

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.830/4
DU 6 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 14 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « portant application du décret du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la Lecture et les bibliothèques publiques », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations particulières

Préambule

1. Il n'y a lieu de citer comme fondement juridique de l'arrêté en projet que les dispositions du décret du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la Lecture et les bibliothèques publiques, qui habilite le Gouvernement de la Communauté française à fixer des règles en la matière, avec le cas échéant, la mention de leurs subdivisions pertinentes ¹.

Cet alinéa sera dès lors complété par les mots suivants, « les articles 4, alinéa 2, 6, 8, § 1^{er}, 12, alinéa 2, 1^o et 7^o, et alinéa 3, 13, alinéa 1^{er}, 14, § 3, 15, 16, §§ 2 et 3, 18, 1^o, dernier alinéa, 2^o et 4^o, 19, § 4, 24, 25, 27, § 2, alinéa 2, 28, §§ 4, 5 et 6, et 29, § 1^{er}; ».

2. L'alinéa 2 du préambule mentionne l'avis du Conseil des Bibliothèques publiques mais celui-ci n'est pas joint à la demande d'avis. Or cet avis est requis en vertu de l'article 38 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.

Il appartiendra à l'auteur du projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité et dès lors de compléter cet alinéa en précisant la date de cet avis.

Si des modifications devaient être apportées à la suite de cet avis, le projet devra à nouveau être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

¹ *Principes de technique législative* - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 22-23.

3. Aux alinéas 3 et 4, il conviendrait de mentionner les dates respectivement de l'avis de l'Inspecteur des Finances, soit le 6 mai 2011, et de l'accord du Ministre du Budget, soit le 9 juin 2011.

4. L'avis du Conseil d'État sera mentionné en utilisant la formule législative suivante² :

« Vu l'avis 49.830/4 du Conseil d'État, donné le 6 juillet 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Dispositif

Article 2

Le paragraphe 2 (lire alinéa 2) ne fait qu'annoncer un arrêté futur du Gouvernement. Pareille habilitation est sans objet. Par conséquent, le « paragraphe 2 » sera omis et le signe « § » sera omis à l'alinéa 1^{er}.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, 4^o, il est proposé de remplacer le mot « ordonne » par le mot « organise ».

Article 4

Le paragraphe 2 du projet prévoit que :

« § 2. L'accès au catalogue collectif des collections visé au § 1^{er}, 1^o, pourra être facturé aux opérateurs directs à un prix qui ne pourra excéder les frais réellement encourus hors charges de personnel, déduction faite de toutes subventions obtenues relativement à ceux-ci.

Les coûts d'accès qui constituent le prix sont :

a) le coût des licences d'utilisation du logiciel de gestion documentaire tant pour les services centraux que, s'il échet, pour les postes finaux, à l'exception des

² *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F-3-5-2.

licences liées à la gestion de bibliothèques éventuellement organisées par le même pouvoir organisateur que celui de l'opérateur d'appui ;

b) le coût du matériel ou de la maintenance du matériel dédié à la création et à la consultation des notices du catalogue, tant pour les services centraux que, s'il échet, pour les postes finaux ;

c) le coût d'entretien, d'hébergement et de renouvellement des serveurs au prorata de l'espace mémoire de ces serveurs dédié au catalogue collectif ;

d) les coûts liés à la création d'éventuelles applications permettant de faciliter les échanges de données

e) les coûts de gestion et de développement de l'interface Web permettant l'accès public au catalogue ».

Le fait de facturer aux opérateurs directs des coûts d'accès au catalogue collectif des collections constitue dans le chef de ceux-ci une rétribution pour l'accès à un service public.

Or, conformément à l'article 173 de la Constitution, le principe de la redevance doit être prévu par le législateur.

En l'espèce, il ne résulte d'aucune disposition du décret du 30 avril 2009 que le Gouvernement est habilité à frapper d'une redevance l'accès au catalogue collectif des collections, lequel relève des missions de service public imposées aux opérateurs d'appui.

Il en résulte que le paragraphe 2 de la disposition examinée est dépourvu de fondement légal et il sera omis.

Article 7

La seconde phrase de l'article 7 est inutile et doit être omise puisque l'article 2, 6°, règle déjà la question.

Article 8

1. Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la section de législation s'interroge quant à la possibilité de ranger sous la catégorie de personnel « réputé personnel qualifié en application de l'article 12, alinéa 2, 3°, du décret » et donc susceptible d'entrer en ligne de compte pour l'achat de la subvention forfaitaire telle que prévue à l'article 18, 1°, du

décret et à l'article 25 du projet, des personnes titulaires de titres ou qualifications aussi différents que ceux prévus par l'article 8, 1^o à 4^o, du projet.

2. Les intitulés des titres auxquels se réfèrent l'article 8, § 1^{er}, 1^o, a), ne sont pas tous des titres qui sont expressément visés dans la législation actuellement en vigueur en matière de grades académiques. En effet, depuis l'entrée en vigueur du décret du 31 mars 2004 définissant les missions de l'enseignement supérieur, seuls les intitulés et les orientations des cursus initiaux universitaires sont fixés par le décret, les intitulés des options étant déterminés par les institutions ³. Dans la liste des intitulés et orientations des cursus universitaires initiaux, ne figurent ni la « science du livre et des bibliothèques », ni la « bibliothéconomie ».

En revanche, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 mai 2004 fixant la liste de correspondance entre les anciens et nouveaux grades académiques établit une correspondance entre la « licence en sciences du livre, de l'information et des bibliothèques » et le « master en sciences et technologies de l'information et de la communication ». Le même arrêté établit également une correspondance entre la « licence en informatique et sciences humaines » et le « master en sciences et technologies de l'information et de la communication ».

Compte tenu de ces éléments, mieux vaudrait ne viser, dans la disposition en projet, que le seul intitulé de ce master. Compte tenu des différentes finalités et options qui peuvent avoir été suivies par les détenteurs de ce grade académique ou d'anciens grades académiques correspondant à ce grade, l'auteur du projet appréciera au surplus s'il entend exiger des titulaires de ces diplômes qu'ils aient suivi une finalité spécialisée, une orientation ou une option leur ayant conféré des compétences particulières en matière de gestion de bibliothèques ou de bibliothéconomie.

3. Il y a lieu de remplacer les mots « baccalauréat professionnalisant en bibliothèque » par les mots « Bachelier - Bibliothécaire – Documentaliste », qui est l'intitulé exact de grade académique ⁴.

³ Article 33 du décret du 31 mars 2004 en question.

⁴ Article 75, alinéa 2, du décret du 2 juin 2006 établissant les grades académiques délivrés par les Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française et fixant les grilles d'horaires minimales.

Article 9

1. Au paragraphe 1^{er}, il convient dans les alinéas 1^{er} et 2, de viser l'« article 8, 1^o » et non l'« article 8, § 1^{er}, 1^o » et le « § 1^{er}, 1^o ».

2. La référence à un titre de graduat ou de baccalauréat professionnalisant manque de clarté.

S'agit-il du titre visé à l'article 8, 4^o (titre de l'enseignement supérieur de type court en informatique) ou de celui visé à l'article 8, 3^o (titre de l'enseignement supérieur de type court) mais alors quid des autres conditions visées au 3^o, à savoir, notamment, la sélection par un jury et pourquoi exclure le cas de la personne qui peut justifier d'une expérience professionnelle rémunérée utile d'au moins cinq ans ?

Il conviendrait dès lors de faire clairement référence à l'un ou l'autre point de l'article 8.

Enfin, au paragraphe 2, les mots « pour le solde, d'équivalents temps plein permanents » sont ambigus. Si l'intention est bien d'exiger cette condition minimum de tous les autres membres du personnel, il vaudrait mieux mentionner ceux-ci.

Compte tenu de ces observations, la section de législation se demande si le paragraphe 2 de l'article 9 ne serait pas mieux rédigé comme suit :

« § 2. Chaque opérateur d'appui doit employer au moins deux équivalents temps plein permanents disposant d'un titre défini à l'article 8, 1^o, et pour ce qui concerne les autres permanents temps plein disposant au minimum d'un titre défini à l'article 8, 4^o ».

Article 13

Les paragraphes 1^{er} et 2 de la disposition en projet entendent régler la composition du « Conseil de développement de la lecture », lequel peut être constitué au niveau d'une bibliothèque locale, d'une bibliothèque spéciale, d'une bibliothèque itinérante ou d'un opérateur d'appui.

En vertu de l'article 4, 4^o, les bibliothèques sont une matière culturelle visée à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o de la Constitution.

Les dispositions examinées n'assurent pas le respect de l'article 3 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des minorités idéologiques et philosophiques, communément appelée « loi du Pacte culturel » :

« § 1^{er}. – Les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.

§ 2. – La notion de tendance idéologique est fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société. La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante.

§ 3. – La représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisation ou de l'organisme culturel.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères; une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents.

§ 4. – Pour l'application de la présente loi, aucune personne, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ».

L'article 13 doit donc être compris en ce qu'il implique le respect de la loi du Pacte culturel chaque fois que l'opérateur du service public de la lecture est une autorité publique.

Article 14

La disposition en projet prévoit :

« (...) 1a demande de reconnaissance est introduite auprès du Service de la Lecture publique selon le modèle établi par le Service de la Lecture publique (...) ».

Il résulte de l'article 15 du projet que l'usage de ce formulaire est obligatoire, qu'à défaut la demande fera l'objet d'un « complément d'information » et qu'en cas de

réponse incomplète ou inadéquate – ce qui peut résulter du non usage du modèle établi par la Service de la Lecture publique – la demande est « réputée irrecevable »⁵.

Compte tenu des effets juridiques attachés à l'usage de ce modèle, il conviendrait que le Gouvernement fixe lui-même ce modèle et, le cas échéant, l'annexe à l'arrêté en projet ou qu'il y habilite le ministre qui a les bibliothèques dans ses attributions.

L'une ou l'autre formule assurera par ailleurs la publicité de ce modèle lors de sa publication au *Moniteur belge*.

Article 15

À l'alinéa 3, dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d'exprimer le délai en jours.

La même observation vaut pour l'article 18, § 1^{er}, alinéa 4, du projet.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est prévu ceci :

« À défaut de rendre un avis dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, l'avis de l'Inspection est réputé favorable ».

À défaut d'une habilitation expresse en ce sens, il n'appartient pas au Gouvernement de conférer un tel caractère à l'absence d'avis dans le délai imparti.

Il faut écrire :

« À défaut de rendre un avis dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, il est passé outre ».

En conséquence, le paragraphe 2 du projet doit être adapté pour viser également l'hypothèse d'absence d'avis.

Les articles 36, § 3, 1^o, et 37, § 3, 1^o, appellent la même observation.

⁵ Les articles 34 et suivants, qui constituent des dispositions transitoires, renvoient expressément aux articles 14 et 15 qui trouvent partiellement à s'appliquer.

Article 17

Cet article est rédigé comme suit :

« Art. 17. Dès réception des avis de l'Inspection et du Conseil, le Ministre dispose d'un délai de quarante-cinq jours pour prendre sa décision.

Le Service de la Lecture publique notifie à l'opérateur ou à l'organisation représentative agréée de bibliothécaires et de bibliothèques la décision du Ministre dans les quinze jours de la réception de la décision du Ministre.

En l'absence de décision dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, celle-ci est réputée favorable ».

Le troisième alinéa en projet ne peut être admis. Seul le décret peut prévoir une disposition dont il résulte qu'à l'échéance d'un délai, en l'absence de décision, celle-ci est réputée favorable au demandeur.

Le troisième alinéa sera omis.

Les articles 18, § 3, alinéa 3, et 30, § 3, alinéa 3, appellent la même observation.

Chapitre III – section II – sous-section III

Dans l'intitulé de cette sous-section, il convient d'utiliser la terminologie utilisée précédemment et d'écrire « demande de reconnaissance » et non « demande d'agrément ».

Article 18

L'auteur du texte entend permettre le recours à « l'envoi recommandé » sous la forme de recommandé électronique. Dans ce cas, mieux vaut rédiger la première phrase comme suit :

« Ce recours est adressé par envoi recommandé ».

Article 24

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de renvoyer à « l'article 19, § 1^{er} » et non à « l'article 19, 1^o » du décret.

Articles 31 et 32

Outre l'observation formulée sous l'article 9, à défaut d'établir le modèle de formulaire et le formulaire type, le Gouvernement ne procéderait pas à l'exécution correcte des dispositions qui constituent les articles 27 et 28 du décret du 30 avril 2009, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Annexes

1. Les annexes contiennent à plusieurs reprises un formulaire intitulé « Personnel subventionnable de l'opérateur » qui porte, sous la mention « En annexe, (si non transmis précédemment) », deux cases, l'une pour indiquer la présence du « Compte individuel », l'autre la « copie du diplôme ».

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires⁶, en ce qu'elle impose la transmission systématique de la copie du compte individuel du travailleur, une telle exigence est disproportionnée à la finalité qu'elle poursuit, à savoir la justification de l'emploi des subventions notamment dans le chef des opérateurs⁷.

Une telle exigence porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint notamment ces opérateurs à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la production de déclarations requises en matière sociale, permettent d'arriver au but poursuivi par la disposition à l'examen.

Les annexes seront revues à la lumière de cette observation.

2. La numérotation des annexes est erronée car deux annexes sont numérotées « 1 » alors que l'une vise l'opérateur direct et l'autre l'opérateur d'appui, sans doute s'agit-il de subdiviser l'annexe en deux parties, A et B.

⁶ Voir notamment l'avis 34.655/4, donné le 8 avril 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 515/1, pp. 18-22).

⁷ Voir l'article 21, § 1^{er}, du projet.

Par ailleurs, il n'est renvoyé à l'annexe 1 dans aucune des dispositions du projet. La section de législation se demande à cet égard s'il ne convient pas de renvoyer à cette annexe dans les alinéas 1^{er} des articles 10 et 11 du projet qui se réfèrent en effet aux fonctions à remplir et aux infrastructures permettant d'accomplir ces fonctions.

3. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que les annexes du projet comportent une autre erreur : il y a deux annexes numérotées « 4 », l'une visant les opérateurs directs, l'autre les opérateurs d'appui. Cette incohérence doit également être levée.

4. Il y a lieu de mentionner sous chaque annexe la formule requise, de dater chaque annexe comme l'arrêté et de soumettre chacune d'entre elles aux mêmes signatures que l'arrêté⁸.

Observations finales

1. Il n'y a pas lieu de diviser certains articles du projet en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa⁹.

2. Les chapitres, sections et sous-sections doivent être numérotés en chiffres arabes¹⁰.

3. Chaque fois qu'il est opéré à un renvoi interne au sein de l'arrêté en projet ou à un renvoi à ses annexes, les mots « du présent arrêté » doivent être omis¹¹.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172 et formule F 4-8-1.

⁹ Voir notamment les articles 3, 13, 19, 29, 36, 37, etc. *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

¹⁰ *Ibid.*, recommandation n° 64.

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 72, a).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. JOTTRAND, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY