

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 30 juillet 1990, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant le décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture", a donné le 7 septembre 1990 l'avis suivant :

Par lettre du 30 juillet 1990, le Ministre Président de l'Exécutif a demandé un avis dans un délai de trois jours, en application de l'article 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Ayant examiné l'affaire en séance du 2 août 1990, la section de législation a constaté que le projet n'avait pas reçu l'accord du Ministre du Budget et qu'il n'était donc pas en état de lui être soumis.

Etant actuellement en possession de cet accord, le Conseil d'Etat est à même de procéder à l'examen du projet.

OBSERVATION PREALABLE.

La division en chapitres n'est pas justifiée dès lors que seule une disposition transitoire échappe au chapitre premier. Il y a lieu d'omettre cette division.

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

L'article 1er doit être omis et l'article 2 (devenant l'article 1er) doit simplement commencer par les mots "Dans le décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, ...", les articles 3 (devenant 2) et suivants faisant référence au "même décret".

.../...

Article 2.

La clarté et la sécurité juridiques imposent que chacune des dispositions modifiées soit indiquée précisément. Il serait de meilleure technique légistique de prévoir de nouveaux textes pour toutes les dispositions concernées.

Article 3.

1. La modification en projet de l'article 1er, alinéa 2, du décret du 28 février 1978, contenue au 1°, a pour seul effet d'introduire la notion de "réseau" dans la législation.

Cette notion est définie à l'article 2, § 3, en projet (article 4 du projet) dans les termes suivants :

"§ 3. L'ensemble des bibliothèques reconnues constitue un réseau destiné à assurer la complémentarité des services attachés à chaque type de bibliothèque".

A défaut de précision quant à la nature des services visés, une telle définition est inopérante.

L'exposé des motifs se borne à paraphraser la disposition précitée et n'aide pas à la compréhension du texte.

.../...

L'article 1er, alinéa 2, en projet (article 3, 1°, du projet) et l'article 2, § 3, en projet (article 4 du projet) n'ayant, tels qu'ils sont rédigés, aucune portée juridique, sont à revoir fondamentalement.

2. En ce qui concerne l'article 1er, alinéa 4, en projet du décret du 28 février 1978 (article 3, 3°, du projet), la modification projetée tend à permettre à l'Exécutif de la Communauté française de prendre des mesures facilitant à la Bibliothèque Royale l'accès aux collections de certaines bibliothèques (bibliothèques universitaires, bibliothèques scientifiques d'institutions ou d'associations spécialisées, etc). Comme semble l'indiquer l'exposé des motifs, l'intention de l'auteur du projet est d'instituer un système d'échanges. Toutefois, la Communauté française n'a pas le pouvoir d'imposer un tel système à une institution qui, comme la Bibliothèque Royale, échappe à sa compétence. Si la Communauté française souhaite développer les échanges entre les bibliothèques qu'elle reconnaît et la Bibliothèque Royale, elle trouve dans les accords de coopération prévus à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la technique appropriée.

Le texte en projet sous 3° doit, dès lors, être omis. Son omission entraîne celle du 2°.

.../...

Article 4.

1. A l'article 2, § 1er, alinéa 1er, en projet, il faut écrire "Les bibliothèques publiques reconnues ou créées ...".

2. En ce qui concerne le paragraphe 3 en projet, il y a lieu de se reporter à l'observation formulée sous l'article 3, 1.

Article 5.

1. Le 1° doit être rédigé comme suit :

"1° La phrase introductive est remplacée par la phrase suivante :

"Pour être reconnue et garder le bénéfice de la reconnaissance par la Communauté française, une bibliothèque publique doit satisfaire aux conditions générales suivantes :

2. Au 4°, il est projeté de remplacer le comité de gestion, institué au sein de chaque bibliothèque publique par l'article 4, 8, du décret précité du 28 février 1978, par un comité de concertation. Selon le fonctionnaire délè-

.../...

gué, ce comité pourrait avoir pour mission d'associer le personnel aux décisions prises dans les bibliothèques publiques. Il ne s'agirait toutefois pas d'une instance syndicale; l'institution de pareille instance relèverait, du reste, de la seule compétence du législateur national.

Article 6.

Le produit des recettes, à savoir les "droits d'inscription", les "taxes de prêt" et les "amendes", est, selon l'alinéa 2 de l'article 5 en projet, réparti entre la Communauté française et la bibliothèque, selon des critères et des modalités à déterminer par l'Exécutif. Il est affecté exclusivement à la lecture publique. La disposition déroge au principe de la non-affectation des recettes. L'article 19 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, remplacé par la loi du 28 juin 1989, autorise pareille dérogation lorsque la loi organique crée un fonds budgétaire. En vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, cette disposition s'applique à la Communauté française.

.../...

Article 7.

Le texte en projet rend applicable "par analogie" les dispositions du titre premier, chapitre VI, du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, c'est-à-dire la tutelle coercitive par envoi d'un commissaire spécial qu'organisent lesdites dispositions, aux actes des autorités visées à l'alinéa 1er de l'article 6 du décret du 28 février 1978. Ces actes sont ceux des provinces, des communes et de la Commission communautaire française.

L'exposé des motifs commente la disposition comme suit :

"Article 7. Vise à adapter le texte aux modifications apportées en matière de tutelle par les lois de réforme institutionnelle".

Dans les arrêts n° 38 (1) et n° 69 (2), la Cour d'arbitrage a, d'abord, dit contraire aux règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, puis annulé une disposition qui confiait à l'Exécutif la tutelle sur les actes des autorités concernées, relatifs aux bibliothèques publiques et le chargeait d'en organiser la procédure, à savoir l'article 12 du

(1) Arrêt du 30 juin 1987, rendu sur questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat.

(2) Arrêt du 10 novembre 1988 (Moniteur belge du 1er décembre 1988).

décret du 28 février 1978, tel qu'il avait été interprété par le paragraphe 2 de l'article unique du décret du Conseil de la Communauté française du 8 juillet 1983. La Cour, dans ces arrêts, exige du législateur décréteur, lorsqu'il institue une tutelle spécifique, qu'il "organise" cette tutelle. L'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure.

Pas plus que l'article 12 du décret du 28 février 1978, le nouvel alinéa 2, que l'article 7 du projet tend à substituer aux alinéas 2 et 3 de l'article 6 dudit décret, ne satisfait à une telle exigence. Or, s'agissant d'une disposition qui, par renvoi à un texte qui organise un procédé de tutelle coercitive, c'est-à-dire une tutelle qui revêt, par nature, un caractère éminemment exceptionnel, il s'impose, avec plus de force, de l'organiser minutieusement.

D'abord, le texte en projet prévoit que la tutelle coercitive, à laquelle il est fait référence, s'appliquera "à défaut ... de respecter les dispositions du présent décret", c'est-à-dire à tous actes pris, en la matière, par les autorités concernées, et plus seulement, comme le prévoit l'article 6, dans sa formulation actuelle, à l'abstention de créer ou d'organiser une bibliothèque publique. Les actes soumis à tutelle sont ainsi indéterminés.

Par ailleurs, il a été perdu de vue que le décret du Conseil de la Communauté française du 18 juin 1990 organise déjà une tutelle sur les actes de la Commission

.../...

communautaire française et que d'autres lois et décrets pourraient organiser des tutelles concurrentes (1).

En outre, l'organisation d'une tutelle spécifique ne peut être réglée "par analogie" et par simple référence à un texte émanant d'une autre autorité, c'est-à-dire à un texte conçu pour répondre à des objectifs particuliers poursuivis par cette autorité et, par hypothèse, différents de ceux propres aux autres autorités (2).

Enfin, plusieurs autres éléments indispensables à l'organisation d'une tutelle spécifique, notamment les règles essentielles de procédure, ne sont pas davantage déterminés dans le texte en projet.

En conséquence, ce texte doit être fondamentalement revu.

Article 8.

1. Dans l'alinéa 1er en projet, il s'indique de remplacer les signes "§ 1", "§ 2" et "§ 3" ainsi que les tirets par 1°, 2°, 3°.

(1) A ce sujet, voyez P. GILLIAUX, Le concours de tutelles administratives, Nemesis, Bruxelles 1990, notamment pp. 64 et 67.

(2) Ainsi, l'article 10 du décret du Conseil régional wallon vise les intercommunales alors que le projet examiné ne les mentionne pas à l'article 7. Par contre, ce dernier prévoit la Commission communautaire française, institution bien évidemment absente dans le décret du Conseil régional wallon.

Les deux alinéas suivants ne doivent pas interrompre l'énumération et doivent être reportés à la fin de l'article, après le "§ 4" et le "§ 5" (devenant 4° et 5°).

2. Dans le même alinéa, au paragraphe 2 en projet (devenant 2°), les mots "de l'agglomération bruxelloise" doivent être omis.

3. Dans l'alinéa 3 en projet, la délégation donnée au ministre est illégale. En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il appartient à l'Exécutif, et non au législateur, de conférer pareille délégation.

4. Le nouveau texte de l'article 8 implique l'adaptation, à l'article 13 du décret du 28 février 1978, des références faites à cet article 8.

Article 9.

Le projet ne prévoit aucun critère de répartition des dépenses de fonctionnement. Est-ce à dire que les dépenses qui ne sont pas prises en charge par la Communauté française ou par les provinces, dans les limites de l'article 9, § 2, sont supportées par chaque pouvoir organisateur ? Une telle question ne peut demeurer sans

.../...

réponse. Aussi les critères de répartition doivent-ils être fixés dans le décret.

Article 10.

En vertu de cet article, l'Exécutif fixe les qualifications auxquelles doit répondre le personnel des bibliothèques ainsi que les conditions de nomination, de promotion et de révocation.

Le fonctionnaire délégué a indiqué que, suivant la nature des pouvoirs organisateurs, le personnel visé est soit du personnel communal, soit du personnel provincial, voire "du personnel privé".

En ce qui concerne le personnel communal et le personnel provincial, le pouvoir de nomination, de promotion et de révocation, ainsi que celui d'en fixer les conditions, sont déjà attribués par la loi communale et la loi provinciale aux autorités compétentes. Il peut tout au plus se concevoir que l'Exécutif détermine, pour le personnel, les conditions auxquelles il accorde la reconnaissance et le subventionnement de la bibliothèque.

En ce qui concerne le personnel engagé, sur la base d'un contrat de travail, par des personnes privées, leur régime est déterminé par les lois relatives au contrat de travail et les conditions sont fixées, dans les limites de ces lois, par l'employeur privé. Ici aussi l'Exécutif ne peut, dès lors, que fixer les règles auxquelles il subordonne la qualification de ce personnel.

.../...

L'article 11, alinéa 2, en projet doit, en conséquence, être revu.

Article 11.

Pour éviter de laisser la disposition transitoire en dehors du décret du 28 février 1978, il est suggéré de l'intégrer dans l'article 14 dudit décret.

Le texte suivant est proposé :

"L'article 14 du même décret est complété par un paragraphe 4 rédigé comme suit :

"§ 4. A titre transitoire et pour une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret du ... modifiant le décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, les bibliothèques ... (la suite comme au projet)".

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	conseiller d'Etat,	président,
	P. MARTENS,	conseillers d'Etat,	
	R. ANDERSEN,		
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la	
	P. GOTHOT,	section de législation,	
Madame :	R. DEROY,	greffier.	

Le rapport a été présenté par Mme O. DAURMONT, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

C.-L. CLOSSET.