

Numéro du rôle : 3062
Arrêt n° 75/2005 du 20 avril 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 1er (*partim*) et 15 du décret de la Communauté française du 17 décembre 2003 « relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel et portant des dispositions diverses », introduit par l'a.s.b.l. Fédération interdiocésaine des bibliothécaires et des bibliothèques catholiques.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 juillet 2004 et parvenue au greffe le 12 juillet 2004, l'a.s.b.l. Fédération interdiocésaine des bibliothécaires et des bibliothèques catholiques, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue de Joie 68, a introduit un recours en annulation des articles 1er (*partim*) et 15 du décret de la Communauté française du 17 décembre 2003 « relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel et portant des dispositions diverses » (publié au *Moniteur belge* du 14 janvier 2004, deuxième édition).

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Communauté française a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 1er mars 2005 :

- ont comparu :
 - . Me D. Drion, avocat au barreau de Liège, pour la partie requérante;
 - . Me E. Jacobowitz *loco* Me M. Uyttendaele et Me V. Rigodanzo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant aux dispositions attaquées

A.1. La requérante expose qu'un décret de la Communauté française du 28 février 1978 a organisé le service public de la lecture. Elle a été agréée en qualité d'association professionnelle de bibliothécaires et de bibliothèques en vertu des mesures d'exécution de ce décret et bénéficie en tant que telle de subventions forfaitaires. Elle observe que les décrets des 28 juillet 1992, 26 avril 1999 et 20 juillet 2000 prévoient la reconnaissance, dans les secteurs qu'ils concernent (culture, sports, jeunesse), tant des unités individuelles (centres culturels, fédérations sportives, maisons de jeunes, etc.) que des associations ou fédérations d'unités individuelles.

Quant à la recevabilité du recours et à l'intérêt à agir

A.2.1. La partie requérante expose qu'elle est une association sans but lucratif qui a pour objet :

- a) la défense, la représentation et la promotion de l'intérêt de ses membres à l'égard de l'ensemble des pouvoirs publics et autorités compétentes en matière de lecture publique;
- b) la coordination et la collaboration avec toute institution ou structure ayant à promouvoir la lecture publique, conformément aux dispositions du décret de 1978 l'organisant et à celles du Pacte culturel;
- c) l'information, la documentation et la formation des bibliothécaires, animateurs et des membres des pouvoirs organisateurs des bibliothèques;
- d) l'information du public en matière de lecture, de recherche documentaire et de technologie de l'information et de la communication.

Elle estime, en tant que fédération agréée de bibliothèques et de bibliothécaires bénéficiant de subventions en vertu de la réglementation applicable, justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui la privent dorénavant de ces subventions.

A.2.2. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que le recours est irrecevable en ce que la requérante ne justifie pas de l'intérêt à agir : les éléments qu'elle fournit à cet égard sont lapidaires. Le Gouvernement considère qu'en tant qu'association professionnelle, la requérante n'est pas visée par le décret, faute d'être une association ou une fondation de droit privé reconnue comme bibliothèque publique visée par le décret. Se référant à l'objet social de la requérante, le Gouvernement de la Communauté française soutient que sa fonction n'est pas de mettre du personnel à la disposition des bibliothèques privées, élément que la requérante invoque dans sa requête. Elle fait certes valoir qu'elle ne serait plus subventionnée pour le personnel qu'elle occupe, mais si ce personnel est employé dans une conception dévoyée de l'objet social, la requérante ne justifie pas de l'intérêt requis. Le secteur sera toujours subventionné comme il se doit si le personnel est employé par les organismes visés par le décret - et non pas par une association professionnelle qui s'est indûment transformée en employeur pour le compte de tiers.

A.2.3. La requérante répond que faute de fondement légal, cette exception doit être rejetée et, subsidiairement, relève que le Gouvernement de la Communauté française a admis que le décret l'affectait de manière significative. Se référant tant au décret du 28 février 1978 et à l'arrêté du 24 décembre 1997, qu'à la disposition de ses statuts lui donnant, notamment, pour objet « la coordination et la collaboration avec toute institution ou structure ayant à promouvoir la lecture publique, conformément aux dispositions du décret de 1978 l'organisant et à celles du Pacte culturel », elle fait valoir que son activité est conforme à ces dispositions.

A.2.4. Le Gouvernement de la Communauté française fait en outre valoir que le recours est irrecevable en ce qu'il ne ressort pas des pièces en sa possession que la requérante a déposé la liste de ses membres auprès du greffe du tribunal civil du lieu de son siège social conformément à la loi du 27 juin 1921.

A.2.5. La requérante répond que le Gouvernement de la Communauté française ne tient pas compte de ce que la loi du 27 juin 1921 a été modifiée par une loi du 2 mai 2002. Elle indique que ses statuts ont fait l'objet des adaptations requises par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et estime que l'exception d'irrecevabilité manque en droit; elle produit un certificat du Tribunal de commerce de Bruxelles attestant du dépôt au greffe, le 17 septembre 1996, de la liste de ses membres, inchangée depuis lors.

A.2.6. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Communauté française s'en remet à la sagesse de la Cour.

Quant à l'article 1er du décret

A.3.1. La partie requérante expose qu'en précisant que le décret attaqué s'applique au secteur de la lecture publique, tel qu'il est réglementé par le décret du 28 février 1978 « en ce qu'il vise les associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques », l'article 1er du décret attaqué la prive du bénéfice des subventions mises en place par le décret attaqué. Elle est en effet une fédération d'associations et de fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques; elle n'est pas en elle-même une association ou une fondation de droit privé reconnue comme bibliothèque publique bien qu'elle soit reconnue comme partie prenante au secteur d'activité réglementé par le décret sur le service public de la lecture.

A.3.2. Selon la requérante, les travaux préparatoires du décret attaqué n'indiquent pas la raison justifiant qu'une fédération d'associations et de fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques soit exclue du champ d'application de ce décret, qui vise pourtant les secteurs socio-culturels concernés par l'accord-cadre sur le secteur non marchand du 29 juin 2000 (lequel intéresse directement la requérante) et devant bénéficier, selon les mêmes travaux préparatoires, des subventions prévues par le décret attaqué.

Il existe donc, selon la requérante, une discrimination entre elle-même et les associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques en ce que celles-ci, faisant partie du secteur d'activités réglementé par le décret du 28 février 1978 et étant visées par l'accord-cadre précité, bénéficient du système de subvention mis en place par le décret attaqué alors que la partie requérante, faisant également partie du secteur d'activités réglementé par le décret du 28 février 1978 et étant de la même manière directement visée par cet accord, est exclue du système de subvention mis en place par le décret.

A.3.3. Cette absence de justification est confirmée par des réunions organisées par l'administration afin de résoudre le problème de l'exclusion de la partie requérante du bénéfice du décret attaqué. Des courriers du ministre des Arts et des Lettres et de l'Audiovisuel et du fonctionnaire compétent indiquent, en réponse à des lettres de la requérante, que le décret crée une difficulté d'interprétation (concernant notamment la notion d'employeur et la disposition transitoire prévue à l'article 19) et que la position de l'autorité n'est pas encore arrêtée.

A.3.4. La requérante expose qu'en utilisant le terme « employeur » (au lieu du terme « pouvoir organisateur » comme le faisait l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 1995), l'article 3 du décret ne permet plus à la partie requérante de faire bénéficier 68 travailleurs des subventions que le décret entendait pourtant leur garantir. En effet, dans la majorité des cas, les « associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques » ne sont pas des employeurs mais disposent d'agents qui sont employés par la fédération, partie requérante. Or, celle-ci ne peut plus bénéficier des subventions en cause.

A.3.5. La requérante observe encore que l'article 1er du décret n'exclut pas les fédérations actives dans les différents secteurs d'activité qu'il vise sauf en ce qui concerne le seul secteur de la lecture publique puisqu'il ne renvoie au décret du 28 février 1978 qu'en ce qu'il vise les associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques. Cette limitation doit être annulée.

Quant à l'article 15

A.4. La requérante soutient que cette disposition est discriminatoire en ce qu'elle ne traite pas le secteur public de la lecture comme les autres secteurs (visés par l'article 9, § 2) en ce qui concerne le nombre de points attribués à l'employeur. Selon l'exposé des motifs, le décret entend permettre une répartition égalitaire des montants dégagés à la suite de l'accord-cadre sur le secteur non marchand du 29 juin 2000. Or, le système discriminatoire mis en place par le décret ne correspond en rien à cet accord.

A.5. Dans son mémoire en réponse, la requérante ajoute qu'en réponse à une question parlementaire du 29 septembre 2004, la ministre compétente a dit être consciente de la discrimination en cause, une des solutions permettant d'y mettre fin étant d'augmenter les subventions-traitements sur la base des huit points retenus dans

le secteur en cause, tout en ajoutant que cette mesure représentait une mise à niveau interne dans le secteur de la lecture publique mais ne gommait pas la discrimination qui subsiste entre la lecture publique et les autres secteurs socioculturels, pour lesquels la rémunération équivalente temps plein est calculée sur la base d'un nombre de points plus élevé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les articles 1er et 15 du décret de la Communauté française du 17 décembre 2003 « relatif à l'emploi dans le secteur socio-culturel et portant des dispositions diverses » disposent :

« Article 1er. Pour l'application du décret, il faut entendre par :

- Réglementation sectorielle : les décrets et arrêtés de la Communauté française relatifs aux secteurs d'activités dont il est fait mention dans le présent article;

- Gouvernement : le Gouvernement de la Communauté française de Belgique;

- Education permanente : le secteur d'activités réglementé par le décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'Education permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socioculturelle des travailleurs et par le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente;

- Centre culturel : le secteur d'activités réglementé par le décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des Centres culturels;

- Centres de jeunes : le secteur d'activités réglementé par le décret du 20 juillet 2000, déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations;

- Organisations de jeunesse : le secteur d'activités réglementé par le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse;

- Fédérations sportives : le secteur d'activités réglementé par le décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française;

- Lecture publique : le secteur d'activités réglementé par le décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture, modifié par les décrets des 21 octobre 1988, 19 juillet 1991 et 30 novembre 1992, en ce qu'il vise les associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques;

- Télévisions locales : le secteur d'activités réglementé par l'article 74 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion;

- Ateliers de production et d'accueil : le secteur d'activités réglementé par l'arrêté de l'Exécutif du 26 juillet 1990 relatif à l'agrément et au subventionnement des ateliers de production et d'accueil en matière de films et de vidéogrammes et par l'arrêté du 23 février 2000 agréant l'asbl Atelier de création sonore et radiophonique en qualité de structure d'accueil en matière de création radiophonique;

- Commission paritaire n° 329 : la Commission paritaire pour le secteur socioculturel, instituée par l'arrêté royal du 28 octobre 1993;

- Classification de fonctions : l'ensemble des fonctions correspondant à un même barème d'une grille barémique ».

« Art. 15. Par dérogation à l'article 9, § 2, pour le secteur de la lecture publique, l'employeur a droit à 8 points par travailleur équivalent temps plein bénéficiant d'une intervention en application de l'article 6, § 1er, pour les fonctions qui répondent au prescrit de l'article 6, § 2 ».

Quant à la recevabilité

B.1.2. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que la requête ne serait pas recevable en ce que l'a.s.b.l. requérante n'aurait pas déposé la liste de ses membres au greffe du tribunal de première instance.

B.1.3. L'article 26 de la loi du 27 juin 1921 énonce que toute action intentée par une association n'ayant pas respecté les formalités prévues aux articles 10, 23 et 26^{novies}, § 1er, alinéa 2, 5°, est suspendue. L'action n'est irrecevable que si l'association ne satisfait pas à ses obligations dans le délai fixé par le juge.

L'obligation de déposer une copie du registre des membres et les modifications apportées à la liste des administrateurs dans le dossier de l'association au greffe du tribunal de commerce (article 26^{novies}, § 1er, alinéa 2, 3° et 6°) ne fait pas partie des formalités visées à l'article 26. Au demeurant, la Cour constate que les a.s.b.l. qui ont acquis la personnalité morale avant le 1er janvier 2004 disposent, à titre de mesure transitoire jusqu'à la fin de

l'année 2005, d'un délai pour se conformer à leurs nouvelles obligations (arrêté royal du 2 avril 2003, modifié par l'arrêté royal du 8 décembre 2004).

B.1.4. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que la requérante ne disposerait pas de l'intérêt au recours en annulation parce qu'elle n'est pas une association ou une fondation de droit privé reconnue comme bibliothèque publique visée par le décret. La circonstance qu'elle mettrait du personnel à la disposition de bibliothèques privées serait irrelevante, cela ne rentrant pas dans son objet social.

B.1.5. La requérante est une fédération de bibliothèques et de bibliothécaires reconnue comme association professionnelle en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 décembre 1997. Ses statuts indiquent qu'elle a pour objet la défense, la représentation et la promotion de l'intérêt de ses membres à l'égard de l'ensemble des pouvoirs publics et autorités compétentes en matière de lecture, la coordination et la collaboration avec toute institution ou structure ayant à promouvoir la lecture publique, conformément aux dispositions du décret du 28 février 1978 l'organisant et à celles du Pacte culturel, l'information, la documentation et la formation des bibliothécaires, animateurs et des membres des pouvoirs organisateurs des bibliothèques et l'information du public en matière de lecture, de recherche documentaire et de technologie de l'information et de la communication.

B.1.6. Sa qualité d'association professionnelle de bibliothèques et de bibliothécaires n'interdit pas à la requérante de poursuivre l'annulation de dispositions qui réservent aux associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques des avantages dont elle s'estime discriminatoirement privée.

B.1.7. Dès lors que ces dispositions statutaires n'interdisent pas à la requérante d'engager du personnel pour le mettre à la disposition de bibliothèques publiques reconnues et qu'elle met effectivement du personnel à la disposition de celles-ci, elle justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui octroient des avantages financiers aux employeurs (du secteur socio-culturel) reconnus ou agréés par la Communauté française

(articles 3 et 4 du décret attaqué) afin de leur permettre de « faire face à la revalorisation barémique résultant de l'accord non marchand de la Communauté française du 29 juin 2000 » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2003-2004, n° 464/3, p. 3).

Quant à l'article 1er

B.2.1. La partie requérante soutient que l'article 1er du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il vise, au huitième tiret, les seules associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques et exclut par conséquent la requérante, qui est une fédération de bibliothèques et de bibliothécaires (agrée et bénéficiant comme telle de subventions octroyées par la Communauté française), du champ d'application du décret attaqué et la prive ainsi des subventions qu'il prévoit, dont bénéficient en revanche les associations et fondations de droit privé précitées.

B.2.2. Le décret attaqué octroie une subvention aux employeurs du secteur socio-culturel reconnus ou agréés par la Communauté française (articles 3 et 4). La subvention comprend une partie variable, calculée en fonction du nombre de travailleurs exprimé en nombre de points et une partie forfaitaire (articles 7, 9, 14 et 18). Les secteurs socio-culturels auxquels le décret est rendu applicable (article 2) comprennent celui de la lecture publique, défini par l'article 1er par référence au décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture « en ce qu'il vise les associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques ».

B.2.3. Le décret de la Communauté française du 28 février 1978 a organisé le service public de la lecture. Il prévoit que la Communauté reconnait les bibliothèques lorsqu'elles sont organisées conformément aux dispositions du décret et aux arrêtés pris en exécution de celui-ci (article 1er). Il prévoit aussi l'octroi de subventions (article 8), notamment des subventions forfaitaires dont le Gouvernement arrête le montant selon des critères qu'il détermine au titre d'intervention dans la rémunération du personnel technique ou dirigeant conformément aux dispositions du décret attaqué (article 8, 1°, modifié par le décret du 17 décembre 2003).

B.2.4. Ce décret a été exécuté par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 1995 relatif à l'organisation du service public de la lecture qui, notamment, fixe les conditions de reconnaissance des différentes bibliothèques (articles 11 à 30), les conditions de recrutement du personnel (articles 40 et 41) et les conditions d'octroi des subventions (articles 41 à 44).

B.2.5. Egaleme nt pris en exécution du décret du 28 février 1978, un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 décembre 1997 permet au ministre compétent de reconnaître, conformément aux conditions fixées par l'arrêté, des associations ou des fédérations de bibliothèques ou de bibliothécaires « ayant pour objectif de mener des actions et des réflexions prospectives en faveur du développement et de la promotion de la lecture et des bibliothèques publiques ». Ces associations ou fédérations professionnelles doivent assurer également un rôle d'information et de formation du personnel et tendre à la valorisation du métier de bibliothécaire.

Les associations et fédérations reconnues bénéficient de subventions couvrant des frais pour le secrétariat, la promotion de la lecture, l'organisation de réunions, séminaires ou colloques ou des publications se rapportant aux missions de l'organisme reconnu, ainsi que de subventions extraordinaires d'équipement ou se rapportant à l'organisation d'activités de formation (article 5, §§ 1er à 3).

B.2.6. La partie requérante a été reconnue sur la base de l'arrêté visé en B.2.5 et bénéficie à ce titre de subventions.

B.2.7. Il ne fait pas de doute que les associations professionnelles de bibliothécaires dont fait partie la requérante, agréées sur la base de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 décembre 1997, relèvent du secteur socio-culturel. L'accord-cadre auquel le décret attaqué entend donner exécution tend à revaloriser les rémunérations des personnes qui y sont employées.

Comme l'indique la partie requérante, il lui est loisible de recruter du personnel pour le mettre à la disposition des associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques sur la base de l'article 1er du décret du 28 février 1978 organisant le

service public de la lecture. De tels agents figurent parmi ceux dont l'accord-cadre précité et le décret attaqué visent à améliorer la situation pécuniaire.

L'article 1er du décret attaqué violerait dès lors les dispositions invoquées par le moyen s'il devait être interprété comme ne permettant pas aux associations professionnelles en cause qui mettent du personnel à la disposition des associations et fondations de droit privé visées par le décret du 28 février 1978 de bénéficier des subventions prévues par le décret attaqué. Une telle interprétation ne peut toutefois pas être retenue dès lors que les travaux préparatoires du décret n'indiquent pas en quoi les associations professionnelles précitées devraient être exclues du bénéfice des subventions prévues par celui-ci ni en quoi la formule retenue par l'article 1er attaqué devrait aboutir à ce qu'elles soient écartées de ce bénéfice.

B.2.8. Dans cette interprétation, la différence de traitement alléguée n'existe pas et le moyen ne peut être accueilli.

Quant à l'article 15

B.3.1. La partie requérante soutient que l'article 15 du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit, pour le secteur de la lecture publique, que l'employeur a droit à huit points par « travailleur équivalent temps plein » bénéficiant d'une subvention alors que, pour les autres secteurs, les employeurs ont droit à dix points.

B.3.2. Les articles 7, § 1er, et 9, § 2, du décret prévoient que la subvention comprend une somme calculée en référence au nombre de points accordés aux employeurs pour les emplois à temps plein; ce nombre est, sauf réglementation sectorielle plus favorable, fixé à dix.

L'article 15 qui fait l'objet du recours déroge à cette règle générale en ramenant, pour le secteur de la lecture publique, le nombre de points à huit. Cette mesure tend à répartir de

manière « égalitaire » les moyens attribués aux différents secteurs tout en tenant compte des subventions déjà accordées sur la base de dispositions antérieures :

« Dans l'enveloppe spécifique des secteurs de l'Education permanente, des Organisations de jeunesse, des Centres de jeunes et des Centres culturels, et donc hors enveloppe consacrée aux accords du non marchand, la subvention par permanent était de 21 070,95 euros.

Dans le secteur des bibliothèques privées, les permanents étaient subventionnés à 16 237,02 euros.

Afin de permettre une répartition égalitaire entre secteurs des montants dégagés à la suite des accords du non marchand du 29 juin 2000, le décret postule que, dans ce secteur, la subvention par permanent est portée à 8 points.

[...]

La subvention à l'emploi allouée par la Communauté française en vertu du présent décret constitue une intervention dans la revalorisation barémique et non un rattrapage des subventions à l'emploi prévues par les réglementations sectorielles » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2003-2004, n° 464/1, pp. 3 et 5).

Il appartient au législateur de définir la mesure et les conditions dans lesquelles il octroie des subventions et de déterminer si les augmentations qu'il accorde doivent être, ou non, « égalitaires ». La Cour ne saurait censurer un tel choix fait par le législateur que s'il était manifestement déraisonnable.

En l'espèce, le législateur décréteil aurait certes pu, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, répartir les subventions en cause de manière à procéder à un rattrapage des subventions octroyées antérieurement. Toutefois, la différence de traitement qu'il crée entre le secteur des bibliothèques publiques et les autres secteurs concernés en ne le faisant pas se justifie par le souci, conforme lui aussi au principe d'égalité, de répartir de manière linéaire les ressources rendues disponibles par les accords que le décret met en œuvre.

Par ces motifs,

la Cour,

sous la réserve d'interprétation mentionnée en B.2.7, rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 20 avril 2005, par le juge P. Martens, en remplacement du président M. Melchior, légitimement empêché d'assister au prononcé du présent arrêt.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens