

Statut des grades légaux – Projets d’arrêtés d’exécution

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE DU 11 SEPTEMBRE 2018

I. Introduction

Le 5 juillet 2018 nous a été transmise une demande d’avis relative à trois projets d’arrêtés du Gouvernement wallon relatifs au statut des grades légaux.

Il s’agit des :

- projet d’A.G.W. modifiant l’A.G.W. du 11 juillet 2013 fixant les règles d’évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux ;
- projet d’A.G.W. modifiant l’A.G.W. du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux ;
- projet d’A.G.W. fixant les règles relatives à la valorisation pécuniaire des services antérieurs prestés dans le secteur public et privé par les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints et les directeurs financiers communaux.

Deux autres projets d’A.G.W. sont également en discussion.

Il s’agit des :

- projet d’A.G.W. modifiant l’A.G.W. du 20 mai 1999 fixant les dispositions générales d’établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et des directeurs financiers des CPAS ;
- projet d’A.G.W. modifiant l’A.G.W. du 11 juillet 2013 fixant les règles d’évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier des CPAS.

II. Rétroactes

Les projets d’A.G.W. actuellement en discussion visent à compléter/modifier le statut des grades légaux, qui a par ailleurs fait l’objet d’un projet de décret modifiant le CDLD (décret PST) et pour lequel nous avons rendu un avis le 13 mars 2018.

Ce décret a depuis lors été adopté¹.

Les éléments suivants doivent être soulignés depuis notre remise d’avis :

- la possibilité de création d’un poste de DG adjoint commun est adoptée ;

¹ Décr. 19.7.2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le CDLD et mod. l’A.R. n° 519 du 31.3.1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des CPAS qui ont un même ressort, M.B. 28.8.2018.

- la suppression du plafond de 20.000 habitants pour le poste de DF commun est abandonnée et remplacée par une hausse dudit plafond : désormais, le décret prévoit qu'il sera possible d'avoir un DF commun dans les communes de **35.000 habitants** ou moins ;
- le traitement du DG adjoint est fixé à minimum 75 % du traitement du DG (100 % quand il fait fonction de DG) (nous avons sollicité fixation dans les textes de la hauteur du traitement du DG adjoint, sans proposer de pourcentage).

Dans le cadre de cet avis du 13 mars, nous avons également fait part de revendications à intégrer dans des arrêtés d'exécution. Certaines de ces revendications ont été entendues, d'autres non. De nouvelles mesures sont également intégrées.

L'examen de ces divers éléments est opéré dans notre point suivant.

III. Les projets d'A.G.W.

A. Projet d'A.G.W. fixant les règles relatives à la valorisation pécuniaire des services antérieurs prestés dans le secteur public et privé par les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints et les directeurs financiers communaux

1. Contrairement à ce que peut faire penser son titre, sont (ou devraient être) visés les directeurs communaux et de CPAS : nous n'avons pas connaissance d'un projet d'A.G.W. sur le sujet pour les directeurs de CPAS, et l'article 1^{er} du présent projet semble avoir une portée plus large que les seuls directeurs communaux dans la mesure où cet article vise les « directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs financiers **locaux** ».

Pour éviter toute équivoque, le titre du futur A.G.W. devrait être adapté en conséquence.

2. Seraient désormais prises en compte pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire des directeurs :
 - l'entièreté des prestations effectuées dans le secteur public (au prorata du temps de travail) (en ce compris les prestations dans l'enseignement libre subventionné) ;
 - 10 années maximum de prestations dans le secteur privé ou en qualité d'indépendant et pour autant que ces prestations soient utiles à la fonction. Cette prise en compte de 10 ans maximum dans le secteur privé/indépendant ne s'appliquera qu'aux recrutements des directeurs effectués après l'entrée en vigueur du nouvel article L1124-9 CDLD exécuté par le futur A.G.W. (pas de reprise d'ancienneté avec effet rétroactif).

Commentaires :

- la valorisation des prestations dans le secteur public est inchangée par rapport à la réglementation précédente ;
- la valorisation limitée des prestations dans le secteur privé/indépendant est une nouveauté (qui présentera donc un coût) qui se calque sur les nouvelles dispositions applicables aux autres membres du personnel ;
- cette valorisation nous semble justifiée par les nécessités de la fonction et comble une lacune de la réglementation (à titre d'exemple, 10 années de direction dans une asbl peuvent sembler plus intéressantes pour l'exercice de la fonction que 10 années en qualité de rédacteur au sein du secteur public fédéral). S'agissant de prise en compte d'ancienneté pour les recrutements futurs, l'autorité locale sait toutefois à quoi s'attendre quand elle choisit un candidat.

B. Projet d'A.G.W. modifiant l'A.G.W. du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux

Ce projet d'A.G.W., qui exécute le décret « PST » :

- supprime logiquement la référence au contrat d'objectifs dans l'A.G.W. évaluation ;
- fait le lien avec le PST pour fixer les objectifs individuels (dans les deux premiers mois de chaque période d'évaluation et dans les 2 mois de l'adoption d'un PST).

En outre, le projet prévoit :

- l'avis du DG quand il s'agit d'évaluer le DG adjoint ;
- la suppression de la présence obligatoire des pairs à chaque stade de l'évaluation : ils seront désormais présents si l'évalué en fait la demande ;
- la suppression de la mention des conséquences de l'évaluation (ces mentions sont désormais reprises dans le CDLD suite à l'arrêt du Conseil d'Etat).

Commentaires :

- ces modifications sont judicieuses et, pour ce qui concerne la présence des pairs, conformes à la volonté de notre Association (nous proposons que le DG ou DF ait la possibilité de renoncer à la présence des pairs) ;
- à noter que les mêmes dispositions sont reprises dans le projet d'A.G.W. évaluation des directeurs de CPAS.

C. Projet d'A.G.W. modifiant l'A.G.W. du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux

Le projet prévoit :

- la possibilité pour le DG de donner son avis sur la décision de création du poste de DG adjoint ;
- des précisions quant à la composition du jury de recrutement sont apportées :
 - o l'enseignant est désigné par le Collège (l'ancien texte ne prévoyait pas qui désignait) ;
 - o les pairs qui sont membres du jury sont **désignés par** la fédération concernée (et ne sont plus forcément deux représentants **de** la fédération concernée) ;
- la motivation du rapport du jury devra désormais préciser les résultats de l'ensemble des épreuves et devra prendre en compte le fait que certains des candidats bénéficiaient de dispenses (sinon la comparaison mathématique des résultats des différentes épreuves pouvait être biaisée) ;
- les receveurs régionaux seront désormais dispensés de l'épreuve « matières » quand ils postuleront à l'emploi de DF ;
- une précision est apportée pour le calcul de l'ancienneté dans le cadre de la promotion : sont bien prises en compte les années effectuées en commune et CPAS du même ressort territorial ;
- la condition relative à la possession du certificat de management public (qui n'a jamais été organisé) est supprimée (une réflexion sur le sujet est annoncée pour proposer dans le futur une formation adéquate en management pour les directeurs) ;
- L'ancienneté requise des membres de la commission de stage passe à 3 ans au lieu de 10, seront prises en compte les années prestées en qualité de faisant fonction ;
- des précisions sont apportées sur l'issue possible du stage :
 - o quand il s'agit d'un DG adjoint, le DG peut donner son avis sur l'aptitude du stagiaire ;
 - o en cas d'absence de rapport de stage rédigé par la commission, c'est le Collège qui le rédige ;
 - o le conseil prononce la nomination ou procède au licenciement dans les 3 mois de la fin du stage.

Commentaires :

1. Pour les communes :

- les précisions apportées sont, de façon générale, judicieuses ;
- pour ce qui concerne l'ancienneté des membres de la commission, le texte en projet la fixe désormais à 3 ans. Bien que notre précédent avis prônait une durée de 5 ans, nous pouvons comprendre qu'il est difficile de trouver suffisamment de candidats répondant à cette condition d'ancienneté et permettant aux commissions de stage de fonctionner de façon optimale. La fixation d'une durée de 3 ans nous semble dès lors judicieuse, sachant

qu'il s'agit d'un minimum et que les fédérations qui le souhaitent pourront désigner, si elles en ont la possibilité, des membres dotés d'une plus longue ancienneté.

- À noter que le courrier de demande d'avis attire notre attention sur une alternative possible : en cas d'absence de rapport rédigé par la commission de stage, soit le Collège rédige le rapport, soit l'évaluation du stage est réputée favorable. Le projet de texte a retenu la première possibilité. Nous accueillons favorablement cette option.

2. Pour les CPAS, le même A.G.W. est proposé. À noter cependant :

- nous constatons une erreur dans l'art. 2 : il convient de remplacer Collège par BP ;
- dérogation sur le temps de travail du DF CPAS est désormais octroyée par le Gouvernement wallon, plus le Ministre de l'action sociale ;
- l'ancien A.G.W. (20.5.1999) comportait toujours l'appellation Centre public **d'aide** sociale : il conviendrait de modifier le terme aide par **action**, dans le titre et dans le corps du texte (nouvel art. 12 notamment) ;
- l'article 8 modifiant l'art. 9 de l'A.G.W. de 1999 omet de préciser la durée du stage, de 1 an ;
- le DG CPAS recevra le même traitement que le DG communal, et plus 97,5 % (et donc le DF CPAS sera aussi augmenté).

Le Conseil d'administration de l'UVCW plaide pour le maintien de l'équilibre actuel entre la commune et le CPAS et entre leurs directeurs généraux. Chacune des deux institutions présente des spécificités dont il faut tenir compte. Les fonctions de directeur général communal et de directeur général de CPAS ont également leurs spécificités. Outre le maintien du statu quo quant aux traitements, le CA rappelle que les différences entre matières traitées par les directeurs généraux communaux et directeurs de CPAS justifient que les fonctions ne soient pas considérées comme interchangeables, justifiant qu'elles ne puissent, ni dans un sens, ni dans l'autre, être considérées comme des fonctions équivalentes pour l'octroi de dispenses dans le cadre du recrutement d'un nouveau directeur général à la commune ou au CPAS.

Chaque fonction est spécifique et il conviendrait que l'avant-projet d'arrêté du gouvernement intègre expressément la faculté qui est laissée aux autorités politiques tant communales que du CPAS de prévoir un examen supplémentaire, lié à la spécificité de l'institution au sein de laquelle postule le candidat – qu'il soit ou non déjà grade légal de l'administration locale (commune ou CPAS) du même ressort territorial.

D. Les revendications de l'UVCW non intégrées dans les projets d'A.G.W.

Dans le cadre de notre avis du 13 mars 2018, nous avons soulevé divers points d'initiative, qui n'ont pas été suivis d'effet. Nous les reprenons ci-après.

1. La présence du DG à l'évaluation du DF

Dans une optique de saine relation entre les deux grades légaux, il serait judicieux de prévoir que la présence du directeur général (en qualité de secrétaire du collège) n'est pas requise lorsqu'il s'agit de procéder à l'évaluation du directeur financier.

2. Le stage et les membres de la Commission de stage

Les missions dévolues aux membres de la Commission de stage ne sont pas précisées dans l'arrêté du Gouvernement wallon. Or, la mission est importante et devrait être définie de manière uniforme sur toute la Wallonie pour avoir un même suivi des stagiaires, dans l'intérêt de la bonne organisation communale.

Propositions :

- Il conviendrait de préciser par circulaire une définition uniforme de la mission d'accompagnement (l'UVCW est au service de l'administration pour intégrer un GT qui aurait pour mission cette rédaction). Cette mission légale obligatoire dévolue aux DG/DF implique que le collège soit tenu de laisser le DG/DF de son administration honorer cette mission, en essayant de trouver le meilleur modus vivendi possible pour la bonne organisation communale.
- Le remboursement des frais de déplacement devrait être prévu.
- Une couverture d'assurance pour les grades légaux qui vont exercer leurs missions dans les jurys de recrutement et commissions de stage : s'il devait s'avérer que la couverture d'assurance de l'autorité locale employeuse du grade légal est inopérante lorsque ce dernier exerce une telle mission d'expertise au profit d'une autre entité locale, la réglementation devrait intégrer le principe selon lequel une couverture spécifique en RC doit être assurée par l'autorité bénéficiaire de la prestation.

3. La compétence disciplinaire des directeurs généraux

Les sanctions mineures devraient pouvoir être infligées (et notifiées directement) par le DG sans plus de possibilité d'évocation par le collège.

Bien évidemment, le collège garde la possibilité de prononcer, en propre, les sanctions mineures à majeures, tandis que le conseil conserverait la possibilité de prononcer toutes les sanctions prévues par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

4. Le rôle de l'autorité politique dans le jury de recrutement

Le législateur a souhaité donner au collège le choix d'engager ou non un grade légal au départ d'un travail impartial d'un jury composé de :

- « 1° deux experts désignés par le collège;
- 2° un enseignant (universitaire ou école supérieure);
- 3° deux représentants de la fédération concernée par l'examen ».

Il est également prévu ce qui suit :

« Sur base du rapport établi par le jury et après avoir éventuellement entendu les lauréats, le collège propose au conseil un candidat stagiaire. Il motive son choix ».

Le choix du législateur nous semble mû par diverses intentions :

- assurer une indépendance du jury chargé de sélectionner les candidats afin de garantir, autant que faire se peut, la sécurité juridique en évitant un maximum de recours des candidats évincés ;
- éviter les blocages en permettant de dégager systématiquement une majorité (nombre impair de membres du jury) ;
- laisser la possibilité au collège d'entendre les candidats retenus par le jury avant de les présenter au conseil en vue d'une désignation au stage.

Proposition :

- Ce mécanisme prévu par le législateur pourrait être complété, sans nécessairement porter atteinte aux objectifs qui le sous-tendent, par la présence, en tant qu'observateurs lors de l'épreuve orale de recrutement, de représentants du collège, voire du conseil (d'autres membres du conseil peuvent également demander à être observateurs), à l'image de ce

qui est prévu par la loi sur le statut syndical pour les organisations représentatives des travailleurs.

5. La notion de fonction équivalente dans le cadre de la mobilité

L'accès au poste de grade légal par mobilité est réservé aux titulaires d'une fonction équivalente : directeur général vers directeur général, directeur financier vers directeur financier et directeur général adjoint vers directeur général adjoint, entre communes, entre CPAS ou entre commune et CPAS.

Ainsi, un directeur général ne peut postuler, par mobilité, à un emploi de directeur général adjoint. Le niveau de responsabilité du directeur général adjoint étant moindre que celui du directeur général et le poste étant hiérarchiquement inférieur, ne pourrait-on considérer que la mobilité DG vers DG adj. (et dans ce sens uniquement) est autorisée ?

De façon générale, ne faudrait-il pas créer un véritable régime de mobilité des grades légaux, mobilité qui n'est actuellement abordée que sous l'angle de la dispense d'examen ?

6. L'octroi des dispenses

Les modalités de recrutement, et plus spécifiquement les possibilités de dispense pour les personnes déjà titulaires d'un grade légal, posent souvent question.

À titre d'illustration :

Un directeur financier de CPAS veut devenir directeur général communal :

- il ne peut accéder au poste par mobilité, car il ne s'agit pas d'une fonction équivalente (DG-DG/DF-DF/DG adj-DG-adj) ;
- pas question non plus de promotion en l'occurrence ;
- la seule voie possible reste donc le recrutement. Pourra-t-il bénéficier de dispenses ? Les textes ne le permettent apparemment pas, car l'exigence de fonction équivalente, portée par l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux (ci-après A.G.W. nomination), n'est pas rencontrée.

Or, des agents de moindre niveau, qui accèdent par promotion, peuvent être dispensés de certaines épreuves (A.G.W. nomination, art. 8). Quid ?

7. L'épreuve de recrutement

7.1. Vers l'octroi d'une dispense ?

Il n'est pas rare de constater que des candidats grades légaux postulent auprès de différentes entités. Dès lors que les matières sur lesquelles les intéressés sont interrogés lors de l'épreuve d'aptitude professionnelle sont identiques, ne pourrait-il être admis que la réussite d'un examen sur les matières auprès d'une entité donnée ouvre le droit à une dispense de présenter le même examen dans une autre entité ? Cette dispense pourrait par exemple être limitée dans le temps (1 an, 18 mois maximum).

7.2. L'épreuve supplémentaire, adaptée aux spécificités locales

Afin d'assurer la sécurité juridique des épreuves supplémentaires organisées par les autorités locales, ne serait-il pas judicieux de prévoir explicitement cette possibilité dans l'A.G.W. nomination ?

8. Le Directeur financier dans les entités de moins de 20.000 habitants

L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 précise que le volume total des activités cumulées ne peut dépasser 1,25 fois la durée de travail de l'emploi à temps plein (et donc 1,25 fois le traitement). Les textes ne précisent cependant pas quelle est la limite minimale à respecter.

S'agit-il de 100 % ? Ainsi, dans un CPAS de moins de 10.000 habitants, le directeur financier de CPAS est nommé à mi-temps au minimum (Cardoen) sauf si le conseil communal - qui a créé l'emploi de directeur financier local - et le conseil de l'action sociale décident de disposer d'un directeur financier commun (réforme GL) : dans ce cas, la seule limite qui est prévue par la réglementation est une limite maximale de 125 %, aucune obligation minimale n'étant prévue par les textes (LO, art. 41ter, CDLD, art. L1124-21).

On imagine cependant mal que le directeur financier commun preste au total moins d'un temps plein : ne conviendrait-il pas de le préciser ?

lme/kvo/mib/vbi/cvd/13.9.2018