

Projet de règlement grand-ducal

portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées

Avis du Conseil d'État

(17 juin 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 4 avril 2025, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen trouve sa base légale dans le projet de loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées (n° CE 62.126), et notamment aux articles 8 et 27, qui renvoient au pouvoir réglementaire, d'une part, pour « préciser » les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports et, d'autre part, pour fixer les modalités de fonctionnement et d'indemnisation du Conseil supérieur des bibliothèques.

Le Conseil d'État constate que le premier volet du projet de règlement grand-ducal indiqué ci-dessus n'est pas documenté à l'exposé des motifs qui ne parle que du volet relatif au Conseil supérieur des bibliothèques.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

De manière générale, les articles sous examen reposent sur l'article 8 du projet de loi précité, qui prévoit 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 renvoie à son avis de ce jour n° 62.126 relatif au projet de loi précité et notamment à ses observations relatives à l'article 8 du projet de loi. La base légale risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité des articles sous examen en vertu de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle que les dispositions sous examen, qui relèvent du chapitre relatif aux conditions pour l'octroi d'aides financières et qui constituent des éléments essentiels, touchent aux matières réservées par

les articles 117, paragraphes 4 et 5, de la Constitution, de sorte qu'ils devraient, du moins en ce qui concerne les critères relatifs aux thèmes et aux supports, figurer au niveau de la loi.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État formule les observations suivantes.

Il note que l'article 2 prévoit que « toute bibliothèque publique ou spécialisée met à la disposition de ses usagers un fonds documentaire de titres sur support matériel proportionnel au nombre d'habitants desservis, à raison d'au moins un titre par habitant jusqu'à 15 000 habitants avec un minimum de 5 000 titres ».

Premièrement, le Conseil d'État estime que le nombre minimum de 5 000 titres, prévu par la disposition sous examen, pourrait être considéré, du moins en partie, problématique en relation avec la loi servant de base au règlement en projet. En effet, l'article 8, paragraphe 4, de la loi de base prévoit que le catalogue en ligne des bibliothèques doit comprendre au moins 10 000 titres. Or, étant donné que l'article 16 de la loi en projet prévoit une prime unique pour les bibliothèques qui ne remplissent pas encore toutes les conditions fixées au chapitre 3 de la loi en projet, et qui exige alors seulement 5 000 titres et que l'article 5 relatif à l'établissement ou la reprise de bibliothèques par les communes prévoit un minimum de 5 000 titres pendant les deux premières années après l'établissement voire la reprise, le Conseil d'État demande que le règlement en projet se réfère de manière explicite aux dispositions concernées de la loi afin de préciser que le minimum de 5 000 titres ne joue que pour les deux hypothèses précitées.

Dans ce même contexte, en l'hypothèse, à titre d'exemple, d'une bibliothèque avec 12 000 habitants concernés, le Conseil d'État comprend que le minimum de titres serait de 12 000 selon le règlement grand-ducal en projet, ce qui dépasserait le nombre de 10 000 exigé par la loi en projet, qui, elle, ne prévoit pas de dérogation explicite dans ce contexte. Sur ce point, la disposition sous examen risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

Finalement, l'article sous examen fait référence à la notion d'habitant, sans pour autant préciser cette notion. S'agit-il du nombre d'habitants de la commune sur le territoire de laquelle se situe la bibliothèque concernée ? Qu'en est-il si une bibliothèque relève de plusieurs communes voire d'un syndicat de communes ? Ceci pose notamment problème dans le contexte où une bibliothèque relève de plusieurs communes, de sorte que le Conseil d'État demande de préciser la disposition sous examen. Il renvoie, à cet égard, aux considérations générales dans son avis précité n° 62.126.

En ce qui concerne l'article 4, il est prévu que « [t]oute bibliothèque publique ou spécialisée met à la disposition de ses usagers au moins deux ordinateurs avec une connexion à Internet, la bibliothèque respective étant libre de décider du nombre d'ordinateurs avec connexion wifi à installer en plus au-delà de 9 000 habitants desservis ». Tout d'abord, le Conseil d'État renvoie à l'observation ci-dessus en ce qui concerne la notion d'« habitant ». Ensuite, il comprend que toute bibliothèque doit mettre à disposition au moins deux ordinateurs avec une connexion à internet, mais il n'est pas clair pourquoi les auteurs se réfèrent à la liberté de détermination du nombre d'ordinateurs supplémentaires au-delà de 9 000 habitants. Selon une lecture

stricte, seules les bibliothèques dépassant les 9 000 habitants seraient libres d'ajouter des ordinateurs supplémentaires, ce qui ne peut pas être l'intention des auteurs. Pourquoi une bibliothèque desservant moins de 9 000 habitants ne serait-elle pas libre également d'ajouter des ordinateurs supplémentaires ? Quelle est la raison de l'introduction de ce seuil si un minimum de deux ordinateurs est de toute façon prévu ? Le Conseil d'État estime que la disposition sous examen est à revoir en fonction des interrogations qui précèdent.

Articles 5 à 9

Les articles sous examen concernent les dispositions réglementaires relatives au Conseil supérieur des bibliothèques.

À l'article 5, alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État recommande, afin de couvrir le plus possible d'hypothèses, de remplacer les termes « par courriel » par les termes « par voie électronique », ceci dans un souci de flexibilité et par analogie à l'article 8, alinéa 4, du règlement en projet.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il ne suffit pas de dire que l'acte constitue l'exécution de l'acte qui lui sert de fondement légal. Un tel intitulé ne fournit aucun renseignement quant au contenu exact du dispositif. Il risque par ailleurs de prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur base de la même loi. Partant, le Conseil d'État demande de conférer au règlement en projet sous revue l'intitulé suivant :

« Projet de règlement grand-ducal précisant les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports des bibliothèques publiques et spécialisées et fixant les modalités de fonctionnement et d'indemnisation du Conseil supérieur des bibliothèques ».

Préambule

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Le troisième visa relatif aux avis des organes consultatifs est à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 2

À la deuxième phrase, il faut écrire « 3 pour cent ».

Article 5

À l'alinéa 2, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 8

À l'alinéa 4, il convient de noter que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précèdent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

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