



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.418/4
du 25 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant
certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la
décentralisation relatives aux receveurs régionaux'

Le 11 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux receveurs régionaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort des pièces communiquées à la section de législation que l'avant-projet de décret a été soumis à la procédure de négociation au sein du Comité C, qui a abouti à un protocole de non-accord.

Or, conformément à l'annexe I de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités', les receveurs régionaux relèvent du secteur XVI « Région wallonne ».

Les négociations doivent, dès lors, être conduites au sein de ce comité de secteur.

2. Dès lors que, d'un point de vue organique, le receveur régional est un agent de la Région et que le texte en projet porte notamment sur les dispositions statutaires de ce membre du personnel, il doit être soumis à l'accord du Ministre de la Fonction publique, conformément à l'article 41 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne'.

3. L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de ces formalités.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934 qui a créé la fonction de receveur régional, celui-ci est, à plusieurs reprises, qualifié d'agent de l'État, au même titre que les agents de l'État qui exercent leurs fonctions auprès des gouverneurs de province. À la suite des transferts de compétences opérés par la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés', le receveur régional est devenu un agent de la Région ¹.

Ceci n'implique pas, pour autant, qu'il appartiendrait aux seuls Gouvernements régionaux d'organiser le service des receveurs régionaux et de fixer le statut de ces agents ², à l'exclusion de toute intervention législative ³.

En effet, si le receveur régional est, d'un point de vue organique, attaché à la Région, il exerce des missions locales qui sont celles d'un grade légal de la fonction publique locale, en assumant les fonctions de directeur financier dans les administrations locales ⁴. Le receveur régional n'est pas un organe régional déconcentré affecté à des services extérieurs du ministère de la Région. Il n'est pas une sorte de commissaire d'arrondissement spécialisé dans les questions comptables et financières. Il n'assume aucune tâche d'intérêt général ou régional, ni n'agit comme autorité de tutelle des administrations locales. Ses responsabilités s'exercent directement à la commune et au C.P.A.S. ⁵⁻⁶.

¹ Voir l'avis n° 37.061/3 donné le 2 juin 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 juin 2004 'fixant le statut des receveurs régionaux', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37061.pdf>.

² Sauf en ce qui concerne l'exercice des droits politiques, les pensions de retraite, l'emploi des langues et le statut syndical – matières que la Constitution réserve à la loi ou au décret.

³ Sur la compétence du Gouvernement de régler l'organisation et le fonctionnement de ses services, voir l'avis n° 59.473/1 donné le 16 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', dans lequel la section de législation rappelle qu'« il appartient au Gouvernement de régler son organisation et son fonctionnement, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de ses services administratifs [...] » et que, par conséquent, « [Le législateur] doit [...] s'abstenir de créer ou de régler les services de l'administration [...] », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59473.pdf>.

⁴ Le receveur régional ne fait toutefois pas partie du personnel de la commune ou du C.P.A.S., dans lesquelles il exerce ses fonctions ; en particulier, il n'est pas désigné par le conseil communal ou le conseil de l'action sociale et ceux-ci ne sont pas compétents pour régler son statut. Le receveur régional n'est pas non plus membre du personnel provincial. Ni le conseil provincial ni la députation permanente n'interviennent dans sa nomination et il n'exerce aucune mission d'intérêt provincial.

⁵ Voir en ce sens, F. DELPEREE, « Le receveur régional », *A.P.T.*, 1988, pp. 95-100 ; voir égal. A. COPPENS, « Het ambt van gewestelijke ontvanger op de terugweg », *R.W.*, 1999/8, pp. 248-256.

⁶ Si le receveur régional est nommé par le gouverneur de province et exerce ses fonctions sous son autorité, la région assume la responsabilité de la gestion de sa comptabilité et liquide son traitement, cependant formé des contributions des différentes administrations locales qui ont recours à ses services. Comme l'écrivait le Professeur Francis DELPEREE, « l'une des caractéristiques majeurs de ce personnage est d'être écartelé entre trois pôles distincts : le recrutement se fait à la province, le statut s'établit pour l'essentiel à l'État [lire actuellement : la région], les responsabilités s'exercent à la commune » (F. DELPEREE, *op.cit.*, p. 97).

Pour cette raison, le receveur régional ne peut être assimilé à un membre du personnel des administrations régionales, au sens de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En revanche, la réglementation relative au receveur régional concerne, dans sa substance, l'organisation et le fonctionnement des communes et des C.P.A.S. L'intervention du législateur pour régler le statut et les missions du receveur régional est admissible.

Le législateur régional est, dès lors, compétent pour régler l'intervention du législateur pour régler le statut et les missions du receveur régional est admissible. S'agissant plus particulièrement des communes, le principe de légalité tiré de l'article 162 de la Constitution impose que le législateur fixe lui-même les éléments essentiels de cette intervention⁷.

Ceci étant, le grade de receveur régional n'est pas un grade légal, au sens habituel du terme⁸. S'il exerce les fonctions locales de directeur financier, il ne fait pas partie du personnel des communes ou des C.P.A.S. Conformément à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 le législateur peut habilitier le Gouvernement à fixer les règles qui concernent le statut administratif et pécuniaire du receveur régional.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article L1124-23, § 4, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après « le Code »), tel que remplacé par la disposition en projet, prévoit la faculté pour le Collège des gouverneurs wallons de « décharger un receveur régional de tout ou partie de ses recettes, en vue de lui confier des missions d'appui, définies par le Gouvernement ».

⁷ C.C., 19 mars 2015, n° 36/2015, B.13 : « [...] l'article 162 de la Constitution exprime le principe de la légalité de l'organisation des institutions communales qui exige que les éléments essentiels de cette organisation soient, en principe, déterminés par une norme législative. La disposition constitutionnelle précitée ne va toutefois pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chacun des aspects de l'organisation des institutions communales. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés par le législateur compétent ».

⁸ « La notion de 'grade légal' est habituellement employée pour désigner certains membres de la fonction publique provinciale et locale : secrétaire communal et secrétaire de C.P.A.S. (directeurs généraux), greffier provincial (directeur général), receveur communal, receveur de C.P.A.S. et receveur provincial (gestionnaires financiers, directeurs financiers). Elle résulte de la présence dans la loi, le décret ou l'ordonnance, de dispositions spécifiques prévoyant non seulement l'existence du grade, mais en outre apportant un certain nombre de précisions relatives à la nomination, à la carrière, au traitement et aux missions du titulaire de ce grade », A.-L. DURVIAUX, *Droit de la fonction publique locale, Bruxelles, Flandre, Wallonie*, Coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 65.

Dans le commentaire de la disposition en projet, il est précisé que « [c]es missions d'appui consistent en un appui logistique et théorique aux missions des receveurs régionaux affectés dans l'une ou l'autre administration », qu'« [i]l peut s'agir, par exemple, de recherches juridiques, de la tenue d'une bibliothèque ou d'une documentation utile, de l'organisation de formations utiles aux receveurs régionaux, etc. » et que « [l]e receveur régional relais pourra également assister le gouverneur ou le commissaire d'arrondissement dans leur missions de surveillance, notamment lors de la vérification des encaisses [...] ».

Afin d'éviter toute difficulté quant à la nature de la décision de décharger un receveur régional de tout ou partie de ses fonctions et responsabilités pour lui confier des missions d'appui, l'exposé des motifs sera complété de manière à illustrer les cas dans lesquels une telle décision peut être prise et le texte de l'avant-projet sera, le cas échéant, clarifié.

2. À l'article L1124-23, § 5, 1^o, du Code, tel que remplacé par la disposition en projet, il y a lieu de remplacer le mot « examen » par celui de « concours ».

Articles 6 et 7

En se référant à l'article 6 à « toutes les administrations » qui ont recours aux services de receveurs régionaux, l'auteur de l'avant-projet vise les communes et les C.P.A.S., mais également les zones de police⁹ et les zones de secours¹⁰, qui peuvent désigner un receveur régional comme comptable spécial. Or, le législateur wallon n'est pas compétent pour régler le régime de répartition des frais en ce qui concerne ces deux dernières entités¹¹.

⁹ Article 30, alinéa 6, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux : « [...] le conseil de police peut faire appel à [...] un receveur régional [...] ».

¹⁰ Article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 29 juin 2014 'fixant les règles applicables au comptable spécial des zones de secours' : « Le comptable spécial est désigné par le collège parmi : [...] 3^o les receveurs régionaux ».

¹¹ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 24.321/2 donné le 21 juin 1995 sur un projet d'arrêté royal fixant le mode de répartition des frais des receveurs régionaux et le mode de prélèvement de la contribution dans ces frais par les administrations', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/24321.pdf>. À l'époque, les frais des receveurs régionaux étaient exposés par l'autorité fédérale, alors que les communes et les C.P.A.S. pouvaient recourir aux services de ces agents. Dans cet avis, la section de législation relève ce qui suit : « [...] les règles appelées à déterminer l'importance relative des contributions incombant aux centres publics d'aide sociale desservis par des receveurs régionaux ne sont pas de celles que l'article 5, § 1^{er}, 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles excepte des matières personnalisables visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, pour les maintenir dans les compétences de l'autorité fédérale. Le régime de répartition actuel ne peut donc être modifié par l'autorité fédérale en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale ».

Voir également l'avis n° 27.822/1/3/4 donné le 30 juin 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 25 janvier 1999 'portant des dispositions sociales', *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1722/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/27822.pdf>, (observation sous l'article 132).

La même observation vaut pour l'article 7, en projet, en ce qu'il prévoit que la charge de la prime destinée à couvrir le risque assumé par la Région sera répartie proportionnellement aux recettes, entre toutes les administrations qui ont recours aux services d'un receveur régional.

Pour régler l'exercice conjoint de compétences propres, la Région wallonne peut conclure un accord de coopération avec l'autorité fédérale, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET