

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.770/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 27 janvier 2003, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à l'organisation d'activités de promotion de la lecture et d'animation dans le cadre de la lecture publique", a donné le 5 février 2003 l'avis suivant :

Objet du projet d'arrêté

Le projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation règle le régime de l'octroi de subventions en faveur de programmes d'animation organisés à l'initiative d'un réseau public de lecture.

Fondement du projet d'arrêté

1. Le préambule du projet d'arrêté n'indique pas quel article du décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la Lecture est susceptible de constituer le fondement juridique dudit projet.

2. Dans son avis n° 20 relatif au projet d'arrêté examiné, le Conseil supérieur des bibliothèques publiques attire l'attention de l'auteur du projet "sur la délicate question de l'existence ou non d'une base décrétable à ce projet".

3. Interrogé sur le problème du fondement juridique du projet d'arrêté examiné, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

"Le CSBP attire l'attention sur la question de l'existence ou non d'une base décrétable au projet d'arrêté dont question. Pour le CSBP, celle-ci manquerait. Il propose par conséquent de prendre une circulaire, et non un arrêté.

Selon notre analyse, il s'agit d'une part, d'une erreur d'interprétation du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, et d'autre part d'une méconnaissance de la hiérarchie des normes.

En effet, et contrairement à ce que semble penser le CSBP, la liste des subventions que le Gouvernement de la Communauté française peut octroyer aux bibliothèques publiques reconnues en vertu de l'article 8 du décret précité n'a selon nous pas de caractère exhaustif. Cela serait d'ailleurs hautement préjudiciable à ces bibliothèques. Nous pensons par ailleurs que l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret précité, ainsi que l'article 2, § 2, de ce même décret (article déléguant au Gouvernement la compétence de déterminer les conditions générales relatives à la reconnaissance et

.../...

à la classification des bibliothèques et sur base duquel l'arrêté du Gouvernement du 14 mars 1995 a été pris) sont pleinement suffisants pour assurer au projet d'arrêté dont il est ici question une base légale suffisante. L'arrêté du 14 mars 1995 vient d'ailleurs doublement conforter notre position. Premièrement, il fait figurer, parmi les critères permettant d'opérer la classification des bibliothèques, la politique de développement de la lecture dans laquelle il est incontestable que les programmes d'animation prévus par l'arrêté dont question viennent s'insérer. Deuxièmement, définissant ce qu'il faut entendre par «dépenses admissibles» en exécution de l'article 9 du décret du 28 février 1978, l'arrêté de 1995 énonce : «les frais d'animation ou la part de ceux-ci non prise en charge par la Communauté française». Preuve s'il en était encore besoin qu'à l'époque déjà on considérait que le Gouvernement pouvait subventionner les dépenses des bibliothèques publiques liées aux animations qu'elles organiseraient.

Par ailleurs, la rédaction d'une circulaire ne serait pas plus opportune. Il faut en effet rappeler qu'une circulaire est soit informative, et ne peut alors contenir aucune règle nouvelle par rapport au droit existant -ce que l'on ne peut raisonnablement pas prétendre ici-, soit réglementaire. Dans ce dernier cas, encore faudrait-il que le Ministre qui la prendrait ait reçu pour ce faire délégation du Gouvernement".

En résumé, selon le délégué du ministre, le projet d'arrêté trouverait son fondement dans les articles 2, § 2, et 7, alinéa 1^{er}, du décret du 28 février 1978, précité.

4. L'article 2, § 2, du décret du 28 février 1978 habilite le Gouvernement de la Communauté française à déterminer :

- 1° "les conditions générales relatives à la classification, à l'implantation, à l'aire géographique et à l'organisation des bibliothèques";
- 2° "pour chaque catégorie de bibliothèques les conditions particulières de reconnaissance";
- 3° "l'organisation et le fonctionnement spécifique des bibliothèques créées par la Communauté française".

.../...

Tel qu'il est rédigé, cet article n'habilite nullement le Gouvernement de la Communauté française à prévoir des subventions et à fixer des conditions en cette matière. Il ne peut donc pas constituer le fondement du projet d'arrêté considéré.

5. Pour sa part, l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 28 février 1978 prévoit que :

"La Communauté française, les provinces, les communes et la Commission communautaire française apportent une aide financière aux bibliothèques publiques reconnues" ⁽¹⁾.

Cette disposition trouve son origine dans l'article 6 de l'avant-projet de décret organisant les services publics de lecture et les bibliothèques publiques qui a fait l'objet de l'avis 11.609/2 de la section de législation du Conseil d'Etat. Dans cet avis, la section de législation s'est déjà demandée si cet article était nécessaire, étant donné que le mécanisme des subventions était réglé par les articles 7 à 9 (devenus les articles 8 à 10 du décret actuellement en vigueur) ⁽²⁾.

Compte tenu de ses termes et de sa place dans la structure du décret du 28 février 1978, l'article 7, alinéa 1^{er}, de ce décret paraît avoir pour seul objet de préciser le champ d'application du système de subventions et de prise en charge de dépenses organisé par les articles 8 à 10 du même décret, à savoir les bibliothèques publiques reconnues. Cet article n'est dès lors pas susceptible de constituer, par lui-même, un fondement juridique du projet d'arrêté examiné.

⁽¹⁾ Les alinéas 2 et 3 du même article sont libellés comme suit :
"Les agglomérations et fédérations de communes, ainsi que les associations de provinces et de communes peuvent apporter une aide financière et technique complémentaire.
Les frais de premier établissement de ces bibliothèques ne donnent pas lieu à subventions".

⁽²⁾ Voir Doc. C.C.F., session 1974-1975, n° 43/1, p. 13.

6. Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, l'article 8, alinéa 1^{er}, du décret du 28 février 1978 contient une énumération exhaustive des subventions susceptibles d'être octroyées par le Gouvernement de la Communauté française ⁽³⁾. Les subventions envisagées par le projet d'arrêté ne correspondent pas à l'une de ces subventions. Spécialement, ces subventions ne se présentent pas comme des subventions forfaitaires de fonctionnement visées à l'article 8, alinéa 1^{er}, 2°, du décret précité, à propos desquelles le Gouvernement fixe le montant selon des critères qu'il détermine.

7. En conclusion, aucune disposition du décret du 28 février 1978 n'est susceptible de servir de fondement au projet d'arrêté examiné. Par conséquent, si l'auteur du projet entend organiser un régime de subventions particulières en faveur de programmes d'animation organisés à l'initiative d'un réseau public de lecture, il lui incombe de modifier préalablement le décret précité, en y insérant les règles essentielles du régime envisagé.

⁽³⁾ Le commentaire des articles 8 et 9 du projet de décret modifiant le décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la Lecture, devenu le décret du 19 juillet 1991, va d'ailleurs dans ce sens (Doc. C.C.F., session 1990-1991, n° 199/1, pp. 4-5).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

La note du Bureau de coordination a été présentée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS