

N° 8523⁹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relative au soutien aux bibliothèques publiques
et spécialisées**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(27.3.2026)

Par dépêche du 12 février 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-et-un amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la culture.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les observations d'ordre légistique du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

L'avis du Conseil supérieur des bibliothèques a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 mars 2026.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires.

Dans son avis du 17 juin 2025, le Conseil d'État avait formulé une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur base de l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution au regard de l'article 4, lequel exclut certaines catégories de bibliothèques du champ d'application du régime d'aides instauré par la loi en projet. Dans ce contexte, la commission explique, entre autres, que le champ d'application de l'article 4 repose « sur des critères généraux et objectifs, à savoir l'ouverture effective au grand public et l'absence de financement public parallèle, et en tire les conséquences en excluant les catégories de bibliothèques qui ne répondent pas à ces critères. Ainsi, les bibliothèques scolaires, dont la mission est exclusivement orientée vers un public fermé composé d'élèves et d'enseignants dans un cadre pédagogique formel, bénéficient déjà d'un financement structuré relevant du système éducatif public, ce qui justifie leur exclusion du dispositif afin d'éviter tout cumul de financements. De même, les bibliothèques culturelles, à vocation interne et liées à l'instruction religieuse ou à la conservation de fonds confessionnels, ne s'inscrivent pas dans une perspective pluraliste et ne répondent pas aux objectifs de diversité, d'inclusion et d'intérêt général culturel poursuivis par la présente loi. Les bibliothèques non accessibles au public sont logiquement exclues, puisque le soutien étatique vise à renforcer l'accès libre, égalitaire et non discriminatoire de l'ensemble de la population à la culture et à l'information. Enfin, les bibliothèques accessoires rattachées à des entreprises commerciales sont exclues dans la mesure où leur finalité principale est de servir des intérêts économiques privés, tels que ceux des employés ou de la clientèle, ou de s'inscrire dans une stratégie d'image, et non de remplir une mission d'intérêt public culturel. Leur rattachement à un opérateur à but lucratif est en outre incompatible avec les exigences d'indépendance, de neutralité et de gratuité qui conditionnent l'accès aux aides prévues par la loi ». Au regard des explications fournies par la commission parlementaire, le Conseil d'État est en mesure de lever la réserve de dispense qu'il avait formulée.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements 1 et 2

Sans observation.

Amendement 3

Afin de mieux faire ressortir que l'octroi des aides étatiques est subordonné à l'exécution des missions visées et que celles-ci ne constituent que des conditions d'éligibilité de base, sans préjudice des autres conditions prévues par la loi en projet, le Conseil d'État recommande de reformuler la phrase liminaire de l'article 3 comme suit :

« Sans préjudice des autres conditions prévues par la présente loi, l'octroi des aides de l'État est subordonné à l'exécution, par les bibliothèques publiques et spécialisées, des missions suivantes : ».

Amendement 4

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, à l'article 5 de la loi en projet en demandant de préciser selon quels critères le montant exact de l'aide est déterminé et en intégrant notamment les exclusions et les éléments éligibles dans la loi. Par l'amendement sous examen, la commission parlementaire supprime le mot « maximal », de sorte que le montant de l'aide est fixé de manière forfaitaire à 100 000 euros, tout en prévoyant que l'aide ne couvre pas les frais liés à la construction ou à l'acquisition de bâtiments, à l'aménagement intérieur ou à l'achat de mobilier. Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

En ce qui concerne l'ajout du paragraphe 4 nouveau, qui vise à exclure certains frais du champ de l'aide, le Conseil d'État ne saisit pas la logique de cette disposition. En effet, l'aide en question est fixée de manière forfaitaire à 100 000 euros et a pour finalité de soutenir l'établissement ou la reprise d'une bibliothèque, indépendamment des frais effectivement engagés par le bénéficiaire. Dans cette perspective, l'exclusion de certaines catégories de frais apparaît difficilement conciliable avec la nature forfaitaire de l'aide, dès lors que l'octroi de celle-ci n'est précisément pas subordonné à la justification de dépenses déterminées.

Au paragraphe 5 nouveau, il est dorénavant prévu que les « bibliothèques bénéficiaires de l'aide » se conforment aux conditions prévues au chapitre 3 dans un délai de deux ans à compter de la date de leur ouverture ou de leur reprise. À cet égard, le Conseil d'État relève que, dans le présent contexte, les bénéficiaires de l'aide ne sont pas les bibliothèques en tant que telles, mais les communes ou, le cas échéant, le syndicat de communes, de sorte que le paragraphe 5 nouveau est à reformuler comme suit :

« Les communes ou le syndicat de communes bénéficiaires de l'aide veillent à ce que les bibliothèques concernées se conforment aux conditions prévues au chapitre 3 dans un délai de deux ans à compter de la date de leur ouverture ou de leur reprise. »

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 8, paragraphe 2, de la loi en projet, qui renvoyait au pouvoir réglementaire pour la précision des critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports, sur base de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, en relevant que les critères relatifs aux thèmes et aux supports constituent des éléments essentiels à prévoir au niveau de la loi. Par l'amendement sous examen, l'article 8 est modifié fondamentalement afin d'inscrire au niveau de la loi les critères déterminants relatifs aux types d'ouvrages, à l'équilibre entre les différents supports, à la taille minimale des collections, à la diversité linguistique ainsi qu'à la périodicité de leur renouvellement, critères qui relevaient jusqu'alors du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Amendement 7

Dans son avis du précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 9, paragraphe 2, en relevant que la prise en charge par l'État des frais d'acquisition et de gestion des systèmes informatiques partagés au sein du réseau national des bibliothèques nationales constitue une dépense pour plus d'un exercice au sens de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution. Il demandait de faire figurer dans la loi au moins le montant maximal annuel de la prise en charge par l'État. Par l'amendement sous examen, le paragraphe relatif à la prise en charge par l'État du montant des frais d'acquisition et de gestion des systèmes informatiques est supprimé, de sorte que l'opposition formelle devient sans objet.

Amendement 8

Sans observation.

Amendement 9

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, à l'article 13 au regard de l'emploi de la notion imprécise de « mobilier spécifique » en demandant de définir avec précision ce qui est visé par celle-ci. Par l'amendement sous examen, le libellé de l'article concerné est reformulé pour viser dorénavant « l'acquisition de mobilier destiné spécifiquement à la consultation, au rangement, à l'accessibilité ou à l'animation des espaces publics de la bibliothèque, y compris les rayonnages, sièges, tables, postes de consultation, panneaux d'affichage et éléments de signalétique ». Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever son observation formelle y relative.

Amendement 10

Sans observation.

Amendement 11

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 16, point 2°, qui employait la notion de « personnel employé de manière durable » comme critère d'octroi d'une prime unique. Par l'amendement sous examen, la disposition en question est précisée pour viser le fait d'« employer au moins une personne sous contrat à durée indéterminée ou équivalent, pour assurer de manière régulière les missions de gestion de la bibliothèque ». Au commentaire de l'amendement, les auteurs expliquent que, « [p]ar équivalent, il est fait allusion à un contrat fixe et stable, comme cela peut être le cas par exemple pour un fonctionnaire communal, qui ne dispose pas de contrat de travail en tant que tel mais qui est nommé ». Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de relever toutefois que la notion d'« équivalent » est imprécise et ne correspond pas à l'intention décrite par les auteurs dans le commentaire. En effet, la situation d'un fonctionnaire communal nommé ne saurait être considérée comme « équivalente » à celle d'une personne liée par un contrat de travail à durée indéterminée. Dans ces conditions, la formulation proposée n'est pas de nature à lever l'insécurité juridique précédemment constatée. Le Conseil d'État doit dès lors maintenir son opposition formelle. Celle-ci pourrait toutefois être levée si les auteurs optaient pour une formulation plus précise en visant « une personne sous contrat à durée indéterminée ou un fonctionnaire communal ». Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec la reprise de cette formulation.

Amendement 12

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 17, point 2°, qui employait la notion de « personnel employé de manière durable » comme critère d'octroi d'une aide financière. Par l'amendement sous examen, la disposition en question est précisée pour viser le fait d'employer « au moins une personne sous contrat à durée indéterminée ou équivalent, chargée d'assurer de manière régulière les missions de gestion de l'annexe ». Par analogie à son observation relative à l'amendement 11, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle relative à l'article 17, point 2°, et relève que celle-ci pourrait toutefois être levée si les auteurs optaient pour une formulation plus précise en visant « une personne sous contrat à durée indéterminée ou un fonctionnaire communal ». Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec la reprise de cette formulation.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, à l'article 19, alinéa 2, en demandant de définir avec précision quels types de conventions sont visés par l'exclusion en question. Par l'amendement sous examen, il est dorénavant précisé qu'est visée « la convention de financement pluriannuelle conclue avec le ministre, à l'exception des conventions relatives au financement d'infrastructures culturelles au sein des communes ». Le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Amendements 15 à 17

Sans observation.

Amendement 18

Dans son avis précité du 17 juin 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 24, paragraphe 1^{er}, sur base du principe de proportionnalité en soulignant que le dispositif envisagé est manifestement disproportionné en l'absence de la fixation d'un délai au terme duquel les aides touchées sont définitivement acquises. Par l'amendement sous examen, il est dorénavant prévu qu'« aucune demande de remboursement ne peut être notifiée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la date de versement de l'aide concernée », de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle y relative.

Dans le même avis, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 24, paragraphe 2, qui ne prévoyait, dans l'hypothèse d'une dérogation au délai de trois mois, ni délai minimal ni délai maximal venant encadrer l'exercice du pouvoir ministériel dérogatoire. Il soulignait que, 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. Par l'amendement sous avis, il est dorénavant prévu que le délai fixé par le ministre ne peut dépasser douze mois. Le Conseil d'État constate toutefois que la disposition sous examen, dans sa teneur actuelle, n'exclut toujours pas la possibilité pour le ministre de réduire le délai de trois mois, le délai de trois mois constituant uniquement le principe. Le Conseil d'État doit par conséquent maintenir son opposition formelle et demande de prévoir également un délai minimal afin d'encadrer de manière adéquate le pouvoir décisionnel du ministre et d'éviter qu'un délai excessivement bref, au détriment des destinataires de la décision, ne puisse être fixé. Il croit comprendre que les auteurs entendent consacrer le délai de trois mois comme seuil plancher. Afin de refléter cette intention, il y aurait lieu de reformuler la disposition comme suit :

« [...] sauf si celle-ci prévoit à cet effet un délai plus long, ne pouvant dépasser douze mois ».

Une reprise de cette proposition de texte permettrait au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendements 19 à 21

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES