, lorsque la Cour a demandé à consulter les dossiers de sélection, seuls quelques documents extraits des dossiers de personnel lui ont été soumis.

L'audit a démontré que les règles n'ont pas toujours été respectées lors des sélections.

Ainsi, dans le dossier de sélection d'un collaborateur administratif (de niveau C), il s'est avéré que le candidat ne disposait pas du niveau de formation requis (enseignement secondaire). De même, un candidat possédant un diplôme de bachelier qui ne remplissait pas les exigences de diplôme a été engagé à une fonction de niveau A associée au barème A22.

L'examen du dossier de désignation d'un expert financier appelé à soutenir la fusion des deux établissements a révélé qu'aucune sélection de personnel n'avait été organisée. La procédure d'adjudication pour ce marché de consultance a été interrompue et la personnalité juridique a directement engagé le consultant qui l'intéressait sous contrat de travail. Pour lui offrir une rémunération équivalente à celle proposée initialement dans le cadre du marché de consultance, le consultant a été immédiatement intégré au barème de la classe A5, qui ne constitue pas une classe de recrutement.

De plus, plusieurs personnes au sein de la personnalité juridique se sont vu octroyer des contrats de travail successifs qui dérogeaient, sur le plan des conditions et/ou du contenu de la fonction, aux contrats initiaux sans qu'une nouvelle procédure de sélection n'ait été organisée.

En ce qui concerne la motivation des sélections, la Cour a constaté que des rapports de sélection ne sont pas toujours rédigés. Les rapports ne sont pas toujours signés ou datés. Ils ne mentionnent généralement pas le nom de tous les candidats. Lorsqu'une motivation est donnée sur le fond, elle est le plus souvent superficielle. Les entretiens ne donnent pas lieu à la rédaction d'un rapport et les pièces justificatives d'épreuves ou assessments complémentaires, ainsi que les avis de bureaux de sélection externes (Actiris, Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, etc.) manquent régulièrement. Les preuves de la notification de la réussite ou non des épreuves font défaut.

4.4 Fixation de la rémunération

4.4.1 Réglementation

Comme décrit ci-avant, les personnalités juridiques doivent appliquer à leur personnel contractuel les mêmes barèmes que ceux du personnel de l'État à fonction similaire. Elles sont tenues par le montant des barèmes et les règles relatives à l'ancienneté pécuniaire, aux allocations et indemnités en vigueur pour le personnel de l'État.

4.4.2 Constatations

Le contrôle des dossiers a mis en lumière le fait que les personnalités juridiques interprètent et appliquent de manière souple l'obligation de tenir compte, pour leur personnel contractuel, des mêmes barèmes que ceux appliqués au personnel de l'État pour des fonctions similaires.

Tout d'abord, ce ne sont pas toujours les barèmes indiqués qui sont appliqués. L'intégration induite dans un barème de la classe A5 de l'expert financier associé à la fusion des établissements a déjà été évoquée. Un autre cas est celui du candidat sélectionné au poste de secrétaire de direction qui s'est vu octroyer, lors de son recrutement, un grade supérieur (NA21) à celui annoncé dans l'avis de vacance d'emploi. De même, le rattachement d'un informaticien-statisticien 10C au barème scientifique SW11 et la conversion d'un grade scientifique en grade administratif A21 sans passer par la moindre forme de sélection sont deux opérations impossibles.

La Cour a constaté à diverses reprises qu'il manquait des états de service probants pour justifier l'ancienneté pécuniaire octroyée. L'ancienneté ne peut pas uniquement reposer sur la fiche de renseignements ou le curriculum vitae. Elle ne se négocie pas non plus. Ainsi, une expérience de laborantin ne peut pas être convertie en ancienneté scientifique et les prestations en tant que non-universitaire sont à prendre en considération à raison de deux tiers et non intégralement.

À l'inverse, il a été observé que l'ancienneté acquise durant des liens contractuels avec le SPP Politique scientifique et la personnalité juridique de l'ISP n'a pas été comptée, ni des prestations en tant que non-universitaire, qui sont pourtant à prendre en compte à hauteur de deux tiers.

4.5 Décisions en matière de carrière

Comme exposé au point 4.1, les commissions de gestion de l'ISP et du Cerva partent du principe que le personnel employé par la personnalité juridique sous contrat à durée indéterminée doit être assimilé au personnel statutaire. La vérification des dossiers de personnel a démontré qu'elles poussent cette interprétation très loin.

Abstraction faite des promotions liées à la « carrière plane », qui peuvent s'entendre dans une interprétation large de la notion de « barème équivalent », des membres du personnel de la personnalité juridique sont régulièrement promus à des grades plus élevés voire à des niveaux supérieurs à l'issue de procédures internes limitées³⁵. La Cour est d'avis que ces pratiques, au sein d'un établissement public, ne peuvent avoir lieu que dans un cadre statutaire.

La même réserve vaut pour les membres du personnel de la personnalité juridique affectés à des fonctions supérieures ou désignés comme chefs de services scientifiques.

En outre, l'ISP préfère souvent conserver ces avantages acquis lorsque les membres du personnel contractuel migrent vers un poste statutaire auprès du service de l'État. Ce privilège est difficile à justifier envers d'autres candidats et membres du personnel et entraîne aussi des irrégularités.

Ainsi, il a été constaté dans un dossier qu'un membre du personnel, promu chef de travaux au moment où il était employé contractuellement par la personnalité juridique, a été désigné immédiatement comme chef de travaux lors de son entrée en fonction ultérieure au service de l'État sous régime statutaire. Or, un recrutement direct dans ce grade n'était possible que pour les titulaires d'un doctorat, ce qui n'était pas son cas³⁶.

Dans deux autres dossiers, la désignation comme chef de service au sein de la personnalité juridique a posé problème au moment où les scientifiques concernés sont entrés au service de l'État sous régime statutaire. Ils ont conservé leurs fonctions de chefs de service durant leur période d'essai (en tant que personnel statutaire), ce qui est contraire au régime statutaire. L'article 47/1 de l'arrêté royal du 25 février 2008 (statut) ouvre les fonctions de chef de service uniquement à des agents scientifiques confirmés. Les intéressés n'avaient dès lors pas droit à la prime de chef de service durant leur période d'essai statutaire. Ces primes leur ont quand même été versées, de surcroît par la personnalité juridique et sous la forme d'une prime unique préalable. La Cour fait observer qu'il n'est pas concevable que la personnalité juridique octroie une prime non réglementaire à des membres du personnel statutaire du service de l'État dans le but de contourner les instances de contrôle et de paiement appropriées.

4.6 Boursiers

Depuis plusieurs années, les personnalités juridiques de l'ISP et du Cerva accordent des bourses de doctorat à des étudiants universitaires qui font de la recherche dans des matières relevant du domaine de compétence des deux établissements. Chaque année, plus de vingt boursiers ou étudiants boursiers perçoivent une indemnité mensuelle d'approximativement 1.800 euros (bruts). Les bourses sont financées au moyen des fonds affectés à la recherche et provenant de mesures

³⁵ Alors que ces nouvelles fonctions doivent faire l'objet d'une mise en concurrence en vertu du principe de l'égalité d'accès à la fonction publique.

³⁶ Article 18, § 3, de l'arrêté royal du 21 avril 1965 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'État.

fiscales et sociales pour la recherche scientifique ou de programmes de recherche contractuels. En termes de droit du travail, les boursiers ne sont pas assimilés à des travailleurs de la personnalité juridique. Les liens juridiques entre les différentes parties (personnalité juridique, université et boursier) ne sont donc pas fixés dans un contrat de travail, mais dans un contrat de bourse d'études. Sur le plan de la sécurité sociale, par contre, ils sont assimilés à des travailleurs. Ils sont ainsi repris dans la déclaration DMFA³⁷ et la personnalité juridique s'acquitte de cotisations patronales en ce qui les concerne. En outre, les établissements imputent les étudiants boursiers dans leurs budgets au titre de membres du personnel : les boursiers figurent dans les estimations budgétaires de la personnalité juridique et leurs indemnités sont imputées en frais de personnel.

La procédure de sélection pour les bourses de doctorat et les boursiers n'est pas fixée par un texte légal ou réglementaire. Il n'existe pas davantage de critères de sélection ni de dispositions prescrivant l'annonce des bourses octroyées. Cette situation comporte dès lors un risque pour l'objectivité des sélections, non seulement à l'égard des candidats boursiers, mais aussi vis-à-vis des universités. Toutes ces considérations ne sont pas sans importance, étant donné que le nombre de diplômés de doctorat joue un rôle dans le financement des universités.

Dans deux cas, la recherche a été poursuivie après l'expiration du délai de la bourse sur la base d'un contrat de travail à durée déterminée destiné à terminer la thèse. Dans un cas, ce contrat de travail a succédé à plusieurs contrats consécutifs de durée déterminée particulièrement courte à la charge d'un programme de recherche contractuel du SPF Santé publique. Il s'est avéré compliqué de justifier précisément les tâches que l'intéressé a effectuées dans le cadre de ce contrat.

Pour garantir la transparence et l'objectivité nécessaires dans le cadre de l'octroi de bourses de doctorat et limiter le risque d'utilisation impropre de ces fonds, la Cour recommande de réglementer l'octroi, l'exécution et le contrôle des contrats.

³⁷ La DMFA (Déclaration multifonctionnelle-*Multifunctionele Aangifte*) introduite auprès de l'ONSS contient les données de rémunération et de temps de travail de tous les travailleurs occupés chez un employeur au cours d'un trimestre donné.

CHAPITRE 5

Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

La Cour a signalé à diverses reprises dans le passé que la double structure des établissements scientifiques fédéraux pose problème dans le cadre du fonctionnement journalier. Le présent audit ne peut que confirmer cette constatation. Cette dualité est « double » :

- Au niveau externe, une compétence de gestion est partagée entre le SPF Santé publique et les deux établissements.
- Au niveau interne, un service de l'État et une personnalité juridique coexistent dans chaque établissement. En théorie, ces fonctions sont distinctes, mais en pratique elles sont étroitement imbriquées.

C'est pourquoi la Cour avait déjà indiqué qu'il serait judicieux de dissocier du SPF Santé publique les services de l'État pour les intégrer dans la personnalité juridique et ainsi créer des établissements autonomisés. Le projet consistant à mettre sur pied un nouvel établissement scientifique unique du nom de Sciensano, qui reprendrait les compétences des services de l'État et des personnalités juridiques de l'ISP et du Cerva, pourrait résoudre une partie de ces problèmes.

Ainsi, les difficultés de coordination entre le service d'encadrement P&O du SPF Santé publique et les services GRH de l'ISP et du Cerva se résorberaient d'elles-mêmes, tant sur le plan de la gestion et du suivi des plans et enveloppes de personnel qu'au niveau de la gestion du personnel. Selon la réglementation prévue, le nouvel établissement élaborerait en effet un plan de personnel distinct de celui du SPF Santé publique et la gestion du personnel des agents de l'État qui resteraient au sein de l'établissement, en ce compris leur rémunération, serait intégralement centralisée dans l'établissement. Ce nouveau système ne peut que favoriser la transparence et le contrôle interne nécessaire.

La Cour des comptes a constaté que la double structure actuelle a plus d'une fois donné lieu à la recherche de solutions « pragmatiques » devant amener, dans les faits, au résultat souhaité pour le fonctionnement de l'établissement. À plusieurs reprises, la réglementation a été interprétée très largement ou tout simplement ignorée.

La personnalité juridique a ainsi effectué des recrutements dans le but de pallier ou contourner les limites budgétaires ou organisationnelles d'un recrutement par le service de l'État, ou encore de pourvoir à des fonctions organiques permanentes qui font normalement partie du service de l'État et devaient donc faire l'objet d'une procédure de recrutement statutaire. La création d'un nouvel établissement unique rendra ces pratiques inutiles.

Les irrégularités au niveau des sélections du personnel de l'État devraient également disparaître. Chaque nouveau membre du personnel de l'établissement issu de la fusion serait engagé sous régime contractuel, ce qui exclurait formellement l'intervention de Selor.

Enfin, il ne sera plus nécessaire d'avoir recours à des artifices pour que le personnel conserve les avantages acquis au sein de la personnalité juridique au moment où il accède à un poste statutaire.

En revanche, la nouvelle réglementation ne modifie en rien le régime pécuniaire et d'évaluation applicable au personnel de l'État qui sera repris dans le nouvel établissement. Les problèmes relevés

par la Cour en ce qui concerne l'octroi indu d'allocations et primes et la personne pouvant agir comme évaluateur continueront d'exister.

Il en va de même des constatations relatives à la mise à disposition de personnel informatique à l'ISP via l'ASBL Smals.

Comme le nouvel établissement engagera uniquement du personnel contractuel et appliquera obligatoirement les mêmes barèmes que ceux appliqués au personnel de l'État pour des fonctions similaires, les constatations suivantes relatives à la personnalité juridique resteront valables.

Les conditions de la procédure de recrutement de personnel contractuel ne sont pas suffisamment strictes concernant la publication de vacances d'emploi. Comme il est tout à fait possible de réduire cette publication à une notification interne à l'établissement, le risque de recrutements « sur mesure » et de négation du principe d'égalité d'accès à la fonction publique existe. En outre, l'obligation de motivation, de justification et d'information ne fait pas l'objet d'une attention suffisante. Étant donné l'absence de règle en la matière, que ce soit au niveau de la présélection ou de la sélection finale, il est rarement possible de savoir pourquoi un candidat a été préféré à un autre ou à d'autres. L'absence de dossiers de sélection archivés accentue encore le problème.

L'octroi de contrats successifs dérogeant aux contrats initiaux, sur le plan des conditions et/ou du contenu de la fonction, sans qu'une nouvelle procédure de sélection ait été organisée, porte atteinte au principe d'égalité d'accès à la fonction publique.

En ce qui concerne les contrats de bourse d'études, la procédure de sélection n'a pas été coulée dans un texte légal ou réglementaire et il n'existe aucun critère de sélection, ni disposition imposant la publication des bourses octroyées.

Le contrôle des dossiers a également mis en lumière le fait que la personnalité juridique des deux établissements interprète et applique de manière large l'obligation de tenir compte, pour le personnel contractuel, des mêmes barèmes que ceux appliqués au personnel de l'État pour des fonctions similaires. Les barèmes appliqués ne sont pas toujours corrects non plus.

Souvent également, des états de service probants font défaut pour l'attribution de l'ancienneté. L'ancienneté ne peut pas uniquement reposer sur une déclaration dans la fiche de renseignements ou sur le curriculum vitae. Toute négociation au sujet de l'ancienneté est également inacceptable. Ne pas respecter la condition d'ancienneté ou de diplôme définie dans la vacance d'emploi revient à nier les conditions de recrutement formelles et porte atteinte à l'objectivité et à l'égalité de traitement des candidats.

Enfin, des membres du personnel de la personnalité juridique sont régulièrement promus à des grades ou même des niveaux supérieurs à l'issue de procédures internes limitées, alors qu'ils ne peuvent l'être que dans un cadre statutaire. Il en va de même des membres du personnel de la personnalité juridique affectés à des fonctions supérieures ou désignés comme chefs de services scientifiques.

5.2 Recommandations

L'initiative qui consiste à créer un établissement scientifique faitier ouvre indubitablement des possibilités de meilleure gestion. La Cour a évoqué cette piste à diverses reprises dans le passé. Il n'en reste pas moins que les efforts judicieux accomplis en vue d'une efficacité maximale ne peuvent conduire à repousser les limites du « service public ». L'ISP et le Cerva assument de nombreuses missions d'une grande importance sociétale dans le cadre des compétences du SPF Santé publique. La Cour plaide dès lors pour que l'attention nécessaire soit consacrée aux principes de bonne gestion publique lors de la mise en place du nouvel établissement. Les notions clés à cet égard sont l'ouverture et la transparence, l'objectivité, la motivation des actes administratifs,

l'application uniforme de la réglementation et un contrôle interne garantissant le respect de ces principes.

La structure unifiée doit, en tout état de cause, avoir la connaissance nécessaire du statut public et l'entretenir. Le régime statutaire extinctif perdurera probablement encore plusieurs dizaines d'années.

Comme le nouvel établissement recrutera uniquement du personnel contractuel, sans passer par une procédure devant Selor, la Cour recommande de compléter les procédures de sélection existantes par des conditions strictes concernant la publication des vacances d'emploi, de porter une attention suffisante à la motivation et à la justification et d'édicter des règles en matière d'archivage des dossiers de sélection. Dans le cas de contrats successifs, les conditions de travail et/ou le contenu de la fonction ne peuvent être modifiés que si une nouvelle procédure de sélection est organisée, ce qui permet ainsi de respecter le principe de l'égalité d'accès à la fonction publique.

Au niveau de l'obligation pour le nouvel établissement d'appliquer les mêmes barèmes que ceux appliqués au personnel de l'État pour des fonctions similaires, la Cour est d'avis que les règles de calcul de l'ancienneté doivent faire l'objet d'un respect rigoureux. L'ancienneté doit toujours être octroyée en s'appuyant sur des pièces justificatives valables et elle ne peut être négociée. En outre, les barèmes corrects doivent toujours être appliqués.

Si le nouvel établissement souhaite continuer à faire appel à du personnel informatique via l'ASBL Smals, la Cour lui recommande de s'affilier à cette dernière.

La Cour recommande également d'intégrer dans la nouvelle réglementation les dispositions relatives à la sélection, à l'octroi et à la publication des contrats de bourse d'études.

Enfin, la Cour signale que le personnel (désormais exclusivement contractuel) du nouvel établissement ne pourra pas invoquer de manière inconditionnelle la réglementation relative à l'évolution de la carrière professionnelle qui s'applique au personnel statutaire comparable. La Cour recommande donc que la nouvelle réglementation comporte des dispositions claires concernant l'évolution de la carrière professionnelle et les possibilités de promotion du personnel contractuel, tant sur le plan administratif que pécuniaire.

5.3 Aperçu des recommandations

Recommandations		Référence aux points du rapport
Recommandations à l'intention du législateur ou du gouvernement		
1	Définir un cadre pour centraliser la gestion du personnel au sein de Sciensano	2.1
2	Définir un cadre pour les plans de personnel propres à Sciensano	2.2
3	Définir un cadre pour la sélection, l'octroi et la publication des contrats de bourse d'études par Sciensano	4.6
4	Définir un cadre pour l'évolution de la carrière professionnelle et les possibilités de promotion du personnel contractuel de Sciensano	4.5
Recommandations à l'intention de l'ISP et du Cerva/Sciensano		
5	Assurer la connaissance nécessaire du statut public dans le(s) service(s) GRH	3.2 et 3.3
6	Concevoir des procédures de sélection prévoyant des conditions strictes pour la publication des vacances d'emploi, la composition des commissions de sélection et la motivation des décisions de recrutement, et régissant l'archivage des dossiers de sélection	3.1 et 4.3
7	Respecter plus rigoureusement l'obligation d'appliquer les mêmes barèmes que ceux applicables au personnel de l'État pour des fonctions similaires, ce qui implique le respect à la fois des règles d'octroi de l'ancienneté et d'application des barèmes corrects	4.4
8	S'affilier à l'ASBL Smals s'il est fait appel à du personnel informatique mis à disposition par cette ASBL	3.4

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.



DÉPÔT LÉGAL
D/2017/1128/16

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

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be