

DH.

L. 18.276/9.

1. READ VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
10-11-1987
Transmis à M. Royaume de Belgique. 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 septembre 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "relatif à l'organisation du service public de la lecture en application du décret du 28 février 1978", a donné le 4 novembre 1987 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Les articles 98 à 103 de l'arrêté en projet sont relatifs au droit d'inscription, à la taxe de prêt et aux amendes. Ces articles mettent en oeuvre l'article 5 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture.

Selon l'article 13, alinéa 2, du décret précité, le Ministre - l'Exécutif, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - demande l'avis des comités provinciaux de coordination compétents pour l'application des dispositions prévues à l'article 5.

Les comités provinciaux ont été organisés par un arrêté ministériel du 6 mars 1979. Ils ont notamment pour mission de "donner leur avis au ministre sur les montants maxima que peuvent atteindre les droits d'inscription, les taxes de prêt et les amendes" (voir également le chapitre VIII du projet).

Les articles 98 à 103 du projet doivent être soumis à l'avis des comités provinciaux. Selon le délégué du Ministre, ces avis ont été donnés, en 1985, à propos d'une circulaire, non publiée, de l'Exécutif, ayant le même objet que les articles 98 à 103 du projet.

Bien que les articles en projet reproduisent cette circulaire, le Conseil d'Etat estime que l'avis donné sur la circulaire n'est pas équivalent à l'avis donné sur le texte de l'arrêté en projet. Toutefois, compte tenu de la lettre

.../...

du Ministre du 16 octobre 1987 invoquant l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation estime que les avis des comités provinciaux pourront être utilement demandés pendant le temps qui sera nécessaire au remaniement de l'arrêté en projet à la suite des observations formulées ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Il est apparu d'un survol des différentes dispositions du texte en projet que celui-ci utilise une terminologie obscure et laisse beaucoup à désirer du point de vue du style et de la technique législative. Aussi le Conseil d'Etat ne peut-il que conseiller de revoir fondamentalement le texte de l'arrêté en projet.

II.

Dans cette perspective, il conviendrait de distinguer soigneusement les conditions générales de reconnaissance des conditions particulières.

Les premières sont énumérées à l'article 4 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'auteur du projet doit expliciter les diverses conditions dont il s'agit, sans qu'il puisse toutefois en altérer le contenu.

1. A cet égard, il est relevé ce qui suit en ce qui concerne la condition relative au personnel dirigeant et technique, mentionné à l'article 4, 2, du décret.

.../...

Il résulte de l'article 11 du décret du 28 février 1978 que le personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques reconnues est nommé, promu et révoqué par le pouvoir organisateur, aux conditions fixées par l'Exécutif. Cette disposition s'applique à tous les membres du personnel des bibliothèques publiques reconnues.

Cette disposition qui porte atteinte à l'autonomie des pouvoirs organisateurs - notamment des communes - doit s'interpréter de manière restrictive. Elle ne permet pas, notamment, à l'Exécutif d'intervenir dans la détermination du statut pécuniaire.

En conséquence, le tableau qui constitue l'annexe 2 de l'arrêté n'est admissible, en tant qu'il fixe les échelles de traitements des grades, que si l'on considère qu'il s'agit de l'échelle des subventions-traitements. Selon le délégué du Ministre, c'est ainsi qu'il faut interpréter le tableau.

Pour la même raison, l'article 41, alinéa 2, paraît excéder la compétence de l'Exécutif, dans la mesure où il prévoit que les membres du personnel qui ne sont pas pris en considération pour l'octroi des subventions-traitements sont soumis aux mêmes conditions de rémunération que les membres du personnel pris en compte pour les subventions-traitements.

L'article 46, prévoyant que les membres du personnel pourvus des titres requis et remplissant les conditions imposées au moment de la reconnaissance de la bibliothèque "deviennent de plein droit et immédiatement titulaires du nouveau grade équivalent à leurs titres" constitue un empiétement sur les attributions des pouvoirs organisateurs.

Les mêmes critiques peuvent être formulées au sujet de l'article 47 du projet.

.../...

2. Pour ce qui est de la condition générale figurant à l'article 4, 3, du décret, il y a lieu d'observer que l'article 3 de l'arrêté en projet utilise une terminologie tout à fait différente. En effet, il ne pose pas une condition relative aux collections de caractère encyclopédique devant être détenues par toute bibliothèque reconnue, mais impose des proportions à respecter entre les différentes catégories d'ouvrages.

3. Quant à la condition de travailler selon les normes bibliothéconomiques, figurant à l'article 4,5, du décret, on relève qu'à l'article 96 de l'arrêté en projet pouvoir est donné au Ministre de fixer lesdites normes.

Il s'agit là d'une délégation portant sur un point essentiel et, de ce fait, illégale. Il convient de fixer dans l'arrêté en projet lui-même les normes en question, en déléguant, au besoin, au Ministre le soin de régler certains points de détail.

4. Ce n'est que pour l'octroi de certaines subventions-traitements - chapitre III, section 2 - que l'arrêté en projet prend en compte soit le nombre de lecteurs, soit le nombre de prêts. L'arrêté en projet omet, au chapitre des conditions de reconnaissance, de déterminer le nombre minimum de prêts que doit effectuer chacune des catégories de bibliothèques. Cette lacune est incompatible avec l'article 4, 7, du décret précité.

.../...

III.

Dans l'avis L. 15.361/9 donné le 30 novembre 1983 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", la section de législation du Conseil d'Etat a fait observer ce qui suit :

"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".

Selon l'article 6 du projet, la bibliothèque locale peut assurer le service public de la lecture sur le territoire de plusieurs communes. Selon l'article 14 du projet, la bibliothèque principale "peut assurer le rôle de bibliothèque locale et introduire une demande de reconnaissance à ce titre". Selon l'article 21 du projet, "la bibliothèque centrale peut assurer le rôle de bibliothèque locale et de bibliothèque principale et être reconnue à ces titres".

.../...

Les dispositions précitées ne sont pas compatibles avec la répartition des bibliothèques en catégories, telle qu'elle résulte de l'article 2, § 1er, du décret.

IV.

Certaines notions utilisées par l'arrêté en projet doivent faire l'objet de définitions. Tel est le cas des notions de "section", "filiale" et "dépôt", qui sont importantes pour l'octroi des subventions-traitements.

Tel est le cas également des notions de "structure fédérative conventionnée" et de "structure hiérarchique", visées à l'article 8 du projet.

V.

L'Exécutif ne trouve pas dans le décret du 28 février 1978 le pouvoir d'imposer le paiement d'une amende égale au quart des subventions, en cas de remboursement de celles-ci, comme le prévoit l'article 73 du projet.

VI.

Si, eu égard aux observations qui précèdent, l'Exécutif estimait que certaines définitions ou règles du décret ne sont pas adaptées à la situation existante et aux nécessités pratiques, il conviendrait, dans ce cas, d'apporter au décret les modifications nécessaires.

.../...

VII.

Il reste que, dans l'état actuel des textes, la réglementation relative aux bibliothèques publiques est particulièrement touffue et qu'il est parfaitement judicieux et louable de vouloir rassembler dans un même arrêté, les dispositions d'exécution du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture.

L'article 117 de l'arrêté en projet est malheureusement un exemple parmi d'autres de l'absence de rigueur et de précision dont les auteurs du projet font preuve dans la rédaction de celui-ci.

L'abrogatoire proposé ci-après contient toutes les dispositions réglementaires qui font "double emploi" avec l'arrêté en projet.

Si les auteurs de celui-ci entendaient cependant que parmi les dispositions dont l'abrogation est proposée, certaines d'entre elles soient maintenues en vigueur, il serait de meilleure technique législative d'introduire des dispositions similaires dans l'arrêté en projet.

Il en va particulièrement ainsi de l'arrêté royal du 19 octobre 1921 organisant le service des bibliothèques publiques. L'abrogation de ce texte est d'autant plus justifiée que son fondement légal - la loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques a été abrogé, pour la Communauté française, par le décret du 28 février 1978.

Le texte suivant est proposé :

.../...

"Article 117.-

Sont abrogés pour la Communauté française :

- 1° l'arrêté royal du 19 octobre 1921 organisant le service des bibliothèques publiques, modifié par l'arrêté royal du 5 mars 1931, les arrêtés du Régent des 1er juillet 1946 et 1er mars 1950, et les arrêtés royaux des 4 octobre 1952, 10 juin 1965, 7 juin 1973, 4 décembre 1975 et 29 juillet 1981;
- 2° l'arrêté du Régent du 28 juin 1946 relatif à la réorganisation de l'inspection des bibliothèques publiques et des oeuvres d'éducation populaire, modifié par l'arrêté du Régent du 20 juillet 1948;
- 3° l'arrêté du Régent du 1er octobre 1947 relatif aux bibliothèques publiques;
- 4° l'arrêté royal du 10 février 1951 relatif aux subventions annuelles en livres ou en numéraire destiné à l'achat de livres, aux bibliothèques publiques, modifié par l'arrêté royal du 12 octobre 1962;
- 5° l'arrêté royal du 21 janvier 1957 réorganisant le conseil supérieur des bibliothèques publiques, modifié par l'arrêté royal du 12 décembre 1974;
- 6° l'arrêté royal du 10 octobre 1972 instituant et réglementant les modalités d'octroi du prix des bibliothèques publiques, du prix du Ministre de la culture française et du prix "Jeunesse" du Ministre de la culture française, modifié par l'arrêté royal du 12 février 1980;

.../...

- 7° l'arrêté royal du 6 janvier 1975 fixant le taux de l'allocation octroyée aux membres des jurys des différents prix organisés par le service de la lecture publique;
- 8° l'arrêté de l'Exécutif du 27 décembre 1982 portant exécution de l'article 12 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture;
- 9° l'arrêté de l'Exécutif du 19 juin 1984 fixant les critères selon lesquels les pouvoirs organisateurs des bibliothèques publiques reconnues établissent le cadre de leur personnel, modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 5 juin 1986;
- 10° l'arrêté de l'Exécutif du 13 juillet 1984 fixant les conditions générales et particulières de reconnaissance des bibliothèques publiques locales, principales et centrales en application des articles 2, § 2, et 4 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, modifié par les arrêtés de l'Exécutif des 27 décembre 1985, 5 juin 1986, 24 juillet 1986 et 11 septembre 1986;
- 11° l'arrêté de l'Exécutif du 6 décembre 1984 relatif au brevet d'aptitude à tenir une bibliothèque publique;
- 12° l'arrêté de l'Exécutif du 5 juin 1986 relatif au certificat élémentaire d'aptitude à fonctionner dans une bibliothèque publique;
- 13° l'arrêté de l'Exécutif du 5 juin 1986 relatif aux membres du personnel technique et dirigeant des bibliothèques reconnues et aux subventions-traitements, modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 11 septembre 1986;

.../...

- 14° l'arrêté de l'Exécutif du 24 juillet 1986 définissant les dépenses admissibles de fonctionnement des bibliothèques publiques en application de l'article 9, § 1er, du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture;
- 15° l'article 1er de l'arrêté de l'Exécutif du 26 mars 1987 portant constitution de la commission d'équivalence;
- 16° l'arrêté ministériel du 22 décembre 1950 modifiant l'arrêté ministériel du 20 août 1948 fixant le programme des cours pour candidats bibliothécaires;
- 17° l'arrêté ministériel du 25 janvier 1952 fixant les ressorts d'inspection des bibliothèques publiques et des oeuvres d'éducation populaire;
- 18° l'arrêté ministériel du 11 octobre 1952 relatif à l'octroi des subventions extraordinaires en espèces aux bibliothèques publiques, modifié par l'arrêté ministériel du 17 octobre 1966;
- 19° l'arrêté ministériel du 29 novembre 1962 relatif aux subventions annuelles en livres ou en numéraire destiné à l'achat de livres, aux bibliothèques du secteur d'expression française;
- 20° l'arrêté ministériel du 7 novembre 1966 relatif aux allocations aux jurys et professeurs;

.../...

- 21° l'arrêté ministériel du 15 février 1979 relatif à l'organisation de cours et d'examens pour l'obtention du certificat d'aptitude à tenir une bibliothèque publique, modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 5 juin 1986;
- 22° l'arrêté ministériel du 28 février 1979 relatif au conseil supérieur des bibliothèques publiques, modifié par l'arrêté ministériel du 20 novembre 1979;
- 23° l'arrêté ministériel du 6 mars 1979 relatif aux comités provinciaux de coordination de la lecture publique, modifié par l'arrêté ministériel du 9 janvier 1980;
- 24° l'arrêté ministériel du 28 février 1980 définissant les différents types de bibliothèques publiques et organisant le développement fonctionnel du réseau, modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 24 juillet 1986".
-

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	R. ANDERSEN,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.