CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.064/2/V
du 4 septembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘modifiant 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’

#LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT#

Le 10 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 24 aout 2023, sur un avant-projet de décret 'modifiant 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'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2023.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

1. L'avant-projet de décret à l'examen modifie substantiellement des régimes de subventions et en crée de nouveaux, en son chapitre 5 reprenant les articles 22 à 29.

Or, tout financement public remplissant les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE ») constitue une aide d'État et doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Toutefois, en vertu de l'article 109 du TFUE, le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification. Conformément à l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, la Commission peut adopter des règlements concernant ces catégories d'aides d'État. Il en va ainsi du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*' et du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité', qui s'applique notamment aux « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » (chapitre III, section 11 de ce règlement), dans la mesure où les conditions fixées par le règlement sont remplies.

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de vérifier, une fois les régimes précisés et complétés conformément aux observations formulées ci-après, si les régimes de subventions ainsi organisés constituent des aides d'État, ainsi que, le cas échéant, si les aides concernées remplissent effectivement les conditions d'exemption prévues par les règlements européens et, dans la négative, de veiller à l'accomplissement de la formalité de notification requise.

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

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

2. Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après « la loi du Pacte culturel ») disposent comme suit :

> « Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.
>
> À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.
>
> Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.
>
> Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé [1], il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

En l'espèce, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, il existe en Communauté française plusieurs organes dont la composition est organisée en vue de répondre aux exigences de l'article 6 de la loi du Pacte culturel, créés spécifiquement dans la matière culturelle ici concernée, à savoir les bibliothèques, discothèques et services similaires, tels que visés à l'article 4, 5°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il s'agit du Conseil supérieur de la Culture et de la Chambre de concertation de l'action culturelle et territoriale instaurés par le décret du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

Si la Chambre de concertation de l'action culturelle et territoriale a effectivement été consultée sur l'avant-projet à l'examen et a donné son avis sur le texte en projet, tel n'est pas le cas du Conseil supérieur de la Culture.

[1] Voir l'avis n° 64.612/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films », et l'avis n° 73.279/4 donné le 19 avril 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel », *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 555/1, pp. 80-88.

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

Or, d'une part, en vertu de l'article 19, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 28 mars 2019, ce dernier a pour mission, entre autres, de

« formuler, d'initiative ou à la demande du Gouvernement ou du Parlement de la Communauté française, des avis et recommandations sur

[...]

2° les avant-projets ou propositions de décrets élaborés dans le cadre des politiques culturelles ».

D'autre part, conformément aux principes rappelés ci-avant, la consultation préalable de ce conseil doit être considérée comme revêtant un caractère obligatoire [2].

Par conséquent, l'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Le texte en projet entend régler une matière culturelle, à savoir en particulier la matière des bibliothèques, discothèques et services similaires, visée à l'article 4, 5°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Dans cette matière, compte tenu du principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution [3], il appartient au législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

S'agissant plus spécifiquement des régimes de subventions en la même matière, il résulte du même principe de légalité qu'il revient en principe au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums.

[2] Voir l'avis n° 73.279/4.

[3] Sur la portée de ce principe, il est renvoyé à l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, A-813, pp. 64 à 90.

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

Le principe de légalité combiné avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution exige aussi, en principe, que les bénéficiaires potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier [4].

Les articles 10, 11, 13 et 14 de la loi du Pacte culturel consacrent ainsi certaines applications de ces principes [5].

2.1. Au regard des principes ainsi rappelés, les dispositions suivantes sont sujettes à critiques :

2.2. L'article 18 en projet 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' (ci-après : « le décret ») (article 23 du projet) prévoit, en son paragraphe 1er, alinéa 2, que le Gouvernement « peut » accorder des subventions forfaitaires complémentaires (1°), des subventions ponctuelles d'équipement et d'aménagement (2°), des subventions ponctuelles d'aide à la numérisation du Réseau de la Lecture publique (3°) et des subventions pour des projets d'infrastructures réalisés par des collectivités locales (4°).

La question se pose de savoir de quel pouvoir d'appréciation disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les subventions concernées. En effet, l'utilisation du verbe « pouvoir » alors que l'alinéa 1er prévoit que « [l]e Gouvernement octroie », implique que le Gouvernement dispose en l'espèce d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider du principe même de l'octroi des subventions concernées, et ce alors même que les conditions imposées par ou en vertu du décret en projet seront remplies.

Sur ce point, en supposant que l'intention est bien de conférer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au Gouvernement, il conviendra que le texte en projet soit complété afin de fixer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de subventions même lorsque les conditions objectives imposées par ou en vertu du décret en projet seront remplies.

---

[4] Voir notamment, les avis n° 36.678/4 donné le 22 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 'relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 536/1, pp. 17 à 22 et n° 42.281/4 donné le 5 mars 2007 sur un projet devenu le décret du 2 juillet 2007 'visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2007, n° 395/1, pp. 14 à 26. Voir également les avis n° 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2008 'déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française', en particulier l'observation n° 2 formulée sous l'article 39, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38 à 62 et n° 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un projet devenu le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en particulier l'observation n° 2 formulée sous le point I et l'observation n° 3 formulée sous le point III, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84 à 121.

[5] Sur l'ensemble de ces principes, voir notamment l'avis n° 72.574/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial », *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 533/1, pp. 63 à 85.

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

2.3. La même disposition prévoit, en son paragraphe 3, ce qui suit :

« Pour déterminer le montant des subventions forfaitaires de fonctionnement et d'activités, le Gouvernement répartit les opérateurs en catégories dans le respect des principes définis au présent paragraphe :

1° les opérateurs directs sont répartis en quatre catégories en fonction :

a) des actions développées par l'opérateur pour favoriser :

– le développement des pratiques de lecture et des capacités langagières

– l'organisation de la documentation (aménagement des locaux, conditions de présentation, modalités de renouvellement, intégration dans le Réseau de la Lecture publique) ;

– l'accès à la recherche documentaire (modalités physiques ou virtuelles d'accès, horaires, information et conseil, outils de recherche individuels et collectifs mis à disposition, intégration dans le Réseau de la Lecture publique)

b) de l'offre de ressources documentaires et culturelles, en termes :

– de qualité, de variété, de quantité et de renouvellement des collections ;

c) de l'intégration du plan quinquennal de développement dans les politiques culturelles locales (accueil, cogestion de projets et production en partenariat) ;

d) des modalités d'auto-évaluation (type d'évaluation, acteurs impliqués et qualité des outils construits) ;

2° les opérateurs d'appui visés à l'article 5, § 1er, 3°, sont répartis en quatre catégories en fonction :

a) des actions développées pour organiser la coopération entre opérateurs directs (qualité, quantité, envergure et effets escomptés)

b) du degré de mutualisation des services (qualité, quantité, nombre de participants et résultats visés)

3° les opérateurs itinérants sont répartis en deux catégories en fonction des critères visés sous 1° ».

La disposition habilite ainsi le Gouvernement à prévoir des catégories sans toutefois énoncer avec précision les éléments objectifs sur la base desquels il pourra élaborer la méthodologie de classification.

Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Cette partie de l'article a été réécrite car la formulation actuelle (art. 18, 2°, a) et b)) est difficilement lisible et ne respecte pas les conventions légistiques mais sur le fond le système ne change pas. Les catégories sont définies dans l'annexe 4 A de l'AGCF du 19/07/20211 et les montants s'y rapportant sont fixés par l'article 27 dudit arrêté ».

#LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT#

Il convient toutefois de considérer que les éléments permettant d'objectiver l'élaboration des différentes catégories font partie des éléments qui, au regard du principe de légalité consacré par l'article 23 de la Constitution, doivent figurer dans le décret lui-même.

Le dispositif sera revu et précisé pour tenir compte de cette observation.

2.4. Par ailleurs, il résulte du principe de légalité applicable en cette matière qu'il revient en principe au législateur de déterminer les montants alloués ou le mode de calcul des subventions, habituellement exprimé en pourcentage assorti de la détermination éventuelle des minimums et maximums.

Or, l'article 18, § 5, en projet ne définit pas les éléments essentiels relatifs aux montants des subventions allouées ou à leur mode de calcul.

La même observation vaut pour les articles 18, §§ 6 et 7, en projet ainsi que pour l'article 18/1 en projet (article 24 de l'avant-projet).

Ces dispositions seront revues et complétées à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. Au 15°, il convient d'indiquer l'intitulé complet du Traité de Marrakech, à savoir le Traité 'visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées', fait à de Marrakech le 27 juin 2013.

2. Au 21°, il s'indiquerait de rappeler dans le commentaire de l'article, ce qu'il faut entendre par « classification décimale universelle (C.D.U.) » et « classification Dewey ».

3. Au 24°, il convient de faire référence explicitement à la « Déclaration de Fribourg sur les Droits culturels, adoptée le 7 mai 2007 ».

Article 8

Il n'y a pas lieu pour le décret d'attribuer directement des missions aux services du Gouvernement, ces missions devant être confiées au Gouvernement lui-même, à charge pour lui de les déléguer au service qu'il estime compétent.

Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

Article 17

1. À l'article 12, alinéa 4, 3°, en projet du décret, il est énoncé que la priorité doit être donnée, parmi les critères à prendre en compte en ce qui concerne les nouvelles demandes de reconnaissances, aux « provinces les moins soutenues par la Communauté française dans le cadre des politiques culturelles ».

La question se pose de savoir comment pareil critère trouve à s'appliquer dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui échappe à la division en province.

Par ailleurs, comme indiqué dans son commentaire, pour déterminer les provinces les moins soutenues, « il y a lieu d'avoir égard au financement par habitant accordé par la Communauté française dans le cadre des politiques culturelles. Ces statistiques sont produites régulièrement par l'Administration, notamment par le biais de la publication Focus Culture ».

Ces précisions gagneraient toutefois à figurer dans le dispositif de l'avant-projet.

2. Au même alinéa 3°, la deuxième occurrence du point e) sera remplacée par un point f).

3. Au point e) devenant f), il est précisé que

> « [l]orsque l'application des points a), b), c), d), et e) aboutit à une égalité, la priorité est donnée aux opérateurs qui font déjà partie d'un catalogue collectif ».

Interrogé quant au sens à donner à la notion de « catalogue collectif », le délégué de la Ministre a confirmé qu'il est ainsi fait référence à la circulaire du 20 juillet 2011 'reprenant le lexique des termes usuels utilisés en matière de développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques', à savoir une « base de données informatisée à interrogation unique reprenant la production catalographique de plusieurs opérateurs et qui permet la localisation des livres, périodiques et documents catalogués ».

Pour assurer la bonne compréhension du dispositif de reconnaissance, cette définition sera reprise parmi celles figurant à l'article 2 en projet du décret (article 3 de l'avant-projet).

Article 18

Il convient de revoir les modifications que les alinéas 2 et 3 envisagent d'apporter à l'article 13, alinéa 1er, 2°, en projet. En effet, il résulte de ces modifications que l'article 13, alinéa 1er, 1°, première phrase, tel que modifié, s'énoncerait comme suit :

> « 2° Le Gouvernement requiert l'avis de la Commission d'avis et des services qu'il désigne pour ».

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡

Article 24

L'article 18/1, alinéa 1er, 1°, en projet, du décret prévoit « une subvention annuelle à l'emploi accordée en vertu de l'article 5 du décret du 24 octobre 2008 déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française ».

L'article 5 du décret du 24 octobre 2008 dispose pour sa part que « [l]e Point-Culture bénéficie d'une subvention annuelle faisant l'objet de modalités particulières arrêtées par le Gouvernement ».

Un tel régime n'est pas admissible compte tenu des principes exposés dans l'observation générale [6].

Article 34

L'article 36, alinéa 2, en projet charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur des paragraphes 5 à 7 de l'article 18 en projet du décret.

De manière générale, les prérogatives du législateur sont mieux respectées si une date limite est prévue, à laquelle le texte législatif concerné entre en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir.

L'article 36 en projet sera donc complété à cet effet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[6] Voir plus spécialement, l'observation générale n° 2.4.

‡LW-AFJXKDAEC-HEAGEVT‡