

LE RECEVEUR RÉGIONAL

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain,
Assesseur au Conseil d'Etat

La Fédération nationale des receveurs régionaux m'a invité à sa tribune, le 10 octobre 1987, pour réfléchir sur les perspectives d'avenir de la profession. Je l'ai fait avec franchise et si possible avec lucidité en donnant le point de vue d'un technicien du droit public et administratif, habitué à réfléchir en termes de réformes institutionnelles. Je me suis donc posé cette question simple, mais essentielle — certains diront même existentielle : quelle est la place que les receveurs régionaux sont appelés à occuper dans le nouvel Etat belge ?

Mais, avant cela, il faut se poser des questions peut-être impertinentes : qu'est-ce donc qu'un receveur régional ? Qui se soucie du statut du receveur régional ?

Qu'est-ce qu'un receveur régional ? Bien peu de nos compatriotes le connaissent. Bien peu de juristes pourtant avertis des problèmes de gestion publique en savent le statut. Bien peu d'hommes politiques en soupçonnent même l'existence. Faisons l'un de ces sondages-trottoir dont les médias raffolent. Je crains que nous fassions rapidement buisson creux. Peut-être quelques esprits imaginatifs verront-ils dans le receveur régional une sorte de super receveur des contributions directes, un fonctionnaire de l'administration wallonne ou, pourquoi pas, le bénéficiaire des aides aux entreprises. Bref, le receveur régional est le soldat inconnu de notre système administratif. Qu'il prenne garde à ne pas être enterré avant même de s'être fait connaître.

Le receveur régional ne présente pas une image de marque claire. La fédération devrait, à mon humble avis, s'attacher à l'identifier, à la valoriser et à la diffuser. Car il n'y a rien de plus compliqué que de défendre une cause dont l'opinion publique — celle des 10 millions de Belges, mais aussi celle plus restreinte des spécialistes de la chose publique — ne comprend ni les tenants, ni les aboutissants. Rien de plus compliqué que de défendre un groupe de personnes que le public n'est pas en mesure d'identifier.

Je sais que la tâche n'est pas aisée. Et que les *appellations* elles-mêmes induisent en confusion. Que sont ces receveurs qui se préoccupent d'autres tâches que celle de la perception des recettes ? Que sont donc ces régions sur lesquelles ils exercent leur juridiction ? Mais j'ai tendance à croire que la tâche n'est pas impossible. Quand je vois la manière dont certaines fé-

dérations professionnelles — je pense à celle des notaires, dont le caractère public n'est pas contesté — ont oeuvré pour revaloriser l'image d'une profession qui, à leur estime, s'était dégradée, je me dis que — sans tomber dans les travers du marketing ou du vendettariat — il doit être possible de procurer une information précise et pratique sur les services que la collectivité publique et donc les citoyens sont en droit d'attendre du receveur régional.

Qui se préoccupe, dans ces conditions, de défendre le receveur régional — à part lui-même — ? Quels sont les *alliés* ou les *partenaires* potentiels ? Faut-il les chercher du côté des municipalistes, plus habitués à célébrer les mérites de l'autonomie de chaque commune que préoccupés de mettre en valeur les virtualités de leur coopération ? Faut-il les trouver du côté des provinciaux — voire des provincialistes — mais ceux-ci ne se battent-ils pas eux-mêmes pour préserver leur existence et seront-ils à ce point solidaires qu'ils entreprendraient d'autres combats douteux ? Faut-il les trouver chez les régionalistes, mais — à raison de la dispersion des compétences à ce niveau — une réelle réflexion sur le rôle de l'organisation communale est-elle concevable ? Faut-il alors se tourner vers l'Intérieur et les autorités nationales, dont on sait qu'elles ont dans leurs cartons quelques projets de réforme en profondeur, mais — dans ces vastes desseins — le statut des petites communes et de leur administration retient-il suffisamment l'attention ?

Le receveur régional est assis entre plusieurs chaises. Il ne saurait donc choisir d'allié privilégié, à peine de s'attirer automatiquement la méfiance des autres autorités avec lesquelles il est amené à collaborer. Le seul allié sérieux — j'y reviens — me paraît donc être *l'opinion publique*.

Ou bien celle-ci comprend que, dans la Belgique restructurée avec ses grosses communes fusionnées, avec ses provinces, avec ses communautés et ses régions, avec son gouvernement national, le receveur régional n'est pas le vestige d'un ensemble institutionnel dépassé mais peut contribuer à une gestion saine des deniers publics au niveau communal et en particulier à l'équilibre financier des collectivités locales. Et l'opinion publique acceptera d'emblée que cette institution poursuive cette mission d'intérêt général. Ou bien elle ne comprend pas cet enjeu administratif et financier et elle se dira que l'institution peut être supprimée, que le recours à un receveur communal, à

temps partiel, créera quelques emplois, et quelques heureux supplémentaires. Elle acceptera, sans mot dire, la suppression de l'institution.

Ceci m'amène à m'interroger sur le statut du receveur régional, dans une double perspective : les réalités du présent, les projets d'avenir.

I. LES RÉALITÉS

Quels personnage curieux que le receveur régional ! Sa fonction est éminemment communale. Elle est définie, par l'article 77 de la loi communale, comme étant celle d'un receveur communal. C'est donc sous sa responsabilité que la perception des recettes va s'exercer et que le règlement des dépenses va s'exécuter. C'est tellement vrai que la loi communale hésite sur le titre exact qui lui revient et n'hésite pas, au risque de créer de nouvelles confusions, à parler du receveur communal régional pour le caractériser.

Mais c'est ici que la surprise apparaît. Ce personnage investi d'une mission communale n'est pas appelé à faire partie du personnel communal ; en particulier, il n'est pas désigné par le conseil communal et son statut pécuniaire n'est pas établi par lui. Sans doute fera-t-on observer qu'il est des *agents* des collectivités locales qui ne trouvent pas leur investiture dans un acte du conseil communal : le commissaire de police est nommé par le Roi, le garde champêtre est nommé par le gouverneur de province. Mais, dans ces deux cas, on sait que le conseil communal conserve, en tout état de cause, le droit de présenter deux candidats, que le bourgmestre peut ajouter un troisième nom et que les autorités communales sont, de cette manière, en mesure d'infléchir très directement la volonté de l'autorité chargée de nommer. Rien de pareil pour les receveurs régionaux.

Dira-t-on alors que le receveur régional — puisqu'il faut le situer quelque part ... — est un agent appelé à faire partie du personnel provincial ? L'observation semblera inexacte. L'article 65 de la loi provinciale précise explicitement que le conseil provincial nomme tous les agents de l'administration à l'exception de ceux dont il attribue la nomination à la députation permanente... Une exception notoire avait, certes, été apportée à ce principe, en ce qui concerne le greffier qui, à raison de sa nomination par le Roi, ne pouvait manquer d'apparaître comme un agent du gouvernement et de son commissaire dans la province. Cette anomalie a, cependant, été corrigée par la loi du 6 juillet 1987 qui prescrit que le greffier est nommé, suspendu et révoqué par le conseil provincial dans les conditions déterminées par le Roi. Or ni le conseil provincial, ni la députation n'intervient dans la désignation des receveurs régionaux.

Une autre exception concernait les directeurs et chefs de division de l'administration provinciale qui

étaient nommés par le gouverneur, sur une liste triple établie par la députation permanente. Mais ici encore la loi du 6 juillet fait place nette et restitue au conseil provincial ou à la députation toutes leurs prérogatives en ce domaine.

Non, le receveur régional n'est pas un agent provincial...

Mais ne quittons pas trop vite la province. A ce niveau, en effet, il y a place pour un comptable — nommé par le conseil provincial —. Il y a place aussi pour des receveurs spéciaux — établis eux aussi par le conseil —, pour percevoir les recettes dont le recouvrement n'est pas assuré par les agents des contributions directes ou des domaines. La particularité du comptable provincial est évidemment celle-ci : alors même qu'il est nommé par l'autorité provinciale, ce n'est pas sous son contrôle qu'il est appelé à remplir ses fonctions. Ce comptable public relève de la Cour des comptes ; «chaque année, précise l'article 119bis de la loi provinciale, à la date fixée par le règlement général sur la comptabilité des provinces, il remet à la Cour des comptes le compte de sa gestion». Ce qui se comprend aisément puisque la Cour exerce à l'égard de l'administration provinciale des missions analogues à celles qu'elle exerce vis-à-vis de l'administration de l'Etat : observations, visas, jugement des comptes... Il y a peu de parallèle à tracer avec les receveurs régionaux dont on a dit qu'ils exerçaient une fonction essentiellement communale et que, de ce fait, ils échappaient aux contrôles habituels de la Cour.

Ne quittons toujours pas la province. Qui ne sait, en effet, que dans nos palais provinciaux coexistent deux types de personnels. Il y a le personnel provincial, nommé par le pouvoir provincial, constituant au sens propre du terme l'administration provinciale, les «bureaux» comme disait la loi de 1836, les services de la province comme dit la loi de 1987. Mais, à côté de lui, il y a du personnel de l'Etat, formé d'agents de l'Etat, nommés par le Roi comme les agents de l'Etat de niveau I ou par le représentant de l'Etat dans la province, c'est-à-dire le gouverneur. La loi provinciale remodelée précise d'ailleurs que tant le personnel provincial que le personnel de l'Etat dans la province sont affectés à l'administration provinciale et, de ce fait, placé sous le chapeau du greffier provincial. Celui-ci est censé diriger ces services composites en suivant les directives de la députation permanente pour le personnel provincial et celles du gouverneur pour le personnel de l'Etat.

Est-ce là que le receveur régional trouve sa place ? On pourrait le penser. On pourrait être tenté d'identifier le receveur régional à un agent de l'Etat affecté à l'administration provinciale. Lui aussi est nommé par le gouverneur, représentant de l'Etat. Son traitement est fixé par la même autorité. Il apparaît, écrit le professeur Cambier, comme «un fonctionnaire de l'Etat

faisant partie des services extérieurs du ministère de l'Intérieur».

Il n'empêche que des différences essentielles apparaissent. Sur le plan du statut, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 n'est pas de plein droit applicable à ces agents de l'Etat. Des règles particulières concernent les conditions et les modalités de nomination du receveur régional ; les autres aspects de la carrière doivent être réglés pour partie par le ministre, pour partie par le gouverneur — en ce sens, statut national ne signifie ni statut uniforme, ni statut des agents de l'Etat.

Sur le plan des missions, il faut rappeler que le receveur régional n'assume pas une tâche d'intérêt général, ni une tâche d'intérêt provincial. Ses responsabilités de comptable public l'amènent à exercer des fonctions spécifiquement communales. Telle est évidemment l'une des caractéristiques majeures de ce personnage écartelé entre trois pôles distincts : le recrutement se fait à la province, le statut s'établit pour l'essentiel, à l'Etat, les responsabilités s'exercent à la commune.

Le receveur régional n'est pas non plus une sorte de commissaire d'arrondissement spécialisé dans les questions comptables et financières. Il n'exerce pas ses responsabilités sous l'autorité et la direction du gouverneur. Il n'a pas pour tâche d'exercer, dans son prolongement, les responsabilités du contrôle et de la tutelle.

Une question ne peut, cependant, manquer d'apparaître. Les réformes institutionnelles de l'été 1980 n'ont-elles pas une incidence sur le statut du receveur régional ? Est-il encore exact de le présenter comme un agent de l'Intérieur ? Par un curieux pied-de-nez de l'histoire institutionnelle, le receveur régional n'est-il pas devenu, au sens propre de l'expression, un agent de la région ? Ne mérite-t-il pas, avec cinquante ans de retard, le titre que lui donnait imprudemment l'arrêté de pouvoirs spéciaux — déjà ! — du 10 novembre 1934 ? Ou, pour poser la question autrement : qui est aujourd'hui le patron des receveurs régionaux ? Le ministre de l'Intérieur ou les ministres régionaux qui ont la tutelle dans leurs attributions ?

La réponse à cette question est inscrite dans la loi spéciale du 8 août 1980. Des administrations régionales sont composées au départ des administrations nationales, certains de leurs services sont déconcentrés. Mais on ne saurait perdre de vue que les transferts de services et de personnel se sont, pour chaque ministère, opérés en fonction des délimitations de compétence auxquelles procède la loi spéciale du 8 août 1980. Le transfert des matières justifie le transfert de personnels. Or qui ne sait que l'organisation et le fonctionnement des communes ne sont pas matières régionales, au sens de la loi spéciale ? Selon un compromis dont les Belges ont le secret, la loi communale reste matière nationale, mais l'exercice de la tutelle est régionalisé, et encore, cela ne vaut pas pour

les communes à statut spécial. Le système n'est pas sans présenter quelque inconvénient, puisque l'autorité de tutelle régionale, comme il se doit, a pour mission de veiller à ce que la commune respecte les règles qui ont été établies par d'autres autorités nationales, cette fois. Un exemple pratique illustre le propos. Des arrêtés royaux des 13 et 30 décembre 1982 imposent aux communes de réaliser à court terme l'équilibre de leur budget ; à partir de l'exercice 1988, elles ne peuvent en aucun cas présenter un budget affecté d'un solde déficitaire. Telle est la règle établie au niveau national. Mais comment en assurer la réalisation effective ? Que faire, en particulier, si la commune ne présente pas, au moment voulu, un budget équilibré ? Cette fois, c'est l'autorité investie des missions de tutelle, soit l'autorité régionale, qui devra prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les dépenses ou d'augmenter les recettes.

Ceci affecte-t-il le statut et la place du receveur régional ? Il ne me semble pas ; même s'il est agent de l'Etat, même s'il est nommé par le gouverneur, le receveur ne participe pas aux tâches de tutelle. Il agit plus qu'il ne contrôle. Et s'il lui revient de vérifier la légalité des dépenses effectuées, il ne lui appartient en aucune manière de procéder à ces contrôles d'opportunité — certains diront : ces contrôles politiques — qui sont l'apanage des autorités de tutelle. S'il n'y a pas tutelle, il n'y a pas compétence régionale, il n'y a donc pas administration régionale en ce domaine.

Me permettra-t-on de dire que cette situation me paraît provisoire. Le jour où l'Etat belge aura résolu les problèmes épineux que lui pose encore aujourd'hui le statut des communes à statut linguistique spécial, il n'y aura plus d'objection politique à ce que la matière de l'organisation communale soit, dans son ensemble, régionalisée. Moyennant révision, aux deux tiers, de l'article 108 de la Constitution et réforme, à une majorité spéciale, de la loi du 8 août 1980, il sera possible d'ouvrir de nouveaux champs d'intervention aux autorités régionales. Il est clair qu'à ce moment, les receveurs régionaux seront rattachés à l'administration de l'institution dont ils portent déjà le nom, mais ce ne sera plus par inadvertance. Ces perspectives ne doivent pas, à mon avis, être ignorées.

Dès à présent, d'ailleurs, une question particulière peut apparaître. Elle concerne les centres publics d'aide sociale. La loi organique de 1976 prévoit, bien entendu, que chaque C.P.A.S. a un receveur. En principe, celui-ci est nommé par le conseil de l'aide sociale et fait donc partie intégrante du personnel du C.P.A.S. — de la même manière que le receveur communal est un fonctionnaire qui appartient au personnel de la commune.

L'article 43 de la loi organique précise, cependant, que cette règle est assortie de l'exception suivante : « dans les C.P.A.S. où l'exercice de la fonction de re-

ceveur ne requiert pas une activité à temps plein, cette fonction est confiée à un receveur régional». Il est ajouté que «le Roi délimite les conditions et modalités suivant lesquelles les receveurs régionaux seront désignés et exerceront leurs fonctions». Ce receveur régional qui est-il ? Est-ce celui de l'article 114 de la loi communale ? En droit, non. Il s'agira d'un receveur régional de C.P.A.S. et non d'un receveur régional communal. L'arrêté royal du 23 mars 1977 fait clairement la distinction entre les deux grades et entre les deux fonctions ; il précise même que le receveur régional pour les centres publics d'aide sociale est nommé dans les mêmes conditions et suivant les mêmes modalités que son homonyme, le receveur communal régional.

En fait, les distinctions sont moins nettes. Pour une raison fort simple qu'indiquent sans ambages les textes réglementaires : une même personne peut exercer des fonctions de receveur régional à la fois dans une ou plusieurs communes et dans un ou plusieurs centres publics d'aide sociale. C'est ici que la difficulté peut apparaître. Est-il besoin d'indiquer que l'aide sociale fait partie des matières personnalisables et, à ce titre, relève des matières communautaires ? Voilà un élément supplémentaire d'embrouillamini.

Le receveur régional, tiraillé entre la commune et le C.P.A.S., n'est-il pas agent de l'Etat dans sa première fonction et agent de la communauté dans la seconde ? Le receveur régional qui ne desservirait que les C.P.A.S. ne fait-il pas partie de l'administration communautaire et le gouverneur de province qui le désigne n'agit-il pas ici comme commissaire de l'Exécutif de la Communauté ? Je livre cette question à vos réflexions. Mais tout indique qu'il ne faut pas négliger ces nouvelles perspectives...

Je me résume. Le receveur régional est, pour l'instant, tiraillé entre sa fonction (communale), son recrutement (provincial), son statut (national pour l'essentiel), et peut-être son avenir (régional et communautaire). Cette situation est-elle tenable ? C'est l'objet d'autres réflexions.

II. LES PROJETS

Fonction, recrutement, statut, perspectives institutionnelles ... Voilà les quatre éléments de la quadrature du cercle. Qui peut penser que cette situation passablement embrouillée pourra se maintenir dans une Belgique en restructuration ? Qui peut douter qu'un jour ou l'autre, le pouvoir politique — ou les pouvoirs politiques d'une Belgique régionalisée — ne devront pas faire des choix ? Dans quelles directions pourraient-ils aller ? C'est l'objet des quelques réflexions que je voudrais maintenant esquisser.

— Première orientation. A l'heure actuelle, il y a

dissociation de la fonction et du statut. L'une est communale, l'autre est national. Une solution simple — certains diront : simpliste — revient à combler l'hiatus, en établissant le statut là où la fonction est appelée à s'exercer. Bref, il s'agit là de «communaliser» le statut, le recrutement, la nomination du receveur régional. La proposition Tant et consorts s'inscrit évidemment dans cette perspective. On le sait. L'article 114, al. 1er, 2° de la loi communale oblige les communes comptant moins de 10.000 habitants à recourir à un receveur communal. Il assortit, d'ailleurs, cette obligation d'une réserve qui est en même temps une soupape dans l'application de la loi : des dérogations peuvent être obtenues ; le Roi peut autoriser une commune de moins de 10.000 habitants à recruter un receveur communal, pour autant qu'il ait été saisi d'une proposition motivée du conseil communal en ce sens.

La proposition Tant a pour objet de renverser ces perspectives. Lorsqu'un receveur communal ou un receveur régional qui dessert une commune de moins de 10.000 habitants viendrait à cesser ses fonctions, le conseil communal serait — de plein droit — autorisé à recruter un receveur communal qu'il nommerait, bien entendu, pour une fonction à temps partiel. Ce n'est que dans l'hypothèse où une telle décision n'aurait pas été prise dans les trois mois, qu'il serait procédé au recrutement d'un receveur régional — oserai-je dire : ancien régime.

La proposition Tant n'est pas, me semble-t-il, sans soulever au moins deux questions. *La première* est simple. M. X. pourra-t-il demain être nommé receveur communal à 25% dans la commune A et par la commune A, puis receveur à 50% dans la commune B et par la commune B, puis encore, pour les 25% restants, receveur dans la commune C et par la commune C ? Il va de soi que si cette perspective ou cette possibilité n'est pas écartée, une partie des développements de la proposition perd le plus clair de son utilité : assurer la disponibilité du receveur, favoriser le temps partiel, permettre un travail sur place... Si M. X. peut, à la faveur de nominations successives, concentrer en ses mains plusieurs recettes communales à temps partiel, je vois mal quel changement serait apporté à la situation actuelle.

Si, c'est le cas, le changement se ramène à une simple modification de l'autorité investie du pouvoir de nommer. Mais là, je le dis sans ambages. Pour avoir à plusieurs reprises participé à des jurys qui devaient procéder aux concours de recrutement de receveurs régionaux, je me suis toujours félicité des conditions de déroulement de ces épreuves. «Que le meilleur gagne» n'était pas un vain mot. Les conditions de loyauté, d'impartialité, d'appréciation objective des connaissances scientifiques, des capacités humaines et des aptitudes professionnelles pouvaient — comme il se doit, dans un concours digne de ce nom — être

utilement remplies...

La politisation, chancre de notre système administratif, était — autant que possible — évitée. Je ne suis pas sûr que la communalisation du recrutement et de la nomination permette d'atteindre partout et toujours les mêmes résultats dans les mêmes conditions.

La deuxième question que soulève la proposition Tant est plus technique. La proposition part de l'hypothèse suivante. Un receveur régional est admis à la retraite. Il doit être remplacé. C'est à la commune qu'il reviendrait d'agir pour recruter un receveur communal, cette fois. Si elle n'a pas statué dans les trois mois, elle recevra un receveur régional. Je comprends les intentions des auteurs de la proposition, mais je me demande si elle est bien formulée, et donc si elle est praticable.

Prenons un exemple simple. Les communes de A, B et C sont aujourd'hui desservies par un receveur régional. Supposons que celui-ci cesse, pour une raison ou pour une autre, ses fonctions. La commune A se dit : « Et si je recrutais un receveur communal à temps partiel ? » Ce qu'elle réalise dans un délai de trois mois. Mais qui ne voit que sa décision à elle va commander — qu'elle le veuille ou non — celles des communes B et C qui devront, à leur tour, renoncer au système du receveur régional : c'est comme dans les chaînes de dominos où les pions se renversent les uns après les autres... On me dira que les coopérations et les conversations informelles sont toujours possibles. Mais n'est-il pas curieux qu'une réforme qui se place sous l'étendard de l'autonomie communale conduise des communes à se ranger aux comportements d'autres et se voient, peut-être, imposer le receveur communal que les communes qui auront pris le train en premier lieu auront recruté ?

En d'autres termes, et du seul point de vue de la rédaction de la proposition de loi, il y a des articulations entre la décision d'une commune et la fonction à assurer dans plusieurs communes qui n'ont pas été précisées à suffisance.

— Une deuxième orientation est également concevable. Puisqu'il y a dissociation entre la fonction et le statut, pourquoi ne pas rapprocher la fonction du statut ? Pourquoi ne pas « nationaliser », si j'ose utiliser cette expression, ou — à terme — régionaliser la fonction du receveur ? Pourquoi ne serait-il pas le collaborateur de la collectivité générale avant d'être celui de la collectivité communale ?

D'autres Etats pratiquent ce système. En France, par exemple, le comptable de la commune est, pour utiliser une expression de Jacques Bourdon et Jean-Marie Pontier, dans leur « Droit des collectivités locales », un comptable direct du trésor, nommé par le ministre du budget et contrôlé dans son action quotidienne par la juridiction que constitue la chambre régionale des comptes.

Est-il pensable que la Belgique s'engage un jour dans cette voie ? Faut-il considérer que la réforme de 1934 n'était qu'un premier pas et que plus de cinquante ans plus tard une autre réforme devrait intervenir aux fins de faire de tous les receveurs des agents de l'Etat ? Je ne le pense pas. Et ceci pour deux raisons qui tiennent à nos traditions politiques et administratives.

D'abord, l'autonomie locale n'a pas le même contenu dans tous les Etats de la Communauté européenne. En Belgique, le principe y est encore entendu au sens strict de l'expression, malgré les contraintes économiques, culturelles ou sociales qui peuvent en raboter des éléments parfois essentiels — je pense au principe de l'autonomie en matière de recettes fiscales qui devient de plus en plus théorique. Il reste que, spécialement en matière de gestion des personnels au niveau local, les communes belges résistent — avec l'énergie du désespoir ... — aux tentatives d'uniformisation, d'alignement, à plus forte raison de reprise en mains à l'échelle de l'Etat. Ces résistances, bien ou mal fondées, peu importe, ne peuvent être perdues de vue.

Autre différence. La Belgique est l'un des seuls Etats européens à avoir réalisé une opération de fusion des communes. Le besoin s'y fait peut-être moins sentir qu'ailleurs d'une reprise en main au niveau central !

Dans ce contexte, la « nationalisation » ne paraît guère concevable.

— Troisième orientation. Ne serait-il pas temps de songer à adapter le statut des receveurs — je dis bien : de tous les receveurs, communaux, régionaux, de C.P.A.S., régionaux de C.P.A.S. ? Ne serait-il pas temps de concevoir une plus grande osmose entre ces personnels appelés à remplir des fonctions similaires ?

Quel est le problème ? Un receveur a l'obligation légale de veiller à la régularité des recettes et des dépenses communales. En ce sens, le receveur est investi d'une fonction de vérification des actes accomplis par les autorités locales. Il va de soi que ce contrôle préalable, qui peut aller jusqu'à refuser d'exécuter les ordres de paiement irréguliers ou à refuser de recouvrer des droits qui ne sont pas établis, n'a de sens que si le receveur est un fonctionnaire indépendant des autorités politiques qu'il a charge de contrôler.

Le mot d'indépendance est lâché. Il est essentiel dans ce débat. Il n'est pas sans susciter plusieurs réflexions.

Un. La question de l'indépendance concerne surtout le receveur communal. Comme l'écrivait récemment Lucien Spaute, dans le Bulletin du Crédit Communal (1986, p. 34), « il est indispensable que le receveur sache sauvegarder son indépendance vis-à-vis des administrateurs communaux ; ce qui n'est pas toujours aisé, surtout pour le receveur *local*, qui dé-

pend entièrement de ces administrateurs pour sa carrière personnelle et pour le fonctionnement journalier de son service». On peut se demander si receveurs communaux et receveurs régionaux n'ont pas ici partie liée. Tous ont intérêt à préserver leur indépendance.

Une réforme des modes de désignation des receveurs communaux devrait peut-être être suggérée, plutôt qu'une extension des procédures anciennes de recrutement à des receveurs communaux à temps partiel.

Deux. L'indépendance se mérite. Je veux dire par là que les receveurs régionaux ne peuvent se prévaloir d'une réelle indépendance dans l'exercice de leurs fonctions que si les services qu'ils rendent sont à la hauteur de l'éminence de leurs fonctions. L'indépendance n'est pas donnée, comme une grâce de l'Esprit Saint. Elle ne vient pas de la loi. Elle ne vient pas du gouverneur. Elle ne vient même pas des sommes consignées. Au-delà de tous ces éléments rassemblés, elle ne peut venir, à mon sens, que de la manière dont le receveur régional exerce sa fonction.

Ce sont là de belles et sages paroles, me dira-t-on. Mais concrètement ? Je voudrais faire une proposition précise. L'indépendance m'effraie. Le receveur travaille seul. Le receveur travaille sans filet. Le receveur joue avec le feu, parce qu'il travaille dans des domaines politiquement sensibles — imagine-t-on un projet politique sans utilisation de moyens financiers, sans engagements, sans dépenses. L'exercice est difficile. Mais pourquoi ne pas imaginer, comme en d'autres professions, que le receveur — tout indépendant qu'il est — participe régulièrement avec ses collègues — tout aussi indépendants — à ce que j'appellerai volontiers des réunions de supervision où seraient confrontées les expériences, où seraient évoquées les difficultés de la pratique quotidienne, où serait exercé un certain contrôle des receveurs sur l'activité de leurs pairs.

Ces réunions, je les verrais comme des réunions officielles — à l'initiative du gouverneur de la province, ou du receveur régional le plus ancien. J'y verrais, autour d'une table, non seulement des receveurs régionaux mais aussi de receveurs communaux. J'y verrais discuter tout autant des méthodes comptables que des grands problèmes de déontologie. J'y verrais... Mais peut-être suis-je en train de rêver ? Je suis convaincu que des entreprises de supervision — sans caractère contraignant — pourraient accompagner utilement l'exercice de tâches poursuivies en toute conscience et en toute indépendance.

Trois. L'indépendance ne se gagne pas tout seul. Ou ne se préserve pas tout seul. Il faut des alliés. Sinon l'indépendant devient vite isolé, paria et, à court terme, il perd le bien qui lui est le plus cher, l'indépendance.

Le receveur régional devrait, me semble-t-il, se faire un allié du receveur communal. Ils ne sont pas concurrents. Ils remplissent les mêmes fonctions. Ils pourraient voir se rapprocher, fût-ce sur certains points, leurs statuts. Leur combat peut être un combat commun pour plus de légalité et plus de rationalité dans les choix et dans les dépenses.

Le receveur régional devrait, me semble-t-il, se faire un allié du personnel politique. En lui expliquant que l'essentiel n'est pas de désigner quelques créatures à des postes de responsabilité, mais d'obtenir chaque jour l'aide, l'assistance, le conseil et, quand il le faut, le contrôle dans la gestion des deniers publics. A cet égard, le receveur régional devra accepter de prendre ses responsabilités. Sa fonction est communale. Il n'est pas, comme on dit parfois, l'avant-garde des autorités de tutelle. Il doit se préserver d'une attitude qui revient à prévenir les foudres de la tutelle, plutôt qu'à se borner à de strictes analyses de légalité. C'est la condition d'une bonne collaboration avec les autorités locales.

Le receveur régional devrait aussi se faire un allié de l'opinion publique. En montrant comment un statut de large indépendance, corrigé par le souci de servir pleinement l'intérêt communal et peut-être assorti des nécessaires supervisions, peut conduire à une gestion correcte des deniers publics. Ceci peut être dit sans démagogie et sans outrecuidance.

*
* *

Le receveur régional a un peu plus de cinquante ans. C'est l'âge de la pleine maturité. Ce n'est pas celui de la mise à la retraite...

Le receveur régional n'aura de successeur, cependant, que si les pouvoirs politiques — nationaux aujourd'hui, régionaux demain — acceptent de préserver — pour l'essentiel — le statut d'indépendance qui est le sien.

Les nostalgiques d'une autonomie communale — pure et dure — regretteront peut-être que toutes les fonctions communales ne soient pas nécessairement assumées par du personnel communal. Mais les évolutions que connaît, en cette fin du 20^{ème} siècle, dans tous les pays européens, l'autonomie communale ne conduisent-elles pas à des formes de coopération institutionnelle plutôt qu'à des modes d'affrontement ?

Je le dis comme je le pense. Le receveur régional mérite de vivre. Il est l'un des chaînons d'un ensemble institutionnel dans lequel l'Etat, la région, la province et la commune sont appelés à collaborer.

Notre Etat a besoin de maillons, comme de pain. Notre Etat a besoin de receveurs régionaux.