

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 25 février 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "relatif aux subventions-traitements octroyées aux membres du personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques reconnues", amendé par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française le 15 mars 1982, et en ayant délibéré en ses séances des 31 mars, 21 avril, 28 avril et 5 mai 1982, a donné le 5 mai 1982 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE.

Suivant l'article 2, § 1er, du décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture (ci-après dénommé "le décret",

"Les bibliothèques publiques reconnues ou créées par l'Etat sont locales, principales, centrales, itinérantes ou spéciales. Elles peuvent avoir des sections, des filiales et des dépôts.

La bibliothèque publique locale est celle qui exerce ses activités dans le cadre géographique d'une commune.

La bibliothèque publique principale s'adresse à la population de plusieurs communes et assiste les bibliothèques publiques locales de son ressort.

La bibliothèque publique centrale assiste les bibliothèques publiques principales et locales de son ressort.

La bibliothèque publique itinérante dessert les localités dépourvues de bibliothèques et prête son concours aux bibliothèques publiques locales dont le fonds de livres est insuffisant.

La bibliothèque publique spéciale est destinée à pourvoir aux besoins de lecture de personnes, qui, normalement, ne peuvent fréquenter les autres bibliothèques publiques".

Un arrêté ministériel du 28 février 1980, dont le projet n'a pas, "vu l'urgence", été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, contient, lui aussi, une série de définitions, qui ne coïncident pas entièrement avec celles du décret. Aux notions de bibliothèques locale, principale, centrale, itiné-

.../...

rante et spéciale qu'il redéfinit, en des termes dont la conformité au décret est parfois douteuse, il ajoute celle de bibliothèque circulante. Celle-ci est "une bibliothèque publique de prêt direct desservant surtout une clientèle dispersée sur un territoire géographique délimité" et pouvant "être associée à l'activité d'une bibliothèque locale, principale ou centrale" (article 8). La bibliothèque itinérante, pour le même arrêté, "signifie une bibliothèque publique, section d'une bibliothèque centrale, desservant dans l'esprit du réseau, les bibliothèques principales et locales d'une région préalablement délimitée, en leur assurant des interventions complémentaires et des collections d'appoint" (article 7).

L'article 2, § 2, du décret donnait au Ministre (et donne actuellement à l'Exécutif) le pouvoir de déterminer "les conditions générales relatives à la classification, à l'implantation, à l'aire géographique et à l'organisation des bibliothèques", ainsi que "pour chaque catégorie de bibliothèque, les conditions de reconnaissance". Il n'emportait pas le pouvoir de répartir les bibliothèques publiques en des catégories différentes de celles du décret. A cet égard, l'arrêté ministériel du 28 février 1980, bien qu'il soit rédigé en termes peu clairs, s'écarte certainement du décret, au moins en ce que, à la place de la catégorie des bibliothèques itinérantes prévue par le décret, il établit deux catégories, les bibliothèques itinérantes et les bibliothèques circulantes, dont la première est présentée comme une section d'une bibliothèque centrale, tandis que la seconde paraît davantage correspondre à la bibliothèque itinérante telle que le décret la conçoit.

L'arrêté en projet, notamment dans son article 9, se réfère à la terminologie de l'arrêté ministériel et s'approprie, par conséquent, les confusions, voire les excès de pouvoir, dont il est entaché.

.../...

Afin de prévenir des difficultés d'application et peut-être des recours contentieux, il conviendrait de revoir, dans le sens d'une plus grande clarté et d'une plus grande rigueur dans le souci de conformité au décret, l'ensemble du régime qui procède de l'arrêté ministériel du 28 février 1980 et qui, par le jeu de la référence, procédera en partie de l'arrêté en projet.

INTITULE.

Les subventions-traitements ne sont pas octroyées aux membres du personnel, mais aux pouvoirs organisateurs des bibliothèques, pour les membres de leur personnel.

Par ailleurs, l'arrêté concerne à la fois le personnel et les subventions-traitements. L'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française relatif aux membres du personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques reconnues, et aux subventions-traitements".

PREAMBULE.

L'alinéa 1er devrait être rédigé comme suit :

"Vu le décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture, notamment l'article 4, 2., l'article 8, § 1er, et l'article 11, alinéa 1er;"

La mention de la date de l'avis du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, à l'alinéa 2, n'est pas prescrite par la loi. Elle n'est, par conséquent, pas indispensable.

.../...

L'arrêté de l'Exécutif du 3 février 1982 réglant la signature des actes de l'Exécutif contient des règles générales qui doivent être appliquées dans tous les cas. Le visa de cet arrêté, proposé dans l'un des amendements parvenus au Conseil d'Etat le 15 mars 1982, est, par conséquent, superflu et il doit être omis.

Il y aura lieu d'ajouter deux alinéas immédiatement avant le visa de l'avis du Conseil d'Etat :

1. Compte tenu de l'article 20, il convient de viser au préambule l'article 10 de l'arrêté ministériel du 28 février 1980 définissant les différents types de bibliothèques publiques et organisant le développement fonctionnel du réseau;

2. L'arrêté requiert l'accord du Ministre Président, en tant qu'il a le budget dans ses attributions; le préambule doit mentionner cet accord, avec l'indication de sa date.

Le texte suivant est proposé pour les deux alinéas :

"Vu l'arrêté ministériel du 28 février 1980 définissant les différents types de bibliothèques publiques et organisant le développement fonctionnel du réseau, notamment l'article 10;

Vu l'accord du Ministre Président, donné le ...;".

Par ailleurs, la formule de proposition ne doit mentionner que le ministre proposant, car il va de soi que l'Exécutif n'a pas d'avis à se donner à lui-même.

.../...

DISPOSITIF.Articles 1er, 2 et 3.

Ces dispositions gagneraient à être fondues en un seul article qui pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Le personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques visées par l'article 1er du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, est nommé, promu et révoqué conformément aux conditions déterminées par le présent arrêté, qu'il soit soumis à un régime statutaire ou engagé dans les liens d'un contrat de travail".

Article 4.

La première phrase énonce un truisme.

La deuxième phrase fait double emploi avec l'article 11, alinéa 3, du décret.

La disposition est donc superflue et doit être omise.

Article 5 (devenant l'article 2).

Suivant cette disposition,

"Les grades que portent les agents visés à l'article 1er sont repris à l'annexe I du présent arrêté".

.../...

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition excède les compétences conférées à l'Exécutif par l'article 11 du décret.

Certes, comme les délégués de l'Exécutif l'ont fait valoir, il serait impossible de fixer des subventions-traitements ainsi que des conditions de nomination et de promotion sans se référer à des grades ou du moins à des fonctions.

Le texte échapperait à cette critique s'il était rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les subventions-traitements sont octroyées pour les grades énumérés à l'annexe I".

Article 6 (devenant l'article 3).

La première partie de l'article est inutile : le statut du personnel des bibliothèques publiques est normalement fixé par le pouvoir organisateur; l'Exécutif n'est habilité à le régler que dans les limites fixées par le décret.

Il ne faut pas préciser que le diplôme ou le certificat doit être "régulièrement délivré".

L'article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-

Les membres du personnel des bibliothèques publiques doivent être porteurs des diplômes et certificats mentionnés à l'annexe II en regard de la fonction à occuper.

.../...

Ils doivent avoir été classés en ordre utile à un examen dont le Ministre, qui a les bibliothèques publiques dans ses attributions, détermine le programme".

On observera que la formule du concours ne peut pas être retenue parce que, dans sa généralité, elle serait contraire à l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, loi à laquelle chaque bibliothèque est tenue de se conformer pour être une bibliothèque publique au sens de l'article 1er, alinéa 2, du décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture.

La notion d'examen-concours, qui figure à l'article 6 du projet, manque à cet égard de précision. Mieux vaut utiliser tout simplement la notion d'examen.

Article 7 (devenant l'article 4).

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 4.-

Les conditions auxquelles le personnel dirigeant et technique peut être promu sont indiquées à l'annexe III".

Article 8.

La première phrase, dans la mesure où elle n'énonce pas un truisme, fait double emploi avec la règle portée par l'article 7.

.../...

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition excède les compétences conférées à l'Exécutif par l'article 11 du décret.

Certes, comme les délégués de l'Exécutif l'ont fait valoir, il serait impossible de fixer des subventions-traitements ainsi que des conditions de nomination et de promotion sans se référer à des grades ou du moins à des fonctions.

Le texte échapperait à cette critique s'il était rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les subventions-traitements sont octroyées pour les grades énumérés à l'annexe I".

Article 6 (devenant l'article 3).

La première partie de l'article est inutile : le statut du personnel des bibliothèques publiques est normalement fixé par le pouvoir organisateur; l'Exécutif n'est habilité à le régler que dans les limites fixées par le décret.

Il ne faut pas préciser que le diplôme ou le certificat doit être "régulièrement délivré".

L'article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-

Les membres du personnel des bibliothèques publiques doivent être porteurs des diplômes et certificats mentionnés à l'annexe II en regard de la fonction à occuper.

.../...

Ils doivent avoir été classés en ordre utile à un examen dont le Ministre, qui a les bibliothèques publiques dans ses attributions, détermine le programme".

On observera que la formule du concours ne peut pas être retenue parce que, dans sa généralité, elle serait contraire à l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, loi à laquelle chaque bibliothèque est tenue de se conformer pour être une bibliothèque publique au sens de l'article 1er, alinéa 2, du décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture.

La notion d'examen-concours, qui figure à l'article 6 du projet, manque à cet égard de précision. Mieux vaut utiliser tout simplement la notion d'examen.

Article 7 (devenant l'article 4).

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 4.-

Les conditions auxquelles le personnel dirigeant et technique peut être promu sont indiquées à l'annexe III".

Article 8.

La première phrase, dans la mesure où elle n'énonce pas un truisme, fait double emploi avec la règle portée par l'article 7.

.../...

Quant à la deuxième phrase, on n'aperçoit pas la sanction qui s'attacherait au dépassement du délai de douze mois ni, par conséquent, l'utilité juridique de cette disposition.

L'article 8 doit dès lors être omis.

+

Pour l'une des raisons indiquées à propos de l'intitulé de l'arrêté, l'intitulé du chapitre III devrait être rédigé comme suit :

"Chapitre III.- Nombre de membres du personnel dirigeant et technique pour lesquels les bibliothèques publiques peuvent bénéficier des traitements-subventions".

+

Article 9 (devenant l'article 5).

Mieux vaudrait diviser l'article en paragraphes plutôt qu'en numéros.

Il n'est pas exact de viser le nombre de membres du personnel dirigeant et technique "affecté" aux bibliothèques publiques. L'Exécutif peut seulement limiter le nombre de membres du personnel pour lesquels des subventions-traitements sont accordées.

L'observation vaut pour tous les paragraphes de l'article.

.../...

Il faudrait donc écrire, par exemple au paragraphe 1er :

"§ 1er. Le nombre de membres du personnel dirigeant et technique pour lesquels des subventions-traitements sont accordées aux bibliothèques publiques locales se calcule d'après la formule suivante :

.....".

Le sort des décimales devrait être précisé.

Au paragraphe 2 (ex 2), les alinéas 2 et 3 seraient mieux rédigés comme suit :

"Ce nombre peut être augmenté d'une unité par 50.000 habitants.

Tout excédent de 25.000 habitants permet d'accorder une subvention-traitement pour un membre du personnel supplémentaire".

La même observation vaut pour le 3 (devenant le paragraphe 3).

A l'alinéa 1er du paragraphe 4 (ex 4), il y aurait lieu d'écrire "augmenté" au lieu de "majoré" et de compléter la formule, comme au paragraphe 1er, par le résultat de l'addition et par le sort à réserver aux décimales.

L'alinéa 2 du paragraphe 4 devrait être rédigé de la manière suivante :

.../...

"Les mêmes lecteurs et les mêmes prêts ne peuvent être pris en considération pour les bibliothèques publiques locales et pour les bibliothèques publiques circulantes".

Le paragraphe 6 (ex 6) serait mieux rédigé comme suit :

"§ 6. Sauf dans le cas prévu au paragraphe 4, lorsqu'une même bibliothèque est reconnue dans plusieurs catégories, le nombre de membres du personnel dirigeant et technique pour lesquels elle peut bénéficier des subventions-traitements est égal à la somme des nombres fixés pour chacune de ces catégories".

Article 10 (devenant l'article 6).

Pour la détermination du nombre de lecteurs, l'article prend en compte "le nombre d'inscrits régulièrement". Pour la détermination du nombre de prêts, il utilise l'expression voisine d'"inscrits réguliers". Il n'apparaît pas du texte que la régularité de l'inscription ait une signification précise. Elle ne semble pas non plus faire l'objet d'un contrôle et d'une sanction en cas d'irrégularité. Il appartiendra à l'Exécutif de revoir cette notion et de préciser son intention dans le texte.

Article 11 (devenant l'article 7).

Le paragraphe 1er n'énonce aucune règle propre. Il s'exprime d'ailleurs inexactement lorsqu'il évoque des membres du personnel tels qu'ils sont "définis" dans le présent arrêté. Il est donc suggéré de supprimer ce paragraphe.

.../...

Article 13 (devenant l'article 9).

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 9.-

Pour le chauffeur-classeur, pour le classeur-magasinier, pour le relieur, pour l'aide-bibliothécaire et pour le bibliothécaire adjoint qui n'ont pas atteint l'âge minimum indiqué à l'article 8 (ex 12), la subvention-traitement est celle du début de l'échelle de ces grades".

Article 14.

Suivant l'article 14,

"Le personnel dirigeant et technique, qui avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, était revêtu par un pouvoir organisateur d'un autre grade que ceux visés à l'annexe I bénéficie à titre personnel du statut le plus favorable. Le pouvoir organisateur ne peut utiliser cette disposition pour obtenir une subvention-traitement supérieure".

La disposition ayant un caractère transitoire, elle serait mieux à sa place dans le chapitre V (numéroté IV par erreur dans le projet), dont l'intitulé pourrait être : "Dispositions transitoires et finales".

Quant au fond, elle contient en réalité une règle double qui est destinée à s'appliquer à deux hypothèses différentes.

Dans la première hypothèse, celle où le traitement actuel est inférieur à la subvention-traitement prévue par le pro-

.../...

jet, il est inutile de rappeler que la différence doit bénéficier intégralement au membre du personnel, car la règle résulte déjà de l'article 11, alinéa 3, du décret.

Dans la seconde hypothèse, celle où, pour une fonction équivalente à celle de l'un des grades visés par l'arrêté en projet, le membre du personnel bénéficie d'un traitement supérieur à la subvention-traitement déterminée par le projet, il n'est pas indispensable mais il peut être utile, afin de lever tout doute quant à la portée du projet, de rappeler que la différence ne peut avoir d'influence sur le montant de la subvention-traitement.

Par ailleurs, il n'appartiendrait évidemment pas à l'Exécutif de s'immiscer par voie d'autorité dans la relation contractuelle ou statutaire entre le pouvoir organisateur et un membre du personnel pour contraindre le pouvoir organisateur à maintenir un traitement supérieur au montant de la subvention-traitement.

Dès lors, le texte suivant est proposé :

"Article ...

Si, lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté, un membre du personnel dirigeant et technique bénéficie, pour une fonction équivalente à celle de l'un des grades énumérés à l'annexe I, d'un traitement supérieur à la subvention-traitement afférente à ce dernier grade, la conservation du bénéfice de ce traitement est sans effet sur le montant de la subvention-traitement".

.../...

Article 15 (devenant l'article 10).

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 10.-

Sont pris en considération pour le calcul des subventions-traitements, les services effectivement accomplis dans une bibliothèque publique, dans un service public ou dans un centre de documentation du secteur privé par le membre du personnel à partir, respectivement, de sa dix-neuvième année, de sa vingtième année, de sa vingt-deuxième année et de sa vingt-quatrième année, suivant la classe de son échelle de traitement".

Article 16 (devenant l'article 11).

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Les subventions-traitements sont dues à partir du 1er janvier de l'année qui suit la reconnaissance".

L'alinéa 2 serait plus exactement rédigé de la manière suivante :

"Une modification du cadre du personnel n'a d'effet sur les subventions-traitements qu'à partir du 1er janvier de l'année qui suit l'accord du Ministre sur les éléments pris en considération pour le calcul de la modification".

Article 17 (devenant l'article 12).

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

.../...

"Article 12.-

Pour pouvoir bénéficier des subventions-traitements pour l'année en cours, les bibliothèques publiques doivent faire parvenir au Ministre, par lettre recommandée :

- a) un budget détaillé des dépenses de personnel pour l'année;
- b) la liste des membres du personnel dirigeant et technique en service depuis le 1er janvier, avec la description de leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel et la date de leur entrée en service;
- c) une copie de l'acte de désignation ou de nomination des agents qui ont pris leurs fonctions dans l'année;
- d) pour chaque nouveau membre du personnel engagé, une copie légalisée des diplômes, des certificats d'études ou autres certificats d'aptitude et brevets et éventuellement des attestations, fournies par les anciens employeurs de l'intéressé, mentionnant la durée et la nature des fonctions exercées dans une bibliothèque publique reconnue ou des fonctions assimilées en vertu de l'article 10 (ex 15);
- e) une copie certifiée conforme du relevé des fiches individuelles de rémunérations remis à l'Administration des contributions directes pour l'année civile écoulée.

Article 18 (devenant l'article 13).

L'alinéa 2 fait double emploi avec l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. Il doit donc être omis.

.../...

La disposition devrait dès lors être rédigée comme suit :

"Article 13.-

Après vérification des dépenses par le Ministre, les soldes éventuels sont versés au cours de l'année qui suit celle à laquelle les subventions-traitements se rapportent".

Article 19.

Dans la mesure où il organise la suspension des paiements des subventions, l'article fait double emploi avec l'arrêté royal n° 5 précité (article 4).

Dans la mesure où il prévoit un rapport motivé de l'inspection compétente et une proposition du directeur général, il règle des questions d'administration interne qui n'entrent normalement pas dans l'objet d'un arrêté de l'Exécutif.

La disposition doit donc être omise.

+

Le chapitre des dispositions finales a été numéroté IV par erreur. Il devrait être numéroté V et, pour les raisons déjà exposées, être intitulé "Dispositions transitoires et finales".

.../...

Il devrait s'ouvrir par la disposition provenant de l'article 14 du projet, immédiatement suivi par la disposition figurant à l'article 21, qui se rapporte aussi aux mesures transitoires.

+

Article 20 (devenant l'article 16).

Cette disposition devrait être rédigée comme suit :

"Article 16.-

Dans l'article 10 de l'arrêté ministériel du 28 février 1980 définissant les différents types de bibliothèques publiques et organisant le développement fonctionnel du réseau, les définitions de bibliothécaire professionnel, de bibliothécaire et d'aide-bibliothécaire sont supprimées".

Article 21 (devenant l'article 15).

Cet article serait plus simplement et plus correctement rédigé comme suit :

"Article 15.-

Le Ministre qui a le Service public de la lecture dans ses attributions prend les mesures transitoires nécessaires à l'application du présent arrêté".

.../...

Article 22.

Il n'appartient pas à l'Exécutif de régler l'emploi des langues en matière administrative. La disposition doit donc être omise.

Article 23 (devenant l'article 17).

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il devrait être dérogé au droit commun de l'entrée en vigueur des arrêtés.

Compte tenu de la suppression de l'article 24, en vertu de l'amendement introduit le 15 mars 1982, l'article pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"Article 17.-

Le Ministre qui a le service public de la lecture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	H. ROUSSEAU,	conseillers d'Etat,
	Ch. HUBERLANT,	
	R. PIRSON,	assesseurs de la
	F. RIGAUX,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.