

DÉCRYPTAGE DE LA LOI SUR LES BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES

LOI n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique

Cette loi concerne, sauf le dernier article, les seules bibliothèques relevant des collectivités territoriales.

Elle est novatrice : rien de ce qu'elle contient n'était auparavant dans la loi.

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution) s'exerçant dans le cadre de la loi, celles-ci sont donc libres de définir ou mettre en œuvre des politiques publiques relatives aux bibliothèques, mais désormais dans le cadre institué par cette loi.

C'est une loi d'incitation plutôt que d'obligation, d'où l'absence de décret mis en chantier après son adoption, ce qui n'empêchera pas de proposer des décrets ou modifications de décrets existants sur tel ou tel point ni qu'une jurisprudence apparaisse à la suite de recours relatifs à sa non application.

Tous les articles modifient le *Code du patrimoine* (CP), sauf deux qui modifient le *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) et un le *Code général de la propriété des personnes publiques* (CG3P).

Chapitre I : Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux

(Articles 1 à 8)

ARTICLE 1 | CP ART. L310-1 A

Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ainsi que de favoriser le développement de la lecture.

DÉCRYPTAGE

La loi définit en termes généraux les bibliothèques des collectivités territoriales par l'énonciation de leurs missions. Elles sont générales, ne concernent pas seulement les collections et ne renvoient pas exclusivement à ce qui se passe dans les locaux.

Introduit par le verbe garantir qui crée une obligation, l'égal accès est à entendre au sens large : égalité territoriale, sociale, culturelle ou relative à divers handicaps, de manière à ce qu'aucune personne ne soit lésée.

Ce à quoi les bibliothèques donnent accès porte sur un spectre large :

« culture » : champ dans lequel on range traditionnellement les bibliothèques. Ce n'est pas seulement de la culture descendante mais peut être compris comme « accès à la culture comme œuvres et pratiques » (voir plus bas sur les droits culturels au 2° du présent article) ;

« information » : cette notion légitime notamment le rôle des bibliothèques dans l'éducation aux médias et à l'information (EMI) mais aussi l'accès à des périodiques sur papier ou en ligne ;

« éducation » : les bibliothèques fournissent une documentation utile aux études et à l'autoformation, un lieu d'accueil pour le travail sur place ;

« recherche » : cette notion peut s'entendre largement, du collégien à l'enseignement supérieur en passant par la recherche amateur ;

« savoirs » : l'usage du pluriel ne renvoie pas uniquement à un savoir descendant mais inclut aussi l'idée de participation, de savoirs des usagers ;

« loisirs » : les bibliothèques sont aussi légitimement des services permettant de la détente, du divertissement ;

« développement de la lecture » : la lecture étant une condition de la maîtrise du langage, et donc de l'exercice de la citoyenneté et de l'inclusion dans la société, les bibliothèques favorisent son apprentissage et son exercice, tous langages confondus (texte, image et son) tout en en entretenant le goût.

À ce titre, elles :

« 1° Constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets, définies à l'article 4, sous forme physique ou numérique ; »

DÉCRYPTAGE

La collection est le premier moyen cité pour remplir les missions. L'introduction du mot « objet » constitue une véritable ouverture (œuvres d'art ou leur reproduction, instruments de musique, jeux et jouets, matériel informatique, matériel de lecture, outils de bricolage, etc.)

« 2° Conçoivent et mettent en œuvre des services, des activités et des outils associés à leurs missions ou à leurs collections. Elles en facilitent l'accès aux personnes en situation de handicap. Elles contribuent à la réduction de l'illettrisme et de l'illectronisme. Par leur action de médiation, elles garantissent la participation et la diversification des publics et l'exercice de leurs droits culturels ; »

DÉCRYPTAGE

Les « services, activités et outils » dépassent la notion de collection et donnent une grande latitude d'interprétation et d'évolution.

L'accessibilité concerne tous les types de handicap et les services sur place comme à distance.

À la lutte contre l'illettrisme, classique mais toujours d'actualité, est ajoutée celle contre l'illectronisme, générateur de nouvelles modalités d'exclusion.

La médiation entre ici dans la loi, associée à la diversification des publics et à leur participation.

Les droits culturels, qui s'inscrivent dans le cadre juridique des droits de l'homme, visent à faire reconnaître le droit de chaque personne à participer à la vie culturelle, de vivre et d'exprimer sa culture et ses références, dans le respect des autres droits humains fondamentaux. Elle figure déjà dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NoTRE) du 7 août

2015 à l'article 103 et la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 à l'article 3 (voir références sur les droits culturels en note ci-dessous).

Tous ces principes peuvent être mis en œuvre de façon différente selon la taille et l'organisation (en réseau ou non) des bibliothèques.

« 3° Participent à la diffusion et à la promotion du patrimoine linguistique ; »

DÉCRYPTAGE

Cet alinéa peut être rapproché de la liste des langues régionales publiée par le ministère de la Culture. Toutefois, le terme "régional n'étant pas mentionné, on peut en faire une lecture plus large intégrant les autres langues parlées par des populations d'origine étrangère. L'approche par le "patrimoine" ne doit pas empêcher d'aborder ces langues comme pratique vivante.

« 4° Coopèrent avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux et les établissements pénitentiaires. »

DÉCRYPTAGE

Cet alinéa légitime des partenariats classiques mais parfois contestés. Il est dommage que les établissements du secteur médico-social n'aient pas été explicitement mentionnés mais on peut les ranger derrière l'expression « organismes sociaux ».

« Les bibliothèques transmettent également aux générations futures le patrimoine qu'elles conservent. A ce titre, elles contribuent aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion. »

DÉCRYPTAGE

Au-delà des fonds patrimoniaux stricto sensu que conserve un certain nombre de bibliothèques, la notion de patrimoine peut être étendue : au-delà du patrimoine statique, hérité, on peut parler de patrimoine vivant, en constitution, constitutif notamment d'une mémoire locale et s'interroger sur la part que peut prendre la bibliothèque dans sa constitution, sa préservation, sa transmission, sa mise en valeur et son utilisation.

La contribution à la recherche peut concerner toute personne utilisant à cette fin les ressources d'une bibliothèque mais aussi son personnel lui-même, en écho à cette mission figurant dans le décret n°2020-195 du 4 mars 2020 sur la BnF: « elle conduit des programmes de recherche en relation avec le patrimoine dont elle a la charge, particulièrement sur la bibliothéconomie ».

« Ces missions s'exercent dans le respect des principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, d'égalité d'accès au service public et de mutabilité et de neutralité du service public. »

DÉCRYPTAGE

Le pluralisme qui est développé plus bas à propos des collections est ici rattaché à l'ensemble des missions. Sa portée est donc plus large et porte aussi par exemple sur l'action culturelle.

La loi consacre la bibliothèque comme service public : elle n'est pas un club qui a des adhérents, elle est au service des populations. La doctrine française du service public repose

traditionnellement sur trois principes : égalité, continuité et mutabilité (c'est-à-dire évolutivité) dont deux sont ici explicitement mentionnés.

L'égalité est notamment celle de l'accès, mentionnée dès la première phrase de la loi.

La mutabilité commande de s'adapter à l'évolution des usages et des pratiques.

La neutralité concerne généralement dans le service public l'égal traitement de tous les usagers et l'interdiction pour le personnel d'afficher une appartenance d'idée ou de croyance. Dans le cas des bibliothèques, elle est en outre liée à la notion de pluralisme. Elle ne renvoie donc pas à la fadeur mais à la multiplicité des goûts.

ARTICLE 2 | CP ART. L320-3

L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre.

DÉCRYPTAGE

Le libre accès aux bibliothèques est inconditionnel. Il ne doit pas être conditionné à l'inscription ni au lieu d'habitation par exemple. Cette disposition ne peut faire obstacle à des mesures temporaires qu'elles soient locales (par exemple en application du règlement intérieur) ou générale (par exemple dans le cas de mesures d'exception touchant un ensemble d'établissements dont les bibliothèques).

ARTICLE 3 | CP ART. L320-4

L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales et la consultation sur place de leurs collections sont gratuits.

DÉCRYPTAGE

La gratuité garantie par la loi concerne l'accès aux locaux et la consultation sur place.

La tarification relève de la libre administration des collectivités territoriales.

L'ABF défend la gratuité totale de l'inscription qui n'est conditionnée ni par le statut ni par l'âge ni par le domicile des personnes.

ARTICLE 4 | CP ART. L310-3

Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont constituées de livres et des autres documents et objets nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, tels que des documents sonores et audiovisuels.

DÉCRYPTAGE

Cet article prend acte de la diversification de ce que les bibliothèques mettent à la disposition du public et peut être interprété largement dès l'instant que cela répond aux missions énumérées dans la première phrase de l'article 1. Voir aussi sur les collections le 1°) de l'article 1.

ARTICLE 5 | CP ART. L310-4

Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont pluralistes et diversifiées. Elles représentent, chacune à son niveau ou dans sa spécialité, la multiplicité des connaissances, des courants d'idées et d'opinions et des productions éditoriales. Elles doivent être exemptes de toutes formes de censure idéologique, politique ou

religieuse ou de pressions commerciales. Elles sont rendues accessibles à tout public, sur place ou à distance.

DÉCRYPTAGE

Cet article fondamental fait remonter au niveau législatif une notion « d'équilibre des fonds » qui ne figurait, sous cette formulation beaucoup plus succincte, que dans le décret sur le contrôle scientifique et technique à propos des critères à la disposition des inspecteurs généraux.

Il s'impose aux élus et à la hiérarchie administrative comme aux bibliothécaires.

Le pluralisme prend la forme d'un devoir de « représentation » qui dépasse les demandes explicites du public. Il ne concerne pas seulement les idées notamment politiques ou religieuses mais aussi « la production éditoriale ». Le pluralisme est aussi culturel : ouverture aux genres et tendances présentes dans les productions éditoriales. On peut considérer que cela concerne tous les supports y compris les périodiques.

Ce devoir de représentation est tempéré par deux critères : la spécialisation éventuelle d'une bibliothèque et son « niveau », c'est-à-dire sa taille. Cela tempère la notion traditionnelle d'encyclopédisme des collections.

La censure mais aussi son envers l'imposition de titre, non explicitement mentionné, peut venir de la hiérarchie administrative ou politique, d'usagers, de groupes de pression et de bibliothécaires.

ARTICLE 6 | CP ART. L310-5

Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui relèvent du domaine privé mobilier de la personne publique propriétaire sont régulièrement renouvelées et actualisées.

DÉCRYPTAGE

Le « domaine privé mobilier » désigne ici, selon le Code général de la propriété des personnes publiques, les collections non patrimoniales des bibliothèques.

Le devoir d'actualisation se réfère au contenu informatif mais aussi à la production culturelle.

Le devoir d'actualisation et de renouvellement implique la légitimité du désherbage et la nécessité d'un budget.

ARTICLE 7 | CP ART. L310-6

Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements élaborent les orientations générales de leur politique documentaire, qu'elles présentent devant l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et qu'elles actualisent régulièrement. Elles présentent également leurs partenariats avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux, les établissements pénitentiaires et les établissements d'accueil de la petite enfance. La présentation peut être suivie d'un vote de l'organe délibérant.

DÉCRYPTAGE

La politique documentaire relève clairement de la bibliothèque, donc de son personnel ainsi que le manifeste l'usage du possessif « leur politique documentaire ».

Mais c'est une politique publique dont il est normal qu'elle soit portée à la connaissance du public dans ses grands principes. Cela passe par la présentation des « orientations générales » devant l'assemblée délibérante (conseil municipal, communautaire ou départemental selon les cas). Il ne s'agit en aucun cas de la liste des titres commandés, les agents de la bibliothèque

effectuant librement les choix d'acquisition et d'élimination dans le cadre des « orientations générales ».

Le vote sur ces orientations est possible mais pas obligatoire. Il offre cependant une légitimité opposable aux usagers.

La loi oblige une telle présentation à intervalles « réguliers » non précisés.

Dans la liste des partenariats possibles, qui dépendent du contexte local, manquent, comme au 4° de l'article 1, les établissements de santé.

Dans la pratique aucune sanction n'est prévue mais c'est une incitation à la formalisation et à la déclaration de la politique documentaire.

La validation politique d'une charte des collections, notion équivalente à celle d'orientations générales de la politique documentaire énoncée ici, était déjà recommandée par l'ABF dans son document La politique d'acquisition en 12 points datant des années 1990 et développée dans le *Memento du bibliothécaire* dès sa première édition en 2010.

ARTICLE 8 | CP ART. L310-7

Les agents travaillant dans les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements présentent des qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice des missions définies à l'article L. 310-1 A [du CP, c'est-à-dire à l'article 1 de la loi Robert].

DÉCRYPTAGE

Cet article pose un principe général, les statuts particuliers des cadres d'emplois territoriaux relevant de décrets.

Le terme « qualification » implique une reconnaissance formelle par diplôme ou concours ce qui ne serait pas le cas du terme « compétences ».

Chapitre II : Soutenir le développement de la lecture publique

(Articles 9 à 13)

ARTICLE 9 | CP ART. L330-1

[À propos des bibliothèques départementales] Les départements ne peuvent ni les supprimer, ni cesser de les entretenir ou de les faire fonctionner.

DÉCRYPTAGE

La disparition de la bibliothèque départementale des Yvelines et la fermeture de fait de celle de Mayotte ont montré que jusqu'ici c'était légalement possible. Cela ne le sera plus même si l'interdiction de cesser d'entretenir n'empêche pas formellement de réduire les moyens.

Cet article, qui ne peut avoir d'effet rétroactif, rend formellement obligatoire une compétence des départements qui ne reposait jusqu'ici que par la mention, dans le *Code du patrimoine*, du transfert des bibliothèques centrales de prêt qui est intervenu le 1er janvier 1986.

Il institue une obligation de structure (une « bibliothèque ») à l'appui de l'obligation d'objectifs énoncée à l'article suivant.*La confirmation du caractère obligatoire de cette compétence intervient à la suite de la loi NoTRE du 7 août 2015 qui a privé les départements de leur clause de compétence générale : ils n'exercent plus que des compétences obligatoires.

ARTICLE 10 | CP ART. L330-2

Les bibliothèques départementales ont pour missions, à l'échelle du département :

« 1° De renforcer la couverture territoriale en bibliothèques, afin d'offrir un égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ;

« 2° De favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

« 3° De proposer des collections et des services aux bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements et, le cas échéant, directement au public ;

« 4° De contribuer à la formation des agents et des collaborateurs occasionnels des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

« 5° D'élaborer un schéma de développement de la lecture publique, approuvé par l'assemblée départementale. »

DÉCRYPTAGE

Jusqu'ici la seule mention des missions des bibliothèques départementales figurait dans les circulaires ministérielles successives sur les bibliothèques centrales de prêt entre 1945 et 1984. Cette définition des missions s'impose aux départements sans les empêcher de définir leur propre politique. Elle conforte la légitimité des bibliothèques départementales auprès des exécutifs départementaux.

Les deux premiers items portent sur le rôle d'accompagnement et d'expertise. La mission de fourniture des collections ne vient qu'en troisième lieu associé aux « services », Les notions de « couverture territoriale » et de « mise en réseau des bibliothèques » entrent désormais dans la loi.

La mission de formation est consacrée et s'étend aux collaborateurs occasionnels, expression juridique désignant ici les bénévoles exerçant dans des bibliothèques rurales.

On peut considérer que l'appellation « schéma de développement de la lecture publique » n'est pas à prendre au mot et que des documents appelés « plan de développement de la lecture publique » ou autrement peuvent en tenir lieu. Son obligation conduit les départements à formuler une politique assortie d'objectifs, ce que beaucoup ont déjà fait.

ARTICLE 11 (CGCT, ART. L1614-10)

Dans l'article sur le concours particulier de la DGD, les « établissements publics de coopération intercommunale » sont remplacés par les mots « groupements de collectivités territoriales » ;

Au début du deuxième alinéa, le mot : « Toutefois, » est supprimé.

DÉCRYPTAGE

Ouverture à davantage de types de groupement que les seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mais en restant strictement dans le cadre des groupements de collectivités énumérés à l'article L5111-1 du *Code général des collectivités territoriales* : pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, agences départementales, institutions ou organismes interdépartementaux et ententes interrégionales.

La ministre de la culture a indiqué que des versements de collectivités territoriales aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC) et aux groupements d'intérêt public (GIP) seront rendus possibles par décret.

ARTICLE 12 | CGCT, ART. L. 5211-63

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale décide que la lecture publique est d'intérêt intercommunal, il élabore et met en place un schéma de développement de la lecture publique. [Cette disposition] entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

DÉCRYPTAGE

À partir du 1^{er} janvier 2023, cet article fait entrer explicitement la « lecture publique » dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), principal document de référence pour les collectivités. Il indique qu'il peut y avoir une compétence « lecture publique » alors que n'était présente dans le CGCT que la compétence de gestion d'équipements culturels, sans autre précision. Il ne la définit pas ; ce qui permet une large interprétation (transfert ou gestion de bibliothèques, mise en réseau, coopération culturelle, mission de coordination, etc.).

Cet article sans effet rétroactif n'institue pas une compétence « lecture publique », le mot "compétence" ne figurant pas dans le texte. Il prescrit, si une compétence relative à la lecture publique est prise sous une forme ou sous une autre à compter du 1^{er} janvier 2023, d'élaborer un schéma de développement, c'est-à-dire une politique communautaire de lecture publique s'inscrivant dans la durée.

Les réseaux de bibliothèques sans lien institutionnel avec un EPCI ne sont pas concernés par cet article.

ARTICLE 13 | CG3P, ART. L33212-4

Les documents appartenant aux bibliothèques de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements ne relevant pas de l'article L. 2112-1 [= relevant du domaine privé mobilier et non du domaine public mobilier dont relèvent les fonds patrimoniaux] et dont ces bibliothèques n'ont plus l'usage peuvent être cédés à titre gratuit à des fondations, à des associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association mentionnées au a du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts et dont les

ressources sont affectées à des œuvres d'assistance ou à des organisations mentionnées au II de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Par dérogation aux articles L. 3212-2 et L. 3212-3 [qui prohibent la revente des dons de l'État et des collectivités territoriales] du présent code, ces documents peuvent être cédés à titre onéreux par ces fondations, associations et organisations. »

DÉCRYPTAGE

Le *Code général de la propriété des personnes publiques* (CG3P) permet à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de vendre leurs biens meubles du domaine privé, (dont les documents non patrimoniaux des bibliothèques), mais pas de les donner. Cet article légalise une pratique existante de don à des organismes qui peuvent redonner ou revendre. Cela concerne des associations, des fondations et des entreprises d'économie solidaire.

L'exception de don n'est pas étendue aux collectivités ni aux particuliers.

À noter que cet article est le seul de cette loi à concerner aussi les bibliothèques de l'enseignement supérieur public, la BnF et la Bpi, relevant toutes d'établissements publics de l'Etat.

Cette loi ne change rien à la possibilité de vendre, par exemple lors de braderies, le produit du désherbage puisque le CG3P permettait la vente des biens meubles du domaine privé.

Liens sur les droits culturels

- https://fr.wikipedia.org/wiki/Droits_culturels
- <https://www.fncc.fr/blog/dossier-actualite-des-droits-culturels/>
- <https://droitsculturels.org/observatoire/>
- <https://www.lagazettedescommunes.com/455653/cinq-points-cles-pour-comprendre-les-droits-culturels/?abo=1>
- Jean-Michel Lucas, conférence inaugurale du congrès ABF de 2018