CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.819 du 4 juin 2009

A. 183.068/XV-568

En cause : **L'a.s.b.l. Bibliothèque libre «La Fléronnaise»,**

ayant élu domicile chez
Mes D. & X. DRION, avocats,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement.
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 mai 2007 par l'a.s.b.l. Bibliothèque libre «La Fléronnaise» qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 décembre 2006 portant reconnaissance de la bibliothèque publique locale de Fléron;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 5 mai 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 juin 2009;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

1. Le 24 février 2006, la commune de Fléron a adressé au service de la lecture publique du ministère de la Communauté française un dossier de demande de reconnaissance de son réseau local de bibliothèques pour l'année 2006. Cette demande identifiait le «Réseau de Lecture Publique de Fléron» comprenant trois bibliothèques, à savoir la bibliothèque communale de Fléron, indiquée comme «bibliothèque locale-pivot», la bibliothèque communale de Romsée et la bibliothèque communale de Retinne-cité.
Après avoir indiqué que le nombre total des bibliothèques implantées sur le territoire communal était au nombre de 4, le même dossier répondait par «NON» à la question: «Toutes les entités bibliothéconomiques situées sur le territoire, et qui ont exprimé leur souhait de s'inscrire dans le réseau, sont-elles intégrées à la bibliothèque locale demandant le contrat programme ?». A ce propos, il était précisé ce qui suit:

« Plusieurs séances de travail concernant une convention avec la bibliothèque libre "La Fléronnaise" asbl ont déjà eu lieu et une convention a été établie. Les négociations concernant les modalités de cette convention sont en cours».

2. Le 4 avril 2006**,** la directrice générale a.i. de l'administration générale de la Culture du ministère de la Communauté française interroge le directeur des affaires juridiques et contentieuses sur le point suivant:

« Objet : recevabilité d'un dossier.

L'article 35, § 3, de l'arrêté du 14 mars 1995 précise la prise en considération de tout dossier de demande de reconnaissance comme point de départ de la procédure d'analyse de la demande de reconnaissance.

L'article 35, § 2, fixe la liste des documents qui doivent être fournis. Le point 1**/** parle des textes établissant le statut juridique de la bibliothèque.

Dans la mesure où une bibliothèque locale telle que définie à l'article 1er de l'arrêté peut être constituée de structures pouvant dépendre de pouvoirs organisateurs différents et l'association de ces pouvoirs organisateurs étant obligatoire conformément à l'article 11, § 1er, je souhaiterais savoir si vous estimez que la prise en considération de la recevabilité d'une demande ne peut être établie qu'à la condition que les statuts des

différents pouvoirs organisateurs soient déposés et que la convention les liant entre eux dans la structuration de la bibliothèque locale dûment approuvée par les parties soit également déposée dans le dossier».

Le 13 avril suivant, le directeur des affaires juridiques et contentieuses répond notamment ce qui suit:

« Si le dossier de reconnaissance d'une bibliothèque publique locale constituée de plusieurs entités bibliothéconomiques relevant de plusieurs pouvoirs organisateurs différents, ne contient ni la convention de collaboration conclue entre ces différents P.O. ni les statuts des P.O., il est incomplet puisqu'il ne contient pas les textes établissant le statut juridique de cette bibliothèque.

Précisons que même si la section 5 de l'arrêté du 14 mars 1995 (relatif à l'organisation du service public de la lecture) ne le mentionne pas expressément, lorsque l'Administration constate que le dossier de demande de reconnaissance est incomplet, elle doit en informer par écrit le pouvoir organisateur, l'inviter (à) transmettre les documents manquants et lui rappeler que le dossier ne peut être pris en considération que lorsqu'il est complet (art. 35, § 3, de l'A.G.C.F. du 14 mars 1995)».

3. Le 4 mai 2006, la demande introduite par la commune de Fléron donne lieu à un rapport d'inspection négatif du service général de l'inspection de la direction générale de la Culture.

Ce rapport, signé par l'inspecteur-directeur f.f. du service, indique notamment ce qui suit:

«La demande introduite par l'autorité communale ne reprend pas, ni dans la structuration du réseau, ni dans les données statistiques et bibliothéconomiques, la bibliothèque de droit privé qui a, à diverses reprises, manifesté formellement sa volonté d'être intégrée au réseau en constitution. Alors qu'un document identifiant cette volonté figure dans le dossier de demande de contrat-programme.

(...)

Il convient de constater qu'en l'état, le dossier de demande de reconnaissance n'est pas recevable au titre de l'article 11 § 1er alinéa 2 de l'arrêté du 14 mars 1995.

(...)

AVIS DE L'INSPECTION:

Ce dossier n'étant pas formellement recevable, il n'aurait pas dû être mis à l'instruction.

Subsidiairement, il convient de noter que de nombreux critères de reconnaissance ne sont pas rencontrés.

Tenant compte de ce qui précède, la demande de reconnaissance n'étant pas juridiquement recevable et les critères de reconnaissance n'étant pas rencontrés, l'avis de l'Inspection concernant cette demande est doublement NÉGATIF».

4. Le dossier administratif produit au Conseil d'Etat comprend également un rapport du Comité provincial de coordination de la lecture publique de Liège, daté du 10 mai 2006, qui a examiné la demande de reconnaissance introduite par la commune de Fléron et conclut que ce comité a estimé la demande prématurée et a constaté «que les relations entre les deux Pouvoirs organisateurs des bibliothèques implantées sur le territoire de la commune de Fléron n'ont pas été finalisées par la signature d'une convention».

Toujours au dossier figure le procès-verbal de la réunion du 10 mai 2006 du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, lequel, à propos de l'examen de la demande de la commune de Fléron, mentionne ce qui suit:

«Robert Gerkens signale que le développement de la bibliothèque locale de Fléron, en contrat-programme jusqu'au 31 décembre 2006, n'est pas encore à maturité. Il propose la poursuite du contrat-programme.

Jean-Michel Defawe transmet l'avis du Comité provincial de Coordination de la Lecture publique pour la Province de Liège qui a constaté une évolution positive à l'exception des relations avec la bibliothèque de droit privé avec laquelle il n'y a pas encore de convention. La négociation est toujours en cours. Le Comité pense donc qu'il faudra peut-être envisager de renouveler le contrat-programme au 1er janvier 2007 afin de faire aboutir la convention, ou d'attribuer la reconnaissance si tout est en ordre à cette date.

Yvette Lecomte pense que la convention pourrait être signée avant la fin de l'année. Elle signale que l'A.S.B.L. organisant une entité bibliothéconomique n'a été créée qu'en décembre 2005. Le dossier de reconnaissance pourra être complété avec les évolutions de la situation locale. A noter que la bibliothèque pivot a été inaugurée en septembre 2005 et qu'elle est de grande qualité.

Avis de l'inspection : Favorable à la poursuite du contrat-programme.

Avis du Conseil supérieur des Bibliothèques publiques : Favorable à la poursuite du contrat-programme».

5. Le 22 août 2006, le directeur de cabinet de la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse écrit ce qui suit à la directrice générale a.i. de la direction générale de la Culture:

«Le dossier de reconnaissance introduit par la commune de Fléron est quasi complet. Elle a consenti de gros efforts pour développer la lecture sur son territoire.

Il n'est pas concevable pour Madame la Ministre de refuser la reconnaissance sollicitée sur base d'une demande d'accès au réseau formulée par une entité bibliothéconomique de droit privé pour laquelle aucun élément ne lui est parvenu quant à sa conformité avec les prescrits de la législation en lecture publique (cf. art. 11, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement du 14 mars 1995 relatif à l'organisation du service public de la lecture).

Au surplus, cette entité adopte une position non constructive. Suivant les informations qui nous ont été communiquées, elle refuserait, sans justification, de participer à l'aboutissement d'un projet de convention de collaboration lui soumis par la commune.

Compte tenu de ces éléments, malgré l'avis négatif du CSBP, Madame la Ministre a décidé de faire droit à la demande de reconnaissance introduite par la commune de Fléron dès que les dernières conditions de la reconnaissance seront remplies (nombre de prêts, amélioration du plan de développement, mise en place des comités consultatifs).

La reconnaissance de cette nouvelle bibliothèque publique locale en catégorie C impliquera qu'elle reçoive deux subventions forfaitaires (34.953 euros) qu'elle justifiera par l'engagement d'un bibliothécaire-documentaliste à temps plein.

Vous voudrez bien soumettre à la signature de Madame la Ministre un arrêté de reconnaissance sur base des éléments de cette note».

6. Le 6 décembre 2006 le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté «portant reconnaissance de la bibliothèque publique locale de Fléron». Il s'agit de l'acte attaqué, lequel dispose comme suit:

«Vu le décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la Lecture, modifié par les décrets des 8 juillet 1983, 21 octobre 1988, 19 juillet 1991, 30 novembre 1992, 10 avril 2003, 17 décembre 2003 et 20 juillet 2005;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 1995 relatif à l'organisation du Service public de la Lecture, modifié par les arrêtés des 2 septembre 1997, 8 novembre 1999, 12 décembre 2000, 8 novembre 2001 et 11 décembre 2003;

Vu l'avis du Service général de l'Inspection pour 1a Culture, rendu le 22 mai 2006;

Vu l'avis du Comité provincial de Coordination de la Lecture publique de Liège, rendu le 9 mai 2006;

Vu l'avis du Conseil supérieur des Bibliothèques publiques rendu le 10 mai 2006;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances donné le 4 décembre 2006;

Considérant la demande introduite par la Commune de F1éron le 1er mars 2006;

Considérant la prise en considération de cette demande Ie 20 mars 2006;

Considérant que la bibliothèque organisée par la Commune de Fléron remplit les conditions pour pouvoir être reconnue en qualité de bibliothèque publique locale;

Considérant que cette bibliothèque a comme territoire de compétence 1a Commune de Fléron;

Considérant que cette commune a une population de 15.946 habitants,

Arrête :

Article 1er. La bibliothèque organisée par la Commune de Fléron est reconnue en qualité de bibliothèque publique locale -catégorie C- et bénéficie de 2 (deux) subventions.

Art. 2. Pour l'année 2006, cette bibliothèque bénéficie de l'équivalent d'une subvention et de quatre/douzième (4/12) de la deuxième subvention.

Art. 3. Cette reconnaissance entre en vigueur le 1er septembre 2006.»;

L'arrêté a été publié au Moniteur belge du 8 mars 2007.

7. Dans sa requête, l'a.s.b.l. Bibliothèque libre «La Fléronnaise» écrit ce qui suit à propos de son intérêt à l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué:

« Au terme de l'arrêté du Gouvemement de la Communauté française du 14 mars 1995, re1atif à l'organisation du service public de la lecture, toutes les entités bib1iothéconomiques situées sur le territoire de 1a Commune qui demandent une reconnaissance - en l'espèce 1a Commune de FLERON - et qui ont exprimé leur souhait de s'inscrire dans le réseau, doivent être intégrées.

La partie requérante a clairement manifesté son souhait de s'inscrire dans le réseau comme cela résulte des réunions tenues entre la Commune de FLERON et la partie requérante.

II faut observer que le dossier de reconnaissance incriminé ne comporte nullement de convention arrêtée entre la Commune de FLERON et la partie requérante.

II en résulte que la seule Commune de FLERON est bénéficiaire des subventions forfaitaires accordées par la Communauté française.

La Commune de FLERON ne s'est engagée dans aucune obligation de partage des subventions à l'égard notamment de la partie requérante.

La partie requérante justifie d'un intérêt certain, direct, légitime et actuel.»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours liée à l'absence d'intérêt à agir de la requérante; qu'elle estime que cette dernière ne démontre pas en quoi l'annulation de l'acte attaqué permettrait de lui procurer un avantage quelconque par rapport à la situation existante et soutient que la partie adverse ne pourrait, à la suite d'une éventuelle annulation par le Conseil d'Etat, que refuser d'accorder la reconnaissance demandée, puisque le dossier déposé ne

pourrait être considéré comme complet faute de convention existant entre la commune de Fléron et la requérante;

Considérant, en ce qui concerne l'intérêt à agir de la partie requérante, que le premier auditeur chargé de l'instruction du dossier a conclu dans son rapport à l'irrecevabilité du recours, pour les motifs suivants:

« Afin de justifier la recevabilité d'une requête en annulation qu'elle dépose devant le Conseil d'Etat, il est constant que toute partie requérante doit disposer d'un intérêt à son recours.

En l'occurrence, l'on aperçoit difficilement en quoi l'annulation postulée par la partie requérante lui procurerait un avantage.

L'acte attaqué attribue en effet une reconnaissance et des subventions à la bibliothèque publique locale de Fléron, à la suite de la demande introduite par cette commune le 24 février 2006.

Dans cette demande de reconnaissance, la partie requérante est vue comme une entité bibliothéconomique de la bibliothèque publique locale organisée sous la forme d'un réseau (dénommé "Réseau de Lecture publique de Fléron").

Le dossier administratif révèle par ailleurs que la partie requérante a adhéré à ce projet, de telle manière qu'il est permis de considérer qu'elle a bien exprimé le souhait de s'inscrire dans le réseau.

Une éventuelle annulation aurait pour effet de faire disparaître la reconnaissance et les subventions précitées, desquelles elle bénéficie pour partie en qualité d'"entité bibliothéconomique".

Il convient dès lors de considérer qu'un éventuel arrêt d'annulation n'améliorerait aucunement sa position.»;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir qu'elle n'a pas été admise au partage des subventions allouées à la commune de Fléron dans le cadre du réseau de lecture publique de cette commune; qu'elle écrit ensuite:

« Si votre Conseil estime, comme Monsieur le premier auditeur, que la partie requérante est, à l'heure actuelle, partie intégrante du réseau de lecture publique de Fléron, force est de constater que la partie requérante n'a pas intérêt à la procédure.

Par contre, si votre Conseil considère que la partie requérante n'est pas partie intégrante au réseau de lecture publique de Fléron et que, par conséquent, elle n'a pas droit à une partie des subventions allouées à ce réseau, en sa qualité d'entité bibliothéconomique, la partie requérante a un intérêt à agir.»;

Considérant que ces considérations sont ambiguës et ne permettent pas de comprendre si l'a.s.b.l. Bibliothèque libre «La Fléronnaise» est intégrée ou non dans un réseau local de bibliothèques et si une convention a à cet effet été finalisée entre la commune de Fléron et l'a.s.b.l. concernée; que la partie adverse n'a pas déposé de dernier mémoire pour éclairer ce point; qu'il ressort par ailleurs du dossier produit au Conseil d'Etat que par une lettre du 16 février 2007, postérieure à la date de l'acte attaqué, la requérante a écrit ce qui suit à la commune de Fléron :

«Nous avons appris que le Réseau de Lecture publique de Fléron est reconnu par la Communauté française. Des moyens complémentaires sont octroyés à l'ensemble des bibliothèques de notre entité à partir du 1er septembre 2006. Nous souhaitons en connaître la répartition entre nos deux Pouvoirs Organisateurs.

(...)

Par ailleurs, nous n'avons pas connaissance de vos réactions finales aux propositions que nous avons faites lors de notre entrevue du 19 avril 2006, ce qui ne nous a pas permis de signer la convention à établir entre nos deux Pouvoirs Organisateurs.»;

que le dossier comprend également le courrier adressé le 6 avril 2007 par la commune de Fléron à la requérante, lui proposant «de reprendre les négociations en vue d'une finalisation d'une convention entre les bibliothèques communales et la bibliothèque libre "La Fléronnaise"»;

Considérant que l'article 11, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 1995 relatif à l'organisation du service public de la lecture prévoit ce qui suit à propos des conditions générales de reconnaissance des bibliothèques publiques:

« Pour être reconnue par le Ministre et conserver sa reconnaissance, la bibliothèque publique locale ne peut comporter, si elles existent, que des entités bibliothéconomiques remplissant toutes les conditions énoncées au présent arrêté et justifiant de leur activité pour l'accomplissement local de la mission de service public de la lecture.

Une bibliothèque locale ne peut être prise en considération pour la reconnaissance par le Ministre que si toutes les entités bibliothéconomiques situées sur son territoire, répondant aux normes et critères du présent arrêté, et qui ont exprimé leur souhait de s'inscrire dans le réseau, y sont intégrées. »;

que par ailleurs, l'article 2, § ler, alinéa 2, du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture prévoit que lorsqu'un réseau est constitué d'entités bibliothéconomiques qui relèvent de pouvoirs organisateurs différents, les modalités de leur collaboration sont déterminées par une convention; qu'il s'ensuit qu'une bibliothèque publique locale n'a l'obligation d'intégrer toutes les entités bibliothéconomiques situées sur son territoire que pour autant que celles-ci y consentent et acceptent de collaborer;

Considérant qu'en l'espèce il résulte de l'absence de la convention concrétisant la volonté de collaborer de l'a.s.b.l. requérante et de la commune au sein d'un réseau intégrant toutes les entités bibliothéconomiques situées sur le territoire de Fléron, que la requérante reste en défaut de démontrer en quoi une éventuelle annulation de l'arrêté attaqué, qui se borne à reconnaître la seule bibliothèque publique locale, permettrait de lui procurer un avantage quelconque par rapport à la situation existante; qu'il s'ensuit que son recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre juin deux mille neuf par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
M.	GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

K. T. GAYIBOR. M. LEROY.