

BV.

L. 15.361/9

L

15-12-1983

Transmis à M.

et son de H.

L. 15.361/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 25 février 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif "fixant les conditions générales et particulières de reconnaissance des bibliothèques publiques en application des articles 2, § 2, et 4 du décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture", et ayant délibéré dans ses séances des 26 septembre, 23 novembre, 30 novembre 1983, a donné le 30 novembre 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Selon son intitulé, le projet a pour objet de fixer les conditions de reconnaissance des bibliothèques publiques en application des articles 2, § 2, et 4, du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture.

L'article 2, § 2, du décret précité habilite le Ministre, actuellement l'Exécutif de la Communauté française, à 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 bibliothèques, les conditions particulières de reconnaissance". Il permet ainsi la création d'un réseau structuré de bibliothèques et une organisation cohérente de ce réseau, dans le respect, cependant, des catégories créées par l'article 2, § 1er, de ce décret.

Quant à l'article 4 dudit décret, que l'arrêté en projet se donne aussi pour fondement légal, il détermine les conditions générales auxquelles doit satisfaire toute bibliothèque publique pour être reconnue. Ces "conditions générales" de reconnaissance s'imposent donc à l'Exécutif de la Communauté française, qui a pour mission de vérifier si, dans les faits, une bibliothèque qui demande à être reconnue et, dès lors, à être subventionnée, remplit effectivement lesdites conditions générales. L'Exécutif ne peut prendre de règlement concernant ces conditions générales que sur base d'une habilitation ou en vertu de ses pouvoirs ordinaires d'exécution des décrets. Dans un cas comme dans l'autre le règlement ne peut présenter aucune divergence avec le décret.

.../...

II. Une deuxième observation générale concerne le cadre juridique dans lequel l'arrêté en projet est appelé à s'insérer.

En exécution de l'article 2, § 1er, du décret, un arrêté ministériel du 28 février 1980 a défini "les différents types de bibliothèques publiques" et organisé "le développement fonctionnel du réseau". Cet arrêté ministériel a actuellement la valeur d'un arrêté de l'Exécutif.

Il est évident que l'arrêté en projet, qui a pour objet de définir les conditions particulières applicables à chaque catégorie de bibliothèques publiques, doit se fonder sur les catégories existantes.

Or l'arrêté ministériel du 28 février 1980 dont le projet, "vu l'urgence", n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, définit des catégories de bibliothèques publiques qui ne coïncident pas entièrement avec celles qu'avait créées le décret lui-même. Le Conseil d'Etat ne peut donc éviter de rappeler les observations qu'il avait formulées dans les avis émis le 5 mai 1982, à la demande du Ministre Président de la Communauté française à propos des projets examinés sous les numéros L. 14.520/2 et L. 14.521/2.

L'article 2, § 2, du décret, dont la portée a déjà été résumée ci-avant, n'emporte pas le pouvoir pour l'Exécutif 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 prévues 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 appelle la même critique puisque, notamment dans son article 59, il recourt aux notions de bibliothèque itinérante et de bibliothèque circulante. Il suscite même une objection supplémentaire en ce que, dans son article 3, a, il subdivise la catégorie des bibliothèques locales en deux sous-catégories, celle de bibliothèques locales pivot et celle de bibliothèques locales filiales, sans d'ailleurs les définir (1).

Dans son avis n° L. 14.520/2 précité, le Conseil d'Etat avait recommandé de réexaminer, "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". Cette recommandation vaut à plus forte raison pour l'arrêté en projet.

Il va de soi qu'un arrêté de l'Exécutif ne peut suppléer aux difficultés d'exécution que le décret pourrait susciter dans la pratique. S'il paraissait nécessaire de modifier les catégories prévues par le décret, c'est par voie de modifications de ce dernier qu'il faudrait procéder.

.../...

(1) Sans doute l'article 2, § 1er, alinéa 1er, du décret prévoit-il que les bibliothèques reconnues "peuvent avoir des ... filiales ...", mais cette disposition n'implique pas que ces "filiales" soient elles-mêmes des bibliothèques entrant dans une catégorie spécifique. Quant à la dénomination de "centre pivot", elle avait été critiquée par le Conseil d'Etat à propos du projet examiné sous le n° L. 14.521.

III. Les seules mesures transitoires prévues par le décret sont celles qui figurent à l'article 14, dans les paragraphes 2 et 3 de celui-ci. Le paragraphe 2 permet aux bibliothèques reconnues en vertu de la loi du 17 octobre 1921 que le paragraphe 1er de cet article abroge, de conserver le bénéfice de ladite loi, pour une durée de dix ans à compter du 21 avril 1978, date de la publication du décret au Moniteur belge. Le paragraphe 3 donne aux parties aux contrats d'adoption le choix entre la conservation, pendant un délai de dix ans, du bénéfice de la loi du 17 octobre 1921, et l'adaptation de leur contrat au décret et à ses arrêtés d'exécution. Ces dispositions, dont le bénéfice est, en vertu du paragraphe 2, accordé par décisions individuelles, n'opèrent aucune distinction. Dans le cas du paragraphe 2, le bénéfice du régime antérieur peut être refusé, mais s'il est accordé, il doit l'être pour le tout. Dans le cas du paragraphe 3, le choix appartient aux parties aux contrats d'adoption et l'Exécutif n'a, sur ce point, aucun pouvoir.

Des dispositions telles que celles qui figurent à l'article 3, e, du projet, en matière de locaux, ou aux articles 9 et suivants, en matière de statut des agents, sont contraires au décret.

D'autres dispositions du projet excèdent aussi les pouvoirs de l'Exécutif. Tel est le cas de l'article 8 qui transpose "de plein droit et immédiatement dans les nouveaux grades du personnel dirigeant et technique" le personnel en fonction à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et pourvu des titres requis, ce qui constitue un empiètement sur les attributions des pouvoirs organisateurs.

.../...

Cette critique vaut également pour les articles 9 et suivants qui ont déjà suscité des observations à un autre point de vue.

IV. L'article 62, qui dispense les bibliothèques publiques principales et centrales d'organiser en leur sein un comité des usagers, est contraire à l'article 4, 8, du décret. Est aussi en contradiction avec le décret le fait de subdéléguer un pouvoir réglementaire en énonçant qu'il y sera pourvu par voie de circulaires, sans d'ailleurs que l'autorité ainsi rendue compétente à cet effet soit déterminée (par exemple, dans l'article 3, a, 3°, l'article 4, 3, et l'article 31).

V. Les pouvoirs organisateurs sont soit des personnes de droit public dont l'existence, les compétences et le fonctionnement sont régis par des textes organiques auxquels le décret n'a pas touché, soit des personnes de droit privé agissant dans le cadre des lois civiles. Dans ces deux cas, l'Exécutif est tenu de respecter l'autonomie de ces pouvoirs organisateurs dans toute la mesure où le décret n'a pas modifié les règles qui s'imposent à eux. Tout autre est la situation de bibliothèques publiques qui seraient créées par l'Exécutif à la Communauté française, et dont l'existence est prévue à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, et à l'article 2, § 2, alinéa 3, du décret; en effet, il s'agira alors de moyens matériels et d'un personnel relevant exclusivement de sa seule autorité. Pour le surplus, l'Exécutif ne dispose que des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 12 du décret.

.../...

Des dispositions telles que celles qui imposent à des pouvoirs organisateurs autres que l'Exécutif lui-même des obligations en matière d'unité d'immeuble, de négociation avec un service de l'Exécutif "en vue de créer un ensemble urbanisé cohérent", qui autorisent des services facultatifs ou des extensions d'activités moyennant avis de l'inspection, avis qui implique une autorisation de l'Exécutif, telles aussi que celles qui tendent à nommer, à promouvoir et à révoquer les agents de ces pouvoirs organisateurs en fonction dans les bibliothèques publiques, alors que l'article 11 du décret ne permet à l'Exécutif que de déterminer les conditions dans lesquelles ces pouvoirs organisateurs exerceront leurs propres attributions, telles encore que celles qui attribuent au comité de gestion le pouvoir d'approuver les comptes avant de les transmettre au pouvoir organisateur et celles qui imposent une composition déterminée du comité de gestion et du comité des usagers, alors qu'il appartient au pouvoir organisateur d'"organiser" ces deux comités dont l'Exécutif n'est habilité à fixer que les "conditions et modalités de fonctionnement" et non les compétences ou la composition, auraient pour effet de réduire les attributions des pouvoirs organisateurs dans une mesure que les règles du décret ne peuvent justifier.

VI. Un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet reproduisent des règles déjà contenues dans le décret lui-même. A titre d'exemples, on citera l'article 1er, l'article 2, l'article 5, l'article 20, l'article 24, l'article 38, l'article 62.

.../...

D'autres dispositions sont dépourvues de toute portée normative et devraient être omises, sauf, le cas échéant, à faire l'objet de circulaires destinées à aider les pouvoirs organisateurs dans l'exercice de leurs attributions. C'est notamment le cas dans l'article 20, l'article 40, l'article 43, l'article 64.

Enfin, certaines dispositions de l'arrêté en projet sont manifestement sans relation avec le "Service public de la lecture" et ne devraient pas y figurer. On citera comme exemples, en tout cas pour partie, l'article 3, a, 3° et 4°, l'article 4, 2 et 3, l'article 20, alinéa 1er, deuxième phrase, l'article 21, § 1er, dernière phrase, l'article 61, dernier tiret.

VII. Au titre IX de l'arrêté en projet, il est question à différentes reprises du "Ministre de la Communauté française". Cette terminologie, manifestement empruntée au décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture, n'est plus adéquate depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'autorité compétente est actuellement l'Exécutif de la Communauté française, sauf les délégations qu'il accorderait.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 75 du projet, qui organise un recours des pouvoirs organisateurs en cas de refus de reconnaissance de leur bibliothèque par le "Ministre", il ne se justifie ni dans la conception des auteurs du projet, ni dans le système constitutionnel et légal. Le recours contre la décision de l'organe exécutif suprême de la Communauté ne peut être introduit auprès de "l'Administration compétente", qui n'est qu'un service hiérarchiquement subordonné

.../...

à l'Exécutif. Si, comme il est vraisemblable, l'intention est de soumettre à nouveau, après un premier refus, à l'Exécutif mieux informé par les avis prévus, la demande de reconnaissance d'une bibliothèque, il ne peut s'agir que d'un recours gracieux, c'est-à-dire d'une réclamation adressée à l'auteur de l'acte; lequel est ainsi appelé à prendre une décision définitive. Pour éviter toute ambiguïté quant à la possibilité d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et au délai de ce recours, il s'indiquerait de prévoir que, sur ce recours, l'Exécutif réexamine l'affaire et se prononce définitivement.

VIII. Si, dans l'exercice régulier de son pouvoir réglementaire (voir l'observation générale n° I), l'Exécutif estime devoir choisir, pour exécuter une norme légale, un critère d'application, ce critère doit, pour être objectif, être appliqué à toutes les situations visées par cette norme et ne peut donc être "corrigé" par des facteurs de nature et de nombre indéterminés, laissés à la seule discrétion de l'autorité, comme le fait, par exemple l'article 3, alinéa 2, du projet. Cette remarque se justifie d'autant plus que le "nombre de lecteurs", corrigé par les "potentialités locales", est appelé, dans l'intention des auteurs, à intervenir dans un autre critère, qui figure sous l'article 37 et qui est relatif au nombre minimum de prêts.

IX. D'un point de vue légistique, il se recommande, pour déterminer les conditions particulières de reconnaissance applicables à chaque catégorie de bibliothèques publiques, de procéder catégorie par catégorie et non condition par condition. Cette dernière méthode rend, en effet, difficile la compréhension de l'ensemble des conditions exigées de chacune de ces catégories et peu perceptible la cohérence de conception que doit manifester cet ensemble.

.../...

Certaines dispositions du projet ne sont même pas rédigées mais se bornent à aligner des vocables (article 3). Ce procédé n'est pas admissible du point de vue légistique.

+

L'arrêté en projet doit, en conséquence, être entièrement revu sur la base des observations formulées dans le présent avis.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	P. KNAEPEN,	conseillers d'Etat,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	R. PIRSON,	assesseurs de la
	L. MATRAY,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER.

LE PRESIDENT.

R. DEROY.

P. TAPIE.