

Projet de loi

relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées

Avis du Conseil d'État

(17 juin 2025)

En vertu de l'arrêté du 4 avril 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen s'inscrit dans une démarche de renforcement et de structuration du paysage des bibliothèques au Luxembourg, conformément aux recommandations du *Kulturentwécklungsplang* (KEP) adopté en octobre 2020. Il vise à remplacer la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques, laquelle, aux yeux des auteurs, n'a pas permis le développement souhaité du secteur, malgré des avancées, en raison de conditions d'attribution des aides financières liées à l'agrément trop rigides et de l'absence d'indexation des aides financières au coût de la vie.

Plus concrètement, le projet de loi sous revue a pour objet, entre autres, d'instaurer une loi inclusive des bibliothèques, dont le champ d'application englobe non seulement les bibliothèques publiques, mais aussi les bibliothèques spécialisées, de soutenir l'autonomie des bibliothèques, d'encourager les projets de municipalisation, en collaboration avec les communes du pays et d'apporter d'autres nouveautés par rapport à la loi précitée du 24 juin 2010 afin de mieux accompagner financièrement les bibliothèques visées par la loi sur l'ensemble du réseau national.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi sous examen prévoit à l'article 1^{er} que les bibliothèques publiques sont, le cas échéant, gérées par « une ou plusieurs communes ou par un syndicat de communes ». Or, s'agissant plus particulièrement de l'hypothèse dans laquelle plusieurs communes, sans être réunies au sein d'un syndicat de communes, assureraient conjointement la gestion d'une même bibliothèque, le Conseil d'État relève que le projet de loi ne précise pas de manière suffisante, à plusieurs endroits, les modalités de mise en œuvre des dispositions concernées dans ce type de configuration. Ainsi, à titre d'exemple, certains articles se réfèrent uniquement à « la commune », sans prendre en compte les autres configurations possibles, tandis que d'autres omettent de mentionner

expressément le cas de « plusieurs communes » non regroupées au sein d'un syndicat de communes. Cette lacune engendre des incertitudes quant à l'application concrète des dispositions concernées et il conviendra dès lors de clarifier les articles pertinents, ce à quoi le Conseil d'État reviendra lors de leur examen.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève que les dispositions qui ne font qu'annoncer l'objet d'un projet de loi, comme tel est le cas de l'article sous examen, n'ont pas de caractère normatif et sont dès lors superfétatoires et à omettre.

Article 2

Au point 2°, le Conseil d'État note qu'il ne ressort pas explicitement de la définition concernée qu'une bibliothèque spécialisée est ouverte au public. Le Conseil d'État donne à considérer que les bibliothèques spécialisées sont, elles aussi, ouvertes au public, et il estime qu'il serait opportun d'envisager une dénomination reflétant le caractère public de ces bibliothèques, telle que « bibliothèques spécialisées publiques », en mettant également en avant cet aspect dans leur définition. Dans cet ordre d'idées, il y aurait lieu d'écrire, à travers tout le texte en projet, « bibliothèques spécialisées publiques ».

Article 3

L'article sous examen énumère les missions communes des deux types de bibliothèques. À cet égard, le Conseil d'État se doit de relever que le projet de loi a pour objet l'instauration d'un régime d'aides étatiques en faveur de certaines bibliothèques. Or, l'article sous examen, en ce qu'il énumère les missions des bibliothèques, ne semble pas instituer de conditions à l'octroi desdites aides, les conditions d'éligibilité étant expressément prévues aux chapitres 2 et 3 du projet de loi. En l'absence d'un lien entre les missions visées par l'article sous examen et les critères d'éligibilité au régime d'aides, le Conseil d'État peine à identifier la plus-value normative de cette disposition dans le contexte du projet de loi sous examen et demande de l'omettre.

Article 4

L'article sous examen énumère les types de bibliothèques exclus du champ d'application du régime d'aides instauré par la loi en projet. Hormis le cas des bibliothèques non accessibles au public visé au point 3°, le Conseil d'État ne parvient pas à identifier les motifs justifiant l'exclusion des autres catégories de bibliothèques mentionnées, le commentaire afférent à l'article sous examen restant silencieux. Dans ce contexte, le Conseil d'État estime que les bibliothèques visées aux points 1°, 2° et 4° se trouvent dans une situation de comparabilité avec les bibliothèques concernées par le champ d'application de la loi en projet, de sorte que, sur ces points, la disposition sous examen risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux

critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 5

L'article sous examen prévoit la mise en place d'un régime d'aide à la municipalisation des bibliothèques. Dans ce régime, une aide financière unique, d'un montant maximal de 100 000 euros, peut être accordée pour l'établissement d'une nouvelle bibliothèque publique ou spécialisée, communale ou intercommunale, gérée par une ou plusieurs communes ou par un syndicat de communes. Cette aide peut également être octroyée en cas de reprise, par une commune ou un syndicat de communes, des activités d'une bibliothèque préexistante gérée par une personne morale de droit privé.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales pour constater qu'il n'est pas explicitement précisé à qui revient l'aide financière. Il peut être déduit du texte qu'elle est destinée à la commune, voire au syndicat de communes, mais, de l'avis du Conseil d'État, il serait utile de préciser, dans un souci de lisibilité, à qui revient l'aide, notamment dans l'hypothèse où plusieurs communes, et non un syndicat de communes, sont concernées. Il en va de même en ce qui concerne l'introduction de la demande.

Par ailleurs, en renvoyant toujours à ses considérations générales, le Conseil d'État se doit de relever une incohérence rédactionnelle à redresser entre le point 1^o, qui mentionne « une ou plusieurs communes ou un syndicat de communes », et le point 2^o, qui ne fait référence qu'à « une commune ou un syndicat de communes ».

Pour ce qui est du montant, si le texte indique qu'il s'agit d'un montant « maximal » de 100 000 euros, dont la demande afférente est à adresser au ministre, il n'est pas précisé selon quels critères le montant exact de l'aide est déterminé. Dans ce contexte, le commentaire de l'article indique que la subvention ne couvre ni les frais de construction ou d'acquisition d'infrastructures ni l'aménagement intérieur ou l'achat de mobilier. Or, de telles exclusions, tout comme les éléments éligibles, devraient figurer dans la loi. En effet, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence celles visées par l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sur ce point et demande de préciser selon quels critères le montant exact de l'aide est déterminé.

Le paragraphe 4 prévoit que les bibliothèques bénéficiaires de l'aide doivent se conformer aux conditions prévues au chapitre 3 dans un délai de deux ans à compter de la date de leur ouverture. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée exacte de ce paragraphe. Dans une lecture stricte, celui-ci semble ne viser que les cas d'ouverture de bibliothèques et non les cas de reprise de bibliothèques. Il se demande dès lors s'il correspond à la volonté des auteurs

de n'offrir aucun délai de mise en conformité dans l'hypothèse où une bibliothèque serait reprise, et non ouverte, par une commune sans pour autant remplir, dans l'immédiat, l'ensemble des critères requis. Si tel n'est pas l'intention des auteurs, une reformulation de la disposition comme suit paraît opportune :

« [...] dans un délai de deux ans à compter de la date de leur ouverture ou de leur reprise ».

Article 6

Le paragraphe 1^{er} prévoit les services que doivent fournir les bibliothèques afin de pouvoir bénéficier des aides de l'État.

Le paragraphe 2 prévoit que les bibliothèques sont « encouragées » à réaliser des activités de formation adaptées aux usagers et en lien avec leurs missions respectives. Si l'intention des auteurs se limite à encourager la réalisation d'activités de formation, la disposition sous examen est superfétatoire dans la mesure où, d'une part, elle ne prévoit aucune condition à l'octroi des aides et, d'autre part, le chapitre 3 est précisément destiné à fixer les critères d'éligibilité. À l'inverse, si l'objectif poursuivi est d'ériger ces activités de formation en condition d'accès au régime d'aides, il y aurait lieu de reformuler la disposition afin de la rendre impérative, en remplaçant l'expression « sont encouragées » par une obligation explicite, en écrivant « proposent des activités de formation ».

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen définit les conditions quant aux collections des bibliothèques.

Au paragraphe 2, il est prévu que « [l]es critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports sont précisés par voie de règlement grand-ducal ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État signale que les critères en question, qui relèvent du chapitre relatif aux conditions pour l'octroi d'aides financières, touchent aux matières réservées à la loi par l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution. D'après l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle¹, l'article 32, paragraphe 3, devenu l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, exige que, dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

Or, la disposition sous examen, qui entend reléguer au pouvoir réglementaire la « précision » de ces critères, ne répond pas à ces exigences.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

En effet, en ce qui concerne précisément les critères relatifs aux thèmes ainsi qu'aux supports, ces derniers ne sont pas prévus par la loi en projet, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de prévoir ces critères, qui constituent des éléments essentiels, au niveau de la loi. Il renvoie également à ses observations relatives aux articles 1^{er} à 4 du projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

Au paragraphe 3, il est prévu que les bibliothèques publiques et spécialisées sont libres dans le choix d'acquisition de leurs collections. À cet égard, le Conseil d'État demande de préciser qu'elles sont libres pour autant que les critères visés ci-dessus sont respectés.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « membres du » par ceux de « affiliées au ».

Le paragraphe 2 prévoit que l'État prend en charge les frais d'acquisition et de gestion des systèmes informatiques partagés au sein du réseau national des bibliothèques luxembourgeoises. À cet égard, le Conseil d'État se doit de relever qu'il s'agit en l'occurrence d'une dépense pour plus d'un exercice au sens de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. Dès lors, les éléments essentiels de cette prise en charge doivent impérativement être prévus par la loi. Il y a par conséquent lieu, sous peine d'opposition formelle, de faire figurer dans la loi au moins le montant maximal annuel de la prise en charge par l'État.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État estime que ce dernier est dépourvu de plus-value normative et à omettre.

Article 10

L'article sous examen prévoit que le cadre du personnel des bibliothèques doit comprendre au moins un bibliothécaire employé à temps plein, qui remplit l'une des conditions reprises aux points 1^o et 2^o.

En ce qui concerne la phrase liminaire, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de substituer à la formulation actuelle de « bibliothécaire à temps plein » celle de « poste de bibliothécaire à temps plein », ceci afin de mieux refléter la réalité organisationnelle des établissements concernés et d'englober aussi bien les hypothèses dans lesquelles un poste à temps plein est assuré de manière cumulative par plusieurs agents employés à temps partiel que les situations de remplacement temporaire du titulaire dudit poste, notamment dans le cadre d'un congé.

Au point 1^o, le Conseil d'État note que la condition de formation « post-secondaire » est reprise de la législation actuelle. Toutefois, cette formulation est trop vague et mériterait d'être précisée. Selon l'intention des auteurs — à savoir, s'ils souhaitent exiger un diplôme de bachelor, de master ou un brevet de technicien supérieur comme niveau minimal de qualification —, la disposition devrait être reformulée en des termes clairs. À titre d'exemple, il

faudrait écrire « être détenteur d'au moins un diplôme de [...] en sciences de l'information et de la communication ».

Au point 2°, la notion d'« expérience professionnelle appropriée d'au moins trois ans en relation avec les missions des bibliothèques respectives » soulève également des incertitudes aux yeux du Conseil d'État. Il y a lieu de définir ce qui est entendu par « appropriée » : s'agit-il d'une expérience dans une bibliothèque publique, spécialisée, universitaire ?

Article 11

S'agissant en l'espèce d'une condition d'éligibilité à l'octroi d'aides publiques, la formulation selon laquelle les bibliothèques « se donnent un règlement d'ordre intérieur » est inappropriée, en ce qu'elle renvoie à une action future. Il conviendrait de substituer à cette formulation celle selon laquelle les bibliothèques « disposent d'un règlement d'ordre intérieur ». Une telle rédaction permettrait de refléter sans équivoque le caractère obligatoire de cette exigence dans le contexte de l'éligibilité aux aides.

Article 12

L'article sous examen prévoit que l'État participe aux frais de fonctionnement des bibliothèques publiques et spécialisées qui répondent aux conditions prévues au chapitre 3, par une aide financière plafonnée.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate que le pourcentage maximal de participation de l'État aux frais de fonctionnement est plus élevé pour les bibliothèques dont les charges annuelles sont inférieures à 500 000 euros (70 000 euros maximum) que pour celles dont les charges dépassent ce seuil (45 000 euros maximum). Le commentaire de l'article ne fournit toutefois aucune explication quant à la justification de cette distinction.

Au paragraphe 2, la disposition sous avis énumère les frais de fonctionnement éligibles.

Au point 5°, la disposition sous examen, pour définir la notion de « rémunération équitable pour prêt public », procède à un renvoi au règlement grand-ducal du 8 janvier 2007 relatif à la rémunération équitable pour prêt public. »

Le Conseil d'État estime que le renvoi au règlement grand-ducal précité n'a pas d'influence sur l'application de la future loi, en ce qu'il est dépourvu de toute plus-value normative dans le contexte de la loi en projet. Partant, il propose aux auteurs de supprimer les termes « telle qu'elle est prévue au règlement grand-ducal du 8 janvier 2007 relatif à la rémunération équitable pour prêt public »².

Article 13

L'article sous examen prévoit une aide annuelle liée aux achats de nouvelles collections et l'acquisition de mobilier spécifique.

² Avis complémentaire du Conseil d'État n° 61.266 du 4 avril 2025 relatif au projet de loi portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées (doc. parl. n° 8114).

Au paragraphe 1^{er}, pourquoi les auteurs emploient-ils la notion de bibliothèques « éligibles » alors que cette terminologie n'est pas employée pour les autres articles ? Le Conseil d'État demande, dans un souci de cohérence, soit d'omettre cet ajout, soit de le prévoir également aux autres endroits tout en précisant qu'il s'agit d'une éligibilité au regard des conditions prévues au chapitre 3.

Toujours au paragraphe 1^{er}, les auteurs se réfèrent à « l'achat de nouvelles collections et l'acquisition de mobilier spécifique ».

D'abord, en ce qui concerne la notion de « nouvelles collections », le Conseil d'État constate que, selon le commentaire de l'article, les auteurs entendent également inclure les frais liés à l'acquisition de « nouveaux ouvrages ». Dans ce contexte, il se doit de relever que le commentaire ne possède pas de valeur normative et que la notion de « nouvelles collections » risque de ne pas inclure, dans tous les cas, celle de « nouveaux ouvrages ». Dès lors, afin d'éviter toute ambiguïté quant à la portée de la disposition sous examen, le Conseil d'État recommande d'y inclure explicitement les « nouveaux ouvrages », si telle est vraiment l'intention des auteurs.

Ensuite, en ce qui concerne la notion de « mobilier spécifique », le Conseil d'État estime que cette dernière est imprécise. En l'absence d'une définition claire et précise de cette notion, les objets susceptibles d'être couverts par l'aide en question demeurent incertains, laissant ainsi une large marge d'appréciation au pouvoir exécutif quant à son interprétation. Or, dans une matière réservée à la loi formelle en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. Il y a par conséquent lieu, sous peine d'opposition formelle, de définir avec précision ce qui est visé par la notion de « mobilier spécifique ».

Article 14

À l'article sous examen, la partie de phrase « telles que les conférences, cercles de lecture, ateliers d'écriture, lectures publiques et activités pédagogiques », qui comporte un caractère exclusivement exemplatif, est à omettre pour ne pas apporter de plus-value normative.

Article 15

L'article sous examen prévoit une aide pouvant atteindre 10 000 euros par an pour des projets de digitalisation portant notamment sur la formation du personnel, le catalogage des ouvrages et la mise à jour des équipements informatiques.

Cette dernière catégorie – la mise à jour des équipements informatiques – semble toutefois se recouper partiellement avec l'aide prévue à l'article 12, paragraphe 2, point 6°, qui couvre les frais liés à l'acquisition d'outils informatiques et de communication modernes. Toutefois, le commentaire indique que la disposition sous examen vise principalement les licences et logiciels, ce qui laisse entendre une différence d'objet. Dans un souci de précision et afin d'éviter toute confusion ou chevauchement entre les régimes

d'aide, le Conseil d'État demande de reprendre les précisions du commentaire explicitement dans le texte sous examen.

Article 16

L'article sous examen prévoit une prime unique « de démarrage », selon le commentaire, pour des bibliothèques ne remplissant pas (encore) les conditions du chapitre 3, sous certaines conditions.

Au point 2°, la notion de « personnel employé de manière durable » n'est pas suffisamment précise. En effet, il y a lieu de définir ce qu'il faut entendre par « personnel ». S'agit-il d'au moins une personne ou d'un effectif minimal ? Par ailleurs, que signifie en l'espèce « de manière durable » ? S'agit-il d'un contrat à durée indéterminée (CDI) ou d'une autre forme d'engagement régulier et stable ? En l'état, la disposition sous examen est source d'insécurité juridique, surtout si elle conditionne l'octroi d'une aide publique, de sorte que le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à l'article 10 et à ses observations y relatives.

Toujours au point 2°, en ce qui concerne la partie de phrase « avec une formation continue encouragée », le Conseil d'État relève que, si l'intention des auteurs se limite à encourager, sans obligation, la réalisation d'activités de formation continue, la partie de phrase est superfétatoire. À l'inverse, si l'objectif poursuivi est d'ériger l'activité de formation continue en condition d'accès au régime d'aides, il y aurait lieu de supprimer le terme « encouragée » afin de la rendre impérative.

Article 17

L'article sous examen prévoit une aide financière unique d'un montant maximal de 50 000 euros pour la création d'annexes de bibliothèques publiques ou spécialisées, situées sur le territoire de la commune dans laquelle la bibliothèque principale est établie, sous certaines conditions. En renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État s'interroge sur les modalités d'application de la disposition en question dans le contexte de bibliothèques gérées par un syndicat de communes. Dans l'hypothèse où une bibliothèque est implantée sur le territoire d'une commune membre d'un tel syndicat, est-il alors possible d'établir une annexe sur le territoire d'une autre commune du même syndicat ? Si telle est bien l'intention des auteurs, celle-ci mériterait d'être formulée de manière explicite.

Au point 2°, le Conseil d'État constate que les mêmes imprécisions que celles relevées à l'endroit de l'article 16 en ce qui concerne le personnel se retrouvent (« personnel employé de manière durable »), de sorte qu'il s'oppose formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique.

Article 18

Sans observation.

Article 19

À l'alinéa 2, il est prévu que, d'une part, les aides ne peuvent être cumulées avec d'autres aides de l'État portant sur les mêmes coûts admissibles et, d'autre part, les bénéficiaires ne peuvent être titulaires « d'une convention avec le ministre ». Le Conseil d'État note que, pour les « autres aides de l'État », la disposition sous examen est précise dans la mesure où elle fait référence à des aides portant sur les mêmes coûts admissibles, alors que, pour les conventions, il n'est pas précisé lesquelles sont visées en l'espèce. Or, dans une matière réservée à la loi formelle en application de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. Il y a par conséquent lieu, sous peine d'opposition formelle, de définir avec précision quels types de conventions sont visés en l'espèce.

À titre subsidiaire et sous réserve de ce qui précède, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « ne peuvent pas être titulaires d'une convention avec le ministre » par les termes « ne peuvent pas être liés par une convention avec le ministre ».

Article 20

Le paragraphe 2 de l'article sous examen relève les aides qui sont accordées sur base d'un décompte à établir par les bibliothèques publiques ou spécialisées demanderesses. Pour ce qui est des bibliothèques relevant de communes ou de syndicats de communes, le Conseil d'État estime que le décompte devrait être établi par les communes ou syndicats de communes respectifs. Le Conseil d'État demande par conséquent de préciser la disposition sous examen et renvoie, pour ce qui est de la formulation, à ses considérations générales.

Articles 21 et 22

Sans observation.

Article 23

L'article sous examen prévoit que les aides sont accordées dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

Le Conseil d'État renvoie à la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 qui prévoit, pour l'année en cours, la participation de l'État aux frais de fonctionnement des bibliothèques gérées par des communes et par des associations comme étant des « crédits non limitatifs sans distinction d'exercice » (articles 33.007 et 43.008). Si tel était également le cas pour les autres aides à accorder par la suite, la disposition sous examen serait dénuée de sens et à omettre.

Article 24

L'article sous examen énumère les hypothèses dans lesquelles l'aide financière versée doit être remboursée. Il s'agit notamment des cas suivants :

non-respect des conditions prévues aux chapitres 2 et 3 de la loi ; affectation des aides à d'autres fins que celles prévues par la législation ; et fermeture de la bibliothèque publique ou spécialisée dans un délai de trois ans à compter du versement de l'aide.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'exposé des motifs, que les trois hypothèses visées constituent des hypothèses alternatives, chacune pouvant à elle seule conduire à une restitution des aides perçues. Par ailleurs, s'agissant de la première hypothèse, il estime que toute aide doit être restituée dès lors qu'une des conditions prévues aux chapitres 2 ou 3 n'est pas remplie. Dans cet ordre d'idées, il demande de reformuler la première partie du paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Si une des conditions prévues aux chapitres 2 et 3 n'est pas respectée, si [...] ».

Le Conseil d'État se doit par ailleurs de constater une incohérence terminologique dans les paragraphes 1^{er} et 2. Au paragraphe 1^{er}, les auteurs se réfèrent aux « sommes perçues » et à « toute aide » et, au paragraphe 2, il est fait référence au « montant des aides ». Le Conseil d'État ne saisit pas les raisons pour cet emploi de notions différentes et demande d'aligner la terminologie employée.

Par ailleurs, il relève que le paragraphe 1^{er}, sauf pour l'hypothèse de la fermeture, ne prévoit aucun délai à compter de l'octroi de l'aide au-delà duquel les aides touchées sont considérées comme définitivement acquises. En l'état, la teneur actuelle pourrait conduire à des effets disproportionnés : une bibliothèque ayant perçu une première aide et ne remplissant plus, dix ans plus tard, l'une des conditions prévues, serait contrainte de rembourser l'intégralité des aides perçues depuis la première aide. Le Conseil d'État rappelle que le principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle, exige que les moyens mis en œuvre pour réaliser un objectif légitime doivent être aptes à réaliser cet objectif sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre³. Étant donné que le dispositif envisagé est manifestement disproportionné, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen et demande de prévoir un délai après lequel les aides touchées sont définitivement acquises.

Au paragraphe 2 est prévu le remboursement du montant des aides, augmenté des intérêts légaux, et ceci avant l'expiration de trois mois à partir de la décision du ministre, sauf si ce dernier a décidé un autre délai. Or, s'agissant d'une matière réservée à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen et demande de prévoir au moins un délai minimum et maximum afin d'encadrer le pouvoir décisionnel du ministre.

³ Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021), n° 00146 du 19 mars 2021 (Mém. A - n° 232 du 23 mars 2021) et n° 00176 du 23 décembre 2022 (Mém. A. – n° 19 du 13 janvier 2023).

Enfin, le Conseil d'État tient à relever que la disposition sous examen ne prévoit aucune exception au principe du remboursement. Il souligne que d'autres textes en la matière prévoient des dispositions permettant de dispenser le bénéficiaire du remboursement lorsque le non-respect des conditions d'éligibilité résulte de circonstances indépendantes de sa volonté⁴.

Article 25

L'article sous examen est censé « instituer » le Conseil supérieur des bibliothèques. Or, ce conseil existe déjà depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 24 juin 2010. Dès lors, l'emploi des termes « [i]l est institué » pourrait prêter à confusion en laissant entendre qu'il s'agirait de la création d'un nouvel organe. Le Conseil d'État demande donc de reformuler la phrase liminaire de l'article sous examen.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Article 29

À l'article sous examen, l'emploi de la formule « continuent de bénéficier des aides accordées conformément aux engagements pris » apparaît impropre, dans la mesure où la formule laisse entendre que les aides reposeraient sur des engagements de nature contractuelle. Or, les aides octroyées reposent sur des conditions légales et non sur des contrats. Par conséquent, il y a lieu de reformuler la disposition sous examen comme suit :
« [...] continuent de bénéficier des aides accordées conformément aux conditions prévues par la loi précitée du 24 juin 2010 ».

Article 30

Sans observation

Observations d'ordre légistique

Article 5

Au paragraphe 2, phrase liminaire, les termes « paragraphe premier » sont à remplacer par ceux de « paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 3, première phrase, il faut écrire « où l'aide financière est sollicitée ».

Article 6

Au paragraphe 2, il est recommandé d'écrire « activités de formation ».

⁴ Article 8, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 2023 autorisant le Gouvernement à subventionner un douzième programme quinquennal d'infrastructures sportives :
« Le ministre dispense le bénéficiaire de la restitution si le fait ayant déclenché la restitution est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire. ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « à disposition de leurs usagers ».

Article 17

Au point 1^o, il faut écrire « elle est située ».

Au point 3^o, les termes « en ligne » en trop après le terme « collection » sont à supprimer.

Article 20

Au paragraphe 2, les termes « du présent texte » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 26

Au paragraphe 1^{er}, les points 13^o à 15^o sont à reformuler comme suit :

« 13^o un représentant de l'« Associatioun vun de Lëtzebuenger Bibliothekären, Archivisten an Dokumentalisten (ALBAD) » a.s.b.l. ;

14^o un représentant de l'association « Bibliothéikswiesen-, Archivistik- an Dokumentatiouns-Student*innen (Jonk BAD) » a.s.b.l. ;

15^o un représentant de l'Union luxembourgeoise des bibliothèques publiques a.s.b.l. ».

Chapitre 6

Il est recommandé de reformuler l'intitulé du chapitre 6 comme suit :

« **Chapitre 6 - Dispositions abrogatoire, transitoire et finale** ».

Article 30

Il y a lieu d'insérer le terme « en » entre le terme « entre » et le terme « vigueur ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 17 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes