LE POINT SUR LA RÉFORME DU STATUT DES RECEVEURS RÉGIONAUX

Depuis fin 2018, une réforme du statut des receveurs régionaux est en préparation. Elle vise à uniformiser ce statut et à revoir les modalités et conditions à observer par les autorités locales désireuses de faire appel à leur service.
L'avis de notre association a été sollicité par l'autorité régionale sur un projet de décret modifiant le CDLD et la loi organique des CPAS, ainsi que sur des arrêtés d'exécution de ces projets de décrets. Nous en reprenons ici les éléments essentiels, dans un but de parfaite information de nos membres, mais dans l'attente de l'adoption définitive de ces textes[1].

LUIGI MENDOLA
Conseiller expert

ISABELLE DUGAILLIEZ
Conseiller

STÉPHANIE DEGEMBE
Conseiller – Fédération des CPAS

Rétroactes

En parallèle de la réforme du statut des titulaires d'un grade légal finalement adoptée le 18 avril 2013, une réflexion sur la réforme du statut des receveurs régionaux s'est faite jour pour aboutir, le 16 septembre 2016, à une convention sectorielle 2013-2016 du comité du secteur XVI prévoyant notamment l'élaboration d'un statut spécifique pour les receveurs régionaux.

L'orientation prise par le précédent ministre de la Fonction publique, avec la collaboration du ministre des Pouvoirs locaux de cette époque, consistait à faire des receveurs régionaux des agents régionaux à part entière, intégrés au sein de la DGO5.

Telle n'est pas la voie qui est adoptée par l'actuel Gouvernement wallon, qui estime – pour faire bref – qu'il ne serait pas souhaitable que la comptabilité de certaines entités locales, recourant aux services d'un receveur régional, soit établie par ceux-là même qui sont chargés d'en vérifier la conformité par la suite, vu l'exercice de la tutelle dont est précisément chargée la DGO5, pour le compte de la ministre des Pouvoirs locaux.

Les textes soumis à notre analyse n'ambitionnent donc plus de créer un statut des receveurs régionaux au sein de la fonction publique wallonne, raison pour laquelle les textes en projet optent désormais pour une modification du CDLD et de la LO des CPAS.

Développements

L'avant-projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Les éléments suivants sont prévus par le projet de décret.

1. La hausse du plafond en deçà duquel il est permis, sans que ce ne soit obligatoire, de recourir aux services d'un receveur régional : désormais les communes de 0 à 15 000 habitants pourront faire appel à un receveur régional (en lieu et place de l'actuel plafond de 10 000 habitants).

[1] Non encore intervenue au moment de rédiger ces lignes.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

C'est avec satisfaction que nous notons qu'il n'est pas porté atteinte à l'autonomie locale, dans la mesure où est maintenue la possibilité (récente) de créer le poste de DF local, quelle que soit la taille de la commune ou du CPAS concerné.

Dans le même temps, on permet toujours aux plus petites entités qui y trouvent intérêt de recourir aux services d'un receveur régional.

La hausse du plafond nous pose toutefois question : certes, le passage à un seuil de 15 000 habitants peut apparaître comme une solution valable pour les entités qui éprouvent des difficultés à employer un DF local, ou à trouver un candidat dans le cadre d'un recrutement, tout en permettant un élargissement théorique de l'assiette ouvrant la possibilité à une plus large répartition des coûts. Cependant, notre Association se pose la question de la cohérence d'une telle mesure avec l'augmentation des tâches confiées aux DF résultant, notamment, de la réforme de 2013. Rappelons à cet égard que la loi organique prévoit que, lorsque le poste de DF local est créé au sein d'un CPAS de plus de 10 000 habitants, un ¾ temps est obligatoire (sauf en cas de DF partagé avec la commune, mais dans ce cas il est possible de monter jusqu'à un temps de travail cumulé de 125 %) ; de sorte que nous nous demandons dans quelle mesure ce seuil de 15 000 habitants ne risque pas de rendre difficile l'exécution de l'ensemble des tâches du receveur régional qui serait affecté à la recette de plusieurs entités locales de cette taille.

Par ailleurs, nous pensons qu'un frein à l'autonomie des autorités locales de créer un poste de DF local est mis en place par le projet, dans la mesure où l'entité locale qui recourt aux services d'un receveur régional s'engage à en assumer le coût pendant une période minimale de 3 ans, même si entre-temps le poste de DF local est créé. Des tempéraments à cette prise en charge pendant une période de 3 ans devraient être prévus.

Nous y reviendrons dans un point ultérieur de cette note.

2 L'inscription, dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et dans la Loi organique, de la possibilité de désigner un receveur régional, pour une période de 3 mois (renouvelable une seule fois), aux fonctions de DF pour toute commune (quelle que soit sa taille), en cas de vacance d'emploi ou d'absence du titulaire pour une période de plus de 30 jours.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

L'introduction de cette faculté, qui n'était pas encore encadrée par la réglementation en vigueur, nous semble judicieuse.

La limite de temps (période de 3 mois, renouvelable une seule fois) a pour but d'éviter de contourner l'engagement de recourir à un receveur régional (et d'en assumer la charge) pendant 3 ans au moins.

Dans le but de faciliter le remplacement des DF féminins bénéficiant d'un congé de maternité, il nous semblerait judicieux de fixer la règle selon laquelle le remplacement peut être prévu pour une période de 4 mois maximum (renouvelable une seule fois), au lieu de 3 mois.

3 L'institution d'un collège des gouverneurs, réunissant les gouverneurs des provinces du Brabant wallon, du Hainaut, de Namur, de Liège et du Luxembourg ou les commissaires d'arrondissement désignés par eux. Le collège des gouverneurs sera chargé de l'organisation des concours, en vue de la constitution d'une réserve de recrutement de candidats à la fonction de receveur régional.

4 Le gouverneur conserve la compétence de déclarer vacante la fonction de receveur régional. Selon des modalités qui devront être déterminées par le Gouvernement, il est pourvu à un emploi vacant par la désignation d'un lauréat au concours organisé par le collège des gouverneurs (les concours vaudront pour toute la région wallonne, et plus par province) ou par la désignation d'un receveur régional déjà en service.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS (points 3 et 4)

Le décloisonnement du recrutement des receveurs régionaux, qui se fera désormais pour l'ensemble des provinces, nous semble pertinent, dans un objectif d'uniformisation et de plus grande mobilité des receveurs régionaux (pour autant que des balises soient fixées par la réglementation et qu'ils ne soient pas astreints à de trop importants déplacements, qui occasionneraient des frais supplémentaires et une moindre disponibilité des receveurs affectés à la recette de plusieurs entités éloignées).

La référence à un concours ne nous semble cependant pas judicieuse : à l'image des modalités de recrutement applicables aux DF locaux, un examen de recrutement nous semblerait plus opportun, permettant une plus grande latitude dans la sélection des intéressés, pas seulement basée sur un classement arithmétique mais permettant de prendre en compte l'ensemble d'éléments se dégageant d'un recrutement objectif, tout en ouvrant la possibilité à la constitution d'une réserve de recrutement.

5 Les recrutements sont subordonnés à l'accord préalable du Gouvernement. Les receveurs régionaux sont nommés par le gouverneur et sont placés sous son autorité ou celle du commissaire d'arrondissement délégué.

Le gouverneur (ou le commissaire d'arrondissement délégué) désigne les administrations dans lesquelles le receveur exerce ses attributions. En cas de désignation d'un receveur déjà en service, la possibilité serait ouverte d'affecter un même receveur au service d'entités locales de provinces différentes, dans le respect de certaines balises à déterminer par un arrêté du Gouvernement wallon.

Le collège des gouverneurs peut décharger un receveur de tout ou partie de ses recettes, en vue de lui confier des missions d'appui, à définir par le Gouvernement (est évoquée l'aide à apporter aux autres receveurs régionaux par la réalisation de recherches, de création d'une documentation, de vérification des encaisses, etc.).

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

L'exposé des motifs précise que « *Le projet de décret permet également au gouverneur de pourvoir à un emploi vacant par la désignation d'un receveur régional déjà en service dans une autre province wallonne. Cette faculté doit permettre d'éviter de procéder à un recrutement lorsque des receveurs régionaux ne disposeraient pas d'une affectation complète au sein d'une autre province. Le collège des gouverneurs pourra se voir confier, par le Gouvernement, la mission d'assurer une meilleure coordination entre les gouverneurs au niveau de la répartition du travail* ».

La possibilité de mobilité entre communes de provinces différentes n'apparaît pas expressément dans le texte de l'avant-projet de décret lui-même, si ce n'est à l'article 2 (L1124-23, §3, al. 2 nouveau), par la mention « désignation d'un receveur régional déjà en service » qui reste fort générale.

Le texte gagnerait en clarté si, à cet endroit, était expressément prévue la possibilité de désigner un receveur régional déjà en service dans une entité locale, quelle que soit sa province. Le renvoi aux modalités à fixer par le Gouvernement pourrait ici aussi être prévu (une concertation entre gouverneurs sera en effet nécessaire afin de s'assurer de la juste répartition du travail entre les receveurs régionaux, et pour fixer des balises afin d'éviter, par exemple, de trop longs déplacements dans une même province, ou entre plusieurs d'entre elles).

6 Le Gouvernement est chargé de fixer le statut administratif des receveurs régionaux, en consacrant au moins les principes suivants :

- des modalités relatives à l'examen, son organisation et la réserve de recrutement doivent être prévues ;
- un stage probatoire d'un an doit être instauré ;
- l'évaluation du receveur régional doit être prévue, elle incombera au gouverneur ou au commissaire d'arrondissement délégué ;
- une possibilité de recours doit être prévue pour les receveurs régionaux à l'encontre des décisions prises à leur égard, dans le cadre de leur évaluation ; ce recours est organisé auprès du collège des gouverneurs ;
- le licenciement pour inaptitude professionnelle et l'octroi d'une indemnité de départ en cas d'attribution de deux évaluations négatives successives doivent être prévus.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

1. L'uniformisation du statut des receveurs régionaux nous semble judicieuse. Vu la grande proximité de fonction entre le receveur régional et le DF local, la réflexion à mener dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté d'exécution devrait, à notre sens, prendre en compte la réglementation applicable aux DF locaux (notamment en ce qui concerne les matières d'examen).
2. Sur la déclaration d'inaptitude professionnelle (et toujours dans une optique de rapprochement avec la réglementation applicable aux DF), le texte de l'avant-projet devrait, à notre sens, viser la possibilité de licenciement pour inaptitude professionnelle (= absence d'automaticité en cas de survenance de deux évaluations négatives successives).
3. L'évaluation d'un receveur régional incombe au gouverneur (ou au commissaire d'arrondissement). Il nous semble important que soit le décret, soit l'arrêté d'exécution, prévoie la nécessaire concertation entre l'évaluateur et les administrations « utilisatrices » qui sont le mieux à même de juger de la qualité du travail du receveur à leur service.

La possibilité qu'aurait une administration de signifier son désir de ne plus continuer sa collaboration avec tel ou tel receveur régional (en dehors de toute procédure disciplinaire) devrait également être envisagée.

7 Le principe selon lequel les receveurs régionaux sont réputés satisfaire à toutes les conditions de nomination à l'emploi de DF local, déjà présent dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, est maintenu.

8 En cas d'absence d'un receveur régional, le principe de la désignation d'un receveur régional faisant fonction est maintenu. Une nouveauté est apportée à l'article L1124-24 qui prévoira que cette désignation est opérée prioritairement sur base volontaire.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS (points 7 et 8)

Le commentaire des articles précise quant à lui que le remplacement ne peut se faire que sur base volontaire. Il devrait être modifié, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et être cohérent avec le texte du projet de décret.

9 La composition des frais pouvant être réclamés à l'ensemble des administrations utilisatrices du receveur régional est précisée. Ils comprendraient désormais, outre le traitement, les allocations patronales pension, les frais découlant des missions et les frais d'embauche (= anc. art. L1124-47) : les allocations et primes éventuelles et les frais liés aux formations préalablement approuvées par le gouverneur.

Ces frais seraient désormais pris en charge par toutes les administrations locales desservies par le receveur régional, mais également par les administrations ayant mis fin aux missions du receveur régional moins de 3 ans après sa désignation, et ce jusqu'au terme de cette période de 3 ans (sauf le cas de la désignation d'un receveur régional faisant fonction, pour 3 ou 6 mois maximum).

Les modalités de répartition des frais seront déterminées par un arrêté du Gouvernement wallon.

Cette répartition se fera, par chaque Gouverneur, par année civile, au prorata du volume de prestations théoriquement requis des receveurs régionaux auprès de chacune des administrations (selon la nature de l'administration, l'importance des institutions ou activités spécifiques dont elle a la charge et du nombre d'habitants). Les dépenses seront liquidées par la Région qui prélèvera la contribution de chaque commune sur toutes recettes effectuées par la Région pour le compte de celle-ci et sur toutes dotations dues par la Région à la commune, de la manière qui sera fixée par un arrêté du Gouvernement wallon.

Situations spécifiques :

- Quand l'administration fait appel à un receveur régional faisant fonction, la part contributive est majorée de 15 % ;
- Quand des frais sont exposés pour le compte exclusif d'une administration, seule celle-ci les prend en charge.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

1. Le nécessaire engagement de l'autorité locale d'assumer le coût des services d'un receveur régional pendant une période de 3 ans (minimum) est justifié, dans le cadre de cet avant-projet, par le souci de préserver le système, reposant sur la mutualisation des coûts.

   Par ce fait, nous estimons que le texte risque d'impliquer un frein à la création, en autonomie, d'un poste de directeur financier local. Si l'autorité locale décide de créer le poste de DF local pendant la période de 3 ans, elle devra assumer une double charge.

   À notre estime, il devrait, à tout le moins, être prévu que, dans le cas où l'autorité locale créant le poste de DF local engage à ce poste un receveur régional, elle sera dispensée d'assumer la quote-part pour la durée du délai de 3 ans restant à courir.
2. L'uniformisation des coûts pouvant être réclamés est une bonne chose si le but est de fixer des règles précises, dans un objectif de transparence. Nous pensons toutefois qu'il convient d'éviter les surcoûts pour les entités locales : attention par exemple à l'harmonisation vers le haut pour l'ensemble des pouvoirs locaux par la prise en compte, désormais au sein de toutes les provinces, de primes et allocations qui n'étaient jusque-là pas de mise au sein de la majorité des entités.
3. Toujours dans un objectif de parfaite transparence, l'évaluation théorique d'un volume horaire de prestations ne nous semble pas satisfaisante.

   Nous estimons qu'il convient de tenter de s'approcher d'une évaluation « réelle » (pointage, time sheets, etc.).

   Une autre option serait de prévoir un mécanisme de recours administratif permettant à l'autorité locale de contester, sur base de justificatifs, le volume horaire appliqué s'il s'avère que le volume théorique pris en compte est trop éloigné de la réalité.
4. De façon générale, il est primordial de fixer des règles objectives de répartition des coûts permettant à l'autorité locale de :
   - payer la facture correspondant réellement au coût patronal des services dont elle bénéficie ;
   - contrôler que les sommes qui lui sont réclamées sur base d'éléments objectifs correspondent à la réalité.

10 L'avant-projet prévoit la modification de l'article L1125-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, afin de compléter la liste des incompatibilités existantes entre un mandat local et la qualité de DG-DF de la même entité : le receveur régional serait désormais spécifiquement visé par cette incompatibilité.

11 La compétence du gouverneur de province en matière d'infliction de sanctions disciplinaires à l'égard des receveurs régionaux est maintenue. Un recours en réformation serait désormais ouvert aux receveurs régionaux auprès du collège des gouverneurs, statuant à majorité et à huis clos, en l'absence du gouverneur ayant infligé la sanction.

Commentaire de l'UVCW et de la Fédération des CPAS

Dans le cadre d'un recours contre une décision d'évaluation, porté devant le collège des gouverneurs, est prévue l'absence du gouverneur ayant infligé la sanction attaquée en réformation. Comment, dans cette hypothèse, éviter d'éventuels blocages en cas de vote 2 contre 2 au sein des 4 gouverneurs siégeant ?

Une solution de déblocage devrait être prévue (s'agissant d'un recours en réformation, une décision doit être prise).

L'avant-projet de décret modifiant la loi organique des CPAS

L'avant-projet de décret relatif aux CPAS vise à assurer la concordance avec les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, telles qu'elles seront modifiées par le décret dont nous avons examiné l'avant-projet sous notre précédent point.

Les remarques et commentaires évoqués ci-dessus valent donc, mutatis mutandis, également à l'égard du texte à destination des CPAS.

Soulignons par ailleurs que l'avant-projet de décret modifiant la loi organique vise à modifier l'article 43 de la loi organique des CPAS, sans tenir compte des modifications apportées entre-temps à ce même article 43 par les décrets 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) et du 19 juillet 2018 (intégrant le programme stratégique transversal dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale).

Une correction devrait donc être apportée au texte de l'avant-projet.

Vers une nécessaire concertation avec la Communauté germanophone ?

Les avant-projets de décrets modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi organique des CPAS ne sont pas applicables aux communes et CPAS germanophones.

Une concertation entre la Région wallonne et la Communauté germanophone devrait être envisagée afin d'éviter de créer deux catégories distinctes de receveurs régionaux, avec deux statuts distincts.

Si ce n'est pas le cas, les (futures) conditions de recrutement seront-elles distinctes selon que le receveur est affecté à une recette d'une commune où le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel que modifié par la Région wallonne, est d'application ou à une recette d'une commune relevant du décret communal germanophone ?

Les mesures d'exécution

Les projets de décrets renvoient à un futur arrêté d'exécution pour la détermination de nombreuses mesures : ainsi en va-t-il des modalités pour pourvoir à l'emploi vacant, des balises encadrant la mobilité interprovinciale des receveurs régionaux, de la teneur du statut administratif des receveurs, ou encore des modalités de répartition des frais mis à charge des entités recourant aux services d'un receveur régional.

Sur ces mesures d'exécution, l'Union des Villes et Communes de Wallonie et la Fédération des CPAS ont remis un avis dont la teneur est résumée ci-après.

Du reclassement

La note au Gouvernement wallon évoque que le montant de la contribution des pouvoirs locaux sera calculé sur la base du nombre de points, en précisant notamment que :

« (…) pour les communes reclassées, le nombre de points est égal à la moyenne arithmétique de leur reclassement (…) ;

Pour rappel, le reclassement des communes leur permettait d'être classées dans une catégorie supérieure à celle dans laquelle elles sont comprises en raison de leur population. Ce reclassement permettait d'augmenter le traitement des grades légaux et des membres du collège communal (en ce sens, projet décret PW 1136 http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2017_2018/DECRET/1136_1.pdf, commentaire des articles p. 8 – devenu décret PST 19.7.2018).

En effet, les grades légaux locaux bénéficiaient du reclassement grâce à l'ancien article L1124-8 CDLD qui stipulait que "les communes sont classées d'après le chiffre de leur population, à moins qu'elles n'aient fait l'objet d'un reclassement en application de l'article L1124-7". Les mandataires bénéficiaient quant à eux de l'effet du reclassement grâce à l'ancien article L1123-15, §1er, al. 2 précisant que "les communes reclassées dans une catégorie supérieure, en vertu de l'article L1124-7, sont censées compter un nombre d'habitants égal à la moyenne de la nouvelle catégorie" ».

Dans le cadre de la réforme du statut des grades légaux, et au vu de l'évolution de leur fonction et responsabilités, une revalorisation barémique leur a été accordée. La volonté du législateur fut donc ensuite de supprimer les effets du reclassement pour les grades légaux, déjà revalorisés financièrement, sans toutefois supprimer les effets de ces reclassements pour les mandataires locaux. Il résultait d'une première modification de l'article L1123-15, §1er que le reclassement ne pouvait plus bénéficier, non plus, aux mandataires locaux, alors que telle n'était pas la volonté de départ du législateur. Une nouvelle modification de l'article L1123-15, §1er fut donc introduite, tout en maintenant le principe selon lequel les effets des anciens reclassements ne devaient plus bénéficier aux titulaires d'un grade légal, au vu de leur revalorisation barémique introduite par le décret du 18.4.2013.

Depuis cette dernière modification, la notion de reclassement est donc réintroduite dans le CDLD, mais uniquement dans le but de continuer à faire bénéficier les mandataires des anciens arrêtés de reclassement.

Il en résulte que la majoration du nombre de points servant à calculer la contribution des pouvoirs locaux dans la prise en charge d'un receveur régional dans l'hypothèse d'une commune reclassée pose question, dès lors qu'il est établi que la volonté du législateur ayant modifié le CDLD est de réserver les effets du reclassement aux seuls mandataires locaux.

Du recrutement

La référence à un concours ne nous semble pas judicieuse : à l'image des modalités de recrutement applicables aux directeurs financiers locaux, un examen de recrutement nous semblerait plus opportun, permettant une plus grande latitude dans la sélection des intéressés, pas seulement basée sur un classement arithmétique mais permettant de prendre en compte l'ensemble d'éléments se dégageant d'un recrutement objectif, tout en ouvrant la possibilité à la constitution d'une réserve de recrutement.

Du stage

La durée du stage est de 12 mois (prorogeable d'une période maximale de 6 mois). Pour le calcul de la durée du stage, toutes les périodes pendant lesquelles le receveur régional stagiaire se trouve dans la position d'activité de service sont prises en considération. Toutefois, les périodes au cours desquelles le receveur régional se trouve en congé durant au moins 40 jours suspendent la durée du stage.

En revanche, les périodes de congés annuels, de congés syndicaux, de congés de circonstances, de congés de force majeure, de congés pour l'exercice d'une fonction dans un cabinet ministériel d'un membre du gouvernement, qu'elles dépassent ou non 40 jours, ne suspendent pas la durée de stage.

Si la mesure nous semble classique en ce qui concerne les congés annuels ou congés de circonstance et de force majeure, l'assimilation automatique à de l'activité de service, dans le cadre du stage, des congés syndicaux et des congés pour exercice d'une fonction dans un cabinet ministériel nous pose question.

En ce qui concerne les congés syndicaux, rappelons que cette acception recouvre des situations diverses et variées. Si les congés syndicaux accordés aux membres du personnel pour participer aux organes de concertation et/ou de négociation ne posent pas de problème fondamental en termes de durée, il n'en va pas de même des congés accordés aux délégués permanents et aux mandataires permanents.

Pour rappel, les délégués permanents bénéficient d'un congé syndical de façon permanente et échappent, pendant cette durée, à l'autorité hiérarchique de l'administration locale dont ils émanent, pour exercer de façon continue leurs missions syndicales. Nous ne comprendrions pas qu'une période – pouvant atteindre plusieurs mois – de congé en qualité de délégué syndical permanent permette à un receveur régional stagiaire de n'effectuer, par exemple, que quelques semaines de stage effectif et soit autorisé à faire assimiler les mois de congé syndical pour qu'on considère atteinte la période de 12 mois de stage.

Dans la même optique, les mandataires permanents des dirigeants des organisations syndicales bénéficient de congés syndicaux pour exercer l'ensemble des prérogatives des organisations syndicales, pour le compte des dirigeants précités, au besoin au sein de plusieurs entités locales