



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.417/4
du 25 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant
certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des
centres publics d'action sociale 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 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale 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 wallonne 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

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934 qui crée 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 par exemple, 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 également 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 des receveurs régionaux dans l'organisation et le fonctionnement des communes et des C.P.A.S. 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 intervention ⁷.

Ceci étant, le grade de receveur régional n'est pas un grade légal, au sens habituel du terme ⁸. 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, précitée, le législateur peut habilitier le Gouvernement à fixer les règles qui concernent le statut administratif et pécuniaire du receveur régional.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

À l'article 43, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale', tel que remplacé par la disposition en projet, il y a lieu de viser « l'article 41ter, § 4 » et non « l'article 41ter, § 2, alinéa 4 ».

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.

Article 4

La disposition modifie l'article 46 de la loi du 8 juillet 1976 afin notamment « de mieux préciser, dans le texte, les dispositions qui s'appliquent aux receveurs régionaux exerçant leurs attributions dans un centre public d'action sociale »⁹.

Or, la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles l'obligation prévue par l'article 46, § 5, de faire « rapport en toute indépendance au conseil de l'action sociale au moins une fois par an sur l'exécution de sa mission de remise d'avis » ne s'appliquerait pas au receveur régional.

Conformément à cette disposition,

« [l]e rapport contient aussi, et notamment, un état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie, une évaluation de l'évolution passée et future des budgets, une synthèse des différents avis qu'il a rendus à la demande ou d'initiative »

et

« [i]l peut émettre dans ce rapport toutes les suggestions qu'il estime utiles ».

Les missions d'information et de conseils à l'égard des membres du conseil de l'action sociale entrent dans les fonctions du receveur régional. Par ailleurs, s'il ne doit rendre de compte qu'au gouverneur de province ou au commissaire d'arrondissement délégué, il est prévu, dans l'avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux receveurs régionaux'¹⁰ que les administrations ayant recours aux services du receveur régional auront la faculté de donner un avis sur les prestations de celui-ci lors de son évaluation (article 2 de cet avant-projet).

De même, le receveur régional paraît devoir être visé, à l'instar du directeur financier, à l'article 46, § 7, alinéas 4, 5, 7 et 12.

Par ailleurs, la loi du 8 juillet 1976 vise, dans de nombreuses autres dispositions, le « directeur financier », sans qu'il puisse être exclu qu'elles s'appliquent aussi au receveur régional (voir, par exemple, l'article 26, § 2, alinéa 6, l'article 42, § 3, alinéa 1^{er}, l'article 45, § 1^{er}, alinéa 4, et § 2, alinéa 3, l'article 79, § 2, alinéa 2, l'article 88, § 2, alinéa 4, l'article 91, § 3, alinéa 1^{er}, etc.). Préciser, uniquement à l'article 46, les dispositions qui s'appliquent au receveur régional donne à penser qu'il n'est pas visé par toutes les autres dispositions de la loi qui ne mentionnent que le directeur financier.

⁹ Exposé des motifs, commentaire de l'article 4.

¹⁰ Sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis n° 65.418/4.

Article 5

La modification envisagée est déjà en vigueur. Elle a été introduite par l'article 17 du décret du 29 mars 2018 'modifiant certaines dispositions de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics' ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹¹ Entré en vigueur le 24 mai 2018.