



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.433/4
du 30 mai 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
à la protection culturelle du livre'

Le 28 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente, Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la protection culturelle du livre'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En application de l'article 4, alinéa 2, 1^o, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017 ¹, il s'agit d'une formalité obligatoire ².

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

I. Compétence matérielle et territoriale

Il n'apparaît pas que le texte en projet pose de difficultés sur ces points.

Il peut être renvoyé, à cet égard, *mutatis mutandis*, à l'avis 59.784/1/V donné le 13 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'instaurant un prix du livre réglementé' ³.

II. Questions de droit européen

1. Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que l'avant-projet, dans une première version, a été notifié à la Commission européenne dans le cadre de la directive

^(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ En application de l'article 12 du décret du 7 janvier 2016.

² Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/001, pp. 15-23.

³ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 945/1, pp. 43-54.

(UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', ci-après la directive (UE) 2015/1535.

2. À la suite de cette notification, la Commission a, le 27 janvier 2017, émis un avis circonstancié prolongeant le délai de *statu quo* mentionné à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, jusqu'au 27 février 2017.

Cet avis détaille de manière précise différents griefs à l'égard de l'avant-projet soumis à la Commission.

Cet avis conclut comme suit :

« Par conséquent, la Commission émet des doutes quant à l'adéquation et à la proportionnalité de la mesure visée par le projet notifié, qui impose aux éditeurs et aux importateurs de fixer les prix pour la vente de livres aux consommateurs en Communauté française de Belgique et souhaiterait inviter les autorités belges à fournir une analyse plus spécifique étayant les mesures proposées, en prenant en considération les observations qui précèdent.

La Commission invite par conséquent les autorités belges à clarifier et à étayer l'analyse quant à la manière selon laquelle l'introduction d'une disposition imposant dans les faits un prix maximal contribue à la diversité culturelle en vue de promouvoir une offre importante de points de vente pour les livres papier ou les livres numériques. En conséquence, la Commission invite les autorités belges à examiner cette mesure, eu égard à la jurisprudence pertinente de la CJUE et aux considérations qui précèdent.

Pour ces raisons, la Commission émet un avis circonstancié tel que prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, selon lequel le projet notifié violerait l'article 34 et l'article 56 du TFUE s'il était adopté sans tenir dûment compte des observations ci-dessus.

La Commission rappelle au gouvernement belge qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 précitée, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État membre auteur d'un projet de règle technique l'obligation de reporter son adoption de quatre mois à compter de la date de sa notification. Par conséquent, l'échéance est fixée au 27 février 2017.

La Commission attire en outre l'attention de votre gouvernement sur le fait que conformément à cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est obligé d'informer la Commission de la suite qu'il a l'intention de donner audit avis.

En outre, la Commission invite votre gouvernement à lui notifier, dès son adoption, le texte définitif du projet de règle technique concerné conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Conformément à la procédure habituelle en droit de l'UE, si votre gouvernement ne se conformait pas aux obligations découlant de la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique à l'étude était adopté sans avoir dûment tenu compte des objections susmentionnées ou s'il constituait pour d'autres raisons une violation du droit de l'Union, la Commission

pourrait entamer des procédures conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les services de la Commission restent ouverts à toute discussion avec les autorités belges concernant tout aspect du présent avis et des observations formulées ».

Par ailleurs, plus spécifiquement, s'agissant de l'application de l'avant-projet de décret aux livres numériques, l'avis de la Commission observe qu'« [u]ne analyse de ce marché et de l'impact de la mesure proposée semble nécessaire ».

3. Faisant suite à cet avis circonstancié, l'avant-projet a été revu sur certains points et, pour le surplus, a fait l'objet d'une note de justification de treize pages, laquelle a été communiquée à la Commission européenne, comme l'a confirmé le délégué du Gouvernement.

Ces modifications et explications tendent à garantir ou à démontrer, selon le cas, la conformité du texte en projet avec le droit européen en matière de libre circulation des marchandises ou de liberté d'établissement.

Sur ce point, le délégué du Gouvernement a précisé que la Commission européenne n'a réservé aucune suite à ce transmis, de sorte que le délai de *statu quo* durant lequel, en vertu de la directive (UE) 2015/1535, le texte en projet ne pouvait être adopté par la Communauté française, a expiré le 27 février 2017.

Il reste que les différentes questions complexes relatives à la conformité du texte en projet avec le droit européen relatif aux libertés concernées requièrent notamment une appréciation de données économiques et factuelles.

Faute d'une connaissance particulière des situations de fait et des données techniques à prendre en considération, et la section de législation du Conseil d'État n'ayant pas la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire à ce sujet, il peut être donné acte de ces explications et ces justifications données par l'auteur de l'avant-projet, sans toutefois que la section de législation puisse prétendre se prononcer sur leur pertinence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau (à insérer)

Conformément à l'article 9 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', il conviendra d'insérer une disposition nouvelle qui fera référence à cette directive.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet énonce que celui-ci « régit une matière communautaire » et expose ensuite l'objectif qu'il tend à atteindre.

Une telle disposition est dépourvue de portée normative et n'a pas sa place dans l'avant-projet.

Elle sera omise.

Article 2

1. La section de législation suppose qu'au 2°, à la définition du livre imprimé, le mot « manuscrites » n'enlève rien au caractère imprimé du livre, à savoir sorti d'une presse ou reproduit par une technique d'impression. La définition devrait être revue pour le faire apparaître sans ambiguïté.

2. Au 3°, la deuxième phrase de la définition du livre « numérique » n'a pas à figurer dans le dispositif en projet, mais dans le commentaire de l'article.

3. Aux 8° et 9°, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence du critère relatif au « marché de personnes morales », dès lors que les publics-cibles des livres scientifiques et juridiques comprennent largement des personnes physiques, notamment des étudiants, des chercheurs, des juristes, notaires, avocats et diverses personnes qui n'ont pas nécessairement constitué entre elles des personnes morales ou ne travaillent pas pour de telles personnes.

4. Au 10°, il y a lieu d'écrire « qui se rattache » et non « qui se rattachent ». Par ailleurs, la définition donnée est celle, non pas du « circuit de distribution des livres de la Communauté française » comme mentionné, mais celle de l'« activité menée au sein du circuit de distribution des livres de la Communauté française ».

5. Au 12°, la seconde phrase devrait figurer non pas dans la définition du mot « auteur » mais, le cas échéant, dans le commentaire de l'article.

Article 4

1. Compte tenu de la définition que l'article 2, 14°, donne du détaillant, tel que le 12° de la disposition à l'examen est rédigé, il implique que, dans l'hypothèse où un consommateur final qui aurait acheté un livre l'aurait utilisé et souhaiterait le revendre à un détaillant lui-même spécialisé dans la remise sur le marché de livres usagés, le livre en question tomberait dans le champ d'application du décret en projet, au même titre qu'un livre neuf ; un tel système est dépourvu de sens et méconnaît le principe d'égalité dès lors qu'il

aurait pour conséquence qu'un livre neuf et un livre usagé devraient être vendus au même prix.

Certes, une autre lecture du 12° de l'article 4 de l'avant-projet pourrait ne poser aucune des difficultés mentionnées ci-avant : on pourrait ainsi considérer logiquement que n'est pas considéré comme « livre d'occasion » un livre acheté ou reçu à titre de cadeau, par exemple, par un consommateur final qui, sans en avoir fait usage, souhaiterait procéder à un échange ou à une remise de ce livre contre remboursement, dans un délai déterminé à compter de la vente, délai déterminé par le détaillant. Un tel livre, non utilisé et remis ensuite sur le marché par le détaillant, serait considéré comme « neuf » et non comme étant « d'occasion ».

Il reste toutefois que, tel que le texte en projet est rédigé, il inclut les deux hypothèses décrites ci-avant, dont la première est problématique.

Le 12° à l'examen sera revu à la lumière de cette observation.

2. Au 14°, dès lors qu'il ne saurait être exclu que le « livre juridique spécialisé » puisse être acquis par une personne physique, le cas échéant dans un cadre académique ou professionnel, il convient de remplacer les mots « l'organisme acheteur » par les mots « le consommateur final ».

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « inclut » et non « inclue » et, pour mieux garantir la sécurité juridique, l'auteur du texte omettra le mot « souvent ».

Article 5

Au 3°, la phrase introductive vise l'hypothèse de la faillite et celle de la liquidation de l'éditeur, de l'importateur ou du détaillant.

Or, dans les points a), b) et c) qui suivent, spécialement les a) et b), seule est envisagée l'hypothèse de la faillite.

Ces points seront réexaminés pour prendre en compte, le cas échéant, la liquidation également.

Article 9

1. Au paragraphe 1^{er}, le mot « calendrier » doit être omis. En effet, cette notion de « mois calendrier » ne doit pas figurer dans le texte. Lorsqu'un délai est exprimé en « mois », il vise nécessairement les « mois calendrier »⁴.

⁴ Voir dans le même sens l'avis 28.129/4 donné le 8 mars 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/28129.pdf>) et

La section de législation observe d'ailleurs que la suite du texte du même article utilise simplement et correctement le seul substantif « mois ».

2. La division d'un article en paragraphes est inutile si elle aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa. Elle ne contribue pas davantage à une présentation plus claire de l'article ⁵. Cette division sera omise.

Article 10

1. Au regard de la terminologie employée dans le décret, certaines dispositions de l'article 10 de l'avant-projet posent question et manquent de cohérence.

Ainsi, si l'on comprend la référence faite aux « opérateurs d'appui du réseau public de lecture », notion définie par le décret du 30 avril 2009 'relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques', la section de législation n'aperçoit pas bien le sens des mots « établissements de prêt, accueillant du public pour la lecture ou pour le prêt public et reconnus à cette fin ou en attente de reconnaissance » : pour quels motifs n'est-il pas simplement fait référence aux « opérateurs directs du réseau public de lecture », notion appréhendée et définie par le même décret du 30 avril 2009, lequel organise précisément un régime de reconnaissance en la matière ?

Par ailleurs, la question se pose de savoir pour quels motifs les opérateurs visés au 2° doivent disposer d'une reconnaissance ou être en attente de reconnaissance, alors qu'une telle reconnaissance n'est pas requise pour les opérateurs d'appui du réseau public de la lecture, visés au 3°, et ce alors que, conformément à l'article 5, § 1^{er}, du décret du 30 avril 2009, les « opérateurs d'appui » sont « soit des opérateurs reconnus et subventionnés, soit des services du Gouvernement de la Communauté française créés selon les modalités décrites par le Gouvernement ».

Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations pour assurer sa cohérence tant interne qu'au regard des autres législations existantes, spécialement le décret du 30 avril 2009 'relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques'.

l'avis 33.745/4 donné le 30 octobre 2002 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 10 avril 2003 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33745.pdf>). Voir, par analogie, *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseil-detat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

2. Au paragraphe 2, 1°, 2° et 5°, il est fait mention d'une reconnaissance « à cette fin », « par le Gouvernement » en ce qui concerne les établissements visés au 1° et au 2°.

La question se pose de savoir si ces « reconnaissances » correspondent à des régimes en vigueur déjà instauré par la Communauté française ou d'autres pouvoirs dans le cadre d'autres législations ou si la reconnaissance envisagée sera octroyée uniquement en application du texte en projet, sans être réglée outre mesure par voie législative ou réglementaire.

Il ressort du commentaire de l'article que, s'agissant du 2°, la reconnaissance concernée est celle prévue par les articles 12 et suivants 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' et que, en ce qui concerne le 5°, il est ainsi fait référence à des régimes de reconnaissance prévus par d'autres législations ou réglementations, reconnaissances octroyées par la Communauté française « et/ou par un pouvoir régional francophone »⁶.

Le texte en projet ne peut demeurer en l'état : il doit être revu et complété aux fins de mentionner chacune des normes juridiques, législatives ou réglementaires mettant en place les régimes de reconnaissance concernés pour garantir la sécurité juridique et pour limiter autant que faire se peut les sources de contentieux en germe dans la disposition en projet. Par ailleurs, en l'absence de telles normes, le texte en projet doit mettre en place lui-même le régime de reconnaissance.

3. Au paragraphe 3, les mots « tels que définis à l'article 1^{er}, 15° » doivent être omis puisque cette définition du 15° vise précisément les manuels scolaires.

Article 15

La disposition à l'examen se borne à rappeler, en matière de livres, la règle déjà prévue à l'article VI.80 du Code de droit économique, sans toutefois mentionner la réserve reprise à cette disposition qui renvoie à l'article VI.81 du même Code.

Il n'appartient pas au législateur communautaire de rappeler la teneur d'une règle prévue par le législateur fédéral et qui relève de sa compétence, au surplus, en modifiant cette règle.

La disposition à l'examen sera omise.

La même observation vaut pour l'article 25.

⁶ La section de législation suppose qu'est ainsi visé le Gouvernement wallon.

Article 16

1. L'article 16 de l'avant-projet est ainsi libellé :

« Art. 16. Le prix de vente au public fixé conformément à l'article 6 ainsi que la date de mise en disponibilité du livre pour le consommateur final sont communiqués par l'éditeur, l'auteur, ou l'importateur au service ou à l'organisme désigné par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut le cas échéant accorder des subventions à l'organisme désigné et fixer les conditions, procédures et délais pour le subventionnement ».

2. Si le mot « service », employé au premier alinéa de la disposition à l'examen, laisse à penser qu'est ainsi visé un service du Gouvernement à désigner par ce dernier, ce qui ne présente aucune difficulté, par contre, le texte en projet ne précise pas quel pourrait être l'« organisme » ainsi concerné.

Différentes hypothèses doivent, à cet égard, être envisagées :

1° S'agit-il d'une personne morale de droit public à créer ? Dans ce cas, en application de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', c'est au législateur qu'il appartiendrait de régler les éléments essentiels relatifs à sa création, sa composition, sa compétence, son fonctionnement et son contrôle, ce à quoi le texte en projet est en défaut de procéder. Ou bien, est-il envisagé de confier cette mission à une personne morale de droit public existante, mission qu'il conviendrait alors d'ajouter, par voie décrétole, à ses missions et compétences telles que déjà définies par le législateur lors de sa création ? Par ailleurs, dans le cadre d'un tel régime, le financement de l'organisme concerné ne devrait pas s'opérer en principe par le biais de seules « subventions » dont, par ailleurs, l'octroi est laissé à l'appréciation du Gouvernement.

2° S'agit-il d'un organisme tiers, conçu comme un service d'intérêt général, à caractère économique ou non, au sens du droit de l'Union européenne, ce qui impliquerait alors un examen approfondi de la situation projetée au regard de la législation européenne spécialement en matière d'aides d'État ? Dans ce cas, selon quelle procédure et à quelles conditions le Gouvernement opérera-t-il le choix de l'organisme concerné ? Ne s'agira-t-il pas plus d'un marché public impliquant le paiement d'une rémunération et non l'octroi de subventions laissé à l'appréciation du Gouvernement ? Pourrait-il s'agir d'une concession de service public, le cas échéant soumise à la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'sur l'attribution de contrats de concession', transposée en droit belge par la loi du 17 juin 2016 'relative aux contrats de concession', laquelle n'est pas encore en vigueur⁷ ?

⁷ En effet, selon l'article 69 de cette loi, c'est au Roi qu'il appartient de fixer la date de son entrée en vigueur, date qui, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas encore été fixée.

Ces questions ne sont pas abordées dans le texte en projet, ni dans le dossier transmis à la section de législation. Le texte en projet doit être réexaminé fondamentalement sur ce point.

3. Comme la section de législation l'a souvent rappelé, le principe de légalité en matière d'octroi de subventions implique que le législateur définisse lui-même les éléments essentiels du régime qu'il entend instaurer, en ce qui concerne le taux, l'objet et les conditions d'octroi des subventions.

Le texte en projet est en défaut de régler ces différentes questions.

4. L'avant-projet de décret doit être réexaminé et complété à la lumière des observations qui précèdent.

Article 19

L'article 19, paragraphe 1^{er}, dispose que la commission indépendante de règlement extrajudiciaire des litiges comprend un président-juriste, deux experts du métier qui satisfont aux conditions posées dans l'article 205 du Code judiciaire, un expert en provenance de la politique culturelle et un expert dans le domaine de la protection des consommateurs.

La disposition se borne toutefois à énoncer que « [l]e Gouvernement désigne les membres et leurs remplaçants » sans toutefois prévoir à l'issue de quelle procédure ces personnes seraient désignées, laquelle procédure doit à tout le moins prévoir un appel public auprès de toute personne qui se sentirait vocation à siéger dans cette commission et voir sa candidature examinée par le Gouvernement ⁸.

La disposition doit être complétée en conséquence.

⁸ Voir l'avis 41.319/4 donné le 9 octobre 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 octobre 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 février 2002 relatif à la commission de promotion de la santé à l'école' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41319.pdf>), l'avis 48.292/2 donné le 14 juin 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 22 juillet 2010 'créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 202/1, pp. 6-9) (obs. sous l'article 4) et l'avis 54.015/4 donné le 15 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2014 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/1, pp. 16-23) (obs. n° 3 sous l'article 29, sp. la note de bas de page 16). Voir également l'arrêt n° 224.602 du 11 septembre 2013, SZYMKOWICZ c/ Communauté française.

Article 21

La rédaction de la disposition à l'examen gagnerait à être revue sur différents points, pour lever toute ambiguïté quant à sa portée, ce, en faisant usage de mots plus conformes à la terminologie juridique.

Ainsi :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1°, la section de législation n'aperçoit pas exactement ce que recouvre la notion d'éditeurs, auteurs, importateurs et détaillants « susceptibles d'être actifs en Communauté française », ni comment sera rapportée la preuve de cette activité potentielle ; or cette question est d'importance puisqu'elle constitue une condition d'accès à la procédure de règlement extra-judiciaire des litiges.

2° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3°, n'y-a-t-il pas lieu de remplacer les mots « actifs » par le mot « actives » ?

3° Au paragraphe 2, 1°, il se recommande de remplacer le mot « clairement » par le mot « manifestement » et le mot « blessante » par le mot « injurieuse ».

4° Au paragraphe 2, 2°, il se recommande de remplacer les mots « n'est pas identifiée ou ne peut l'être » par les mots « ne peut être identifiée ».

5° Au paragraphe 2, 3°, il se recommande de remplacer les mots « en droit » par le mot « judiciaire ».

6° Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, ne convient-il pas d'écrire « ou orales » en lieu et place de « et orales » ?

Article 26

La disposition à l'examen entend déroger aux articles 17 et 18 du Code judiciaire pour permettre aux associations (inter) professionnelles du secteur du livre dotées de la personnalité juridique d'ester en justice « pour défendre leurs intérêts collectifs décrits statutairement ».

Si la notion d' « intérêt collectif » n'est pas définie par le texte en projet, la section de législation suppose qu'est ainsi visé un intérêt dont la défense relève de l'objet statutaire de l'association et qui est distinct de l'intérêt personnel de ses membres et de son intérêt direct et personnel ⁹.

⁹ Sur la notion d' « intérêt collectif » à une action en justice, et sur les difficultés afférentes à cette notion, voir notamment l'avis 46.643/AG donné par la section de législation en assemblée générale le 9 mars 2009, sur un projet de loi 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif' (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1939/12, pp. 3-55).

Quoi qu'il en soit, dès lors que la disposition en projet entend déroger aux conditions de recevabilité en matière d'intérêt du demandeur, prévues par les articles 17 et 18 du Code judiciaire, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, il convient de rappeler qu'une telle dérogation ne peut être envisagée que si l'auteur de l'avant-projet est en mesure d'établir que sont réunies les conditions auxquelles est subordonné l'usage, par la Communauté française, des pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En d'autres termes, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de démontrer que :

1° la disposition à l'examen est nécessaire – et non pas simplement utile – à l'exercice de la compétence communautaire ici concernée ;

2° l'application des pouvoirs implicites n'aura qu'une incidence marginale sur la compétence de l'État fédéral ;

3° la matière se prête à un règlement différencié.

En l'espèce, l'exposé des motifs ne comporte aucune justification sur ces différents aspects.

Si l'on ne peut donc préjuger des éléments que l'auteur de l'avant-projet pourrait avancer pour justifier l'usage des pouvoirs implicites dans le cas présent, il convient d'ores et déjà de relever que la section de législation n'aperçoit pas, *a priori*, en quoi la mesure envisagée serait « nécessaire » à la mise en œuvre de la compétence culturelle ici en jeu. Dans cet ordre d'idées, sauf à démontrer l'existence d'éléments tout à fait spécifiques à la matière visée, admettre le recours aux pouvoirs implicites pour prévoir le type de mesure ici envisagée reviendrait en réalité à permettre à toute entité fédérée de consacrer, dans les matières qui relèvent de sa compétence, le droit d'ester en justice pour toute personne morale souhaitant défendre non pas son intérêt propre mais son « intérêt collectif » statutaire – ce qui ne se peut, à peine de vider les articles 17 et 18 du Code judiciaire de leur contenu.

Par ailleurs, même si l'impact est limité aux associations (inter)professionnelles du secteur du livre, la mesure en projet met à néant l'une des conditions fondamentales de la recevabilité de toute action judiciaire, à savoir la nécessité de disposer d'un intérêt personnel et direct à son action ; par conséquent, il n'est pas acquis que soit qualifiée de « marginale » l'incidence de la mesure envisagée sur la compétence fédérale.

À défaut des justifications requises, la disposition doit être omise.

Article 27

L'article 27 de l'avant-projet prévoit une évaluation triennale comprenant l'établissement d'un rapport sur « l'efficacité et les effets relatifs à la protection culturelle du livre sur l'écosystème du secteur du livre ».

Afin de donner son sens à cette évaluation, il convient de définir précisément la notion d'« écosystème du secteur livre », à tout le moins dans l'exposé des motifs ¹⁰.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

La structure de l'avant-projet de décret est erronée. En effet, au vu de sa brièveté, la division en titres, plutôt qu'en chapitres, est inadéquate et superflue ¹¹. Par ailleurs, le titre IV ne contient qu'un seul chapitre qui est numéroté « chapitre 1^{er} » et qui contient deux sections. La section de législation ne voit pas la raison du choix de ces niveaux de groupement d'articles.

L'auteur veillera à donner un intitulé précis, complet et concis à chaque division groupant des articles en se rappelant qu'un intitulé n'a pas de portée normative ¹².

En outre, comme la section de législation le rappelle souvent, les niveaux de groupement des articles doivent être numérotés en chiffres arabes ¹³. Tel n'est pas le cas de la structure défectueuse actuelle en titres ni du chapitre II du titre II.

Enfin, il va de soi que l'auteur relira soigneusement le projet afin que la cohérence de chacun des renvois internes soit exactement assurée à la suite de la réécriture de l'avant-projet.

¹⁰ En ce sens, voir l'avis 59.784/1/V donné le 13 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'instaurant un prix du livre réglementé (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 945/1, pp. 43-54).

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 62.

¹² *Ibid.*, recommandation n° 65.

¹³ *Ibid.*, recommandation n° 64.

L'ensemble de l'avant-projet de décret sera donc revu de manière simple et logique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY