

N° 652

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi relative aux **bibliothèques et au développement de la lecture publique** (procédure accélérée),*

Par Mme Sylvie ROBERT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; M. Max Brissson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, vice-présidents ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, Jérémie Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Groperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 339 et 653 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN ÉQUIPEMENT PUBLIC ESSENTIEL À LA DÉMOCRATIE ET À LA CITOYENNETÉ.....	5
A. « DES TEMPLES DE LA CULTURE »	5
B. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE COMPLEXE	6
II. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DES BIBLIOTHÈQUES.....	7
A. UNE LOI AUX OBJECTIFS AMBITIEUX.....	7
B. UN CADRE LÉGISLATIF ADAPTÉ	8
1. <i>Missions des bibliothèques</i>	8
a) Missions et principes.....	8
b) Organisations.....	8
2. <i>Le cas particulier des bibliothèques départementales ?</i>	8
3. <i>Diverses mesures d'adaptation</i>	9
III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : CONFORTER UNE INITIATIVE ESSENTIELLE	9
EXAMEN DES ARTICLES	10
• <i>Article 1^{er} Missions des bibliothèques</i>	10
• <i>Article 2 Accès aux bibliothèques</i>	13
• <i>Article 3 Gratuité d'accès aux bibliothèques</i>	13
• <i>Article 4 Collections des bibliothèques</i>	14
• <i>Article 5 Caractère pluraliste et diversifié des collections des bibliothèques</i>	15
• <i>Article 6 Enrichissement des collections des bibliothèques</i>	16
• <i>Article 7 Présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité des orientations générales des bibliothèques</i>	17
• <i>Article 8 Compétences des agents des bibliothèques</i>	18
• <i>Article 9 Bibliothèques départementales</i>	19
• <i>Article 10 Concours particulier des bibliothèques</i>	21
• <i>Article 11 Lecture publique</i>	23
• <i>Article 12 Cession à titre gratuit de documents détenus par les bibliothèques</i>	23
• <i>Article 13 Recevabilité financière</i>	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	39
LA LOI EN CONSTRUCTION	41

AVANT-PROPOS

Réunie le 2 juin 2021, sous la présidence de Laurent Lafon (UC - Val-de-Marne), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné le rapport de Sylvie Robert (SER - Ille-et-Vilaine), auteure et rapporteure de la proposition de loi n° 339 (2020-2021) *relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique*.

I. UN ÉQUIPEMENT PUBLIC ESSENTIEL À LA DÉMOCRATIE ET À LA CITOYENNETÉ

A. « DES TEMPLES DE LA CULTURE »

Le rapport « *Sur l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques* » de Sylvie Robert et Colette Mélot, rendu public en juillet 2020¹, a souligné le rôle crucial des bibliothèques dans la construction de l'idéal républicain, plaçant en exergue une citation de Julien Green « *Une bibliothèque, c'est le carrefour de tous les rêves de l'humanité.* »

Les bibliothèques constituent aujourd'hui le premier équipement culturel public tant en nombre, avec **16 500 établissements** que par l'importance et la diversité des publics qu'elles accueillent, environ **12 millions d'usagers**. Elles ont connu ces dernières années des évolutions profondes, soulignées par les auteurs du rapport : « *De « temples de la culture » réservés aux seuls initiés, les bibliothèques deviennent progressivement les foyers d'un champ culturel réinventé, plus ouvert et inclusif* ».

Cette extension du champ des bibliothèques, devenues, pour reprendre l'expression d'Erik Orsenna et Noël Corbin, un « tiers lieu² », constitue un fait marquant pour ces établissements, qui ont su trouver une place nouvelle dans les collectivités.

¹ Rapport d'information n° 581 (2019-2020) de Mmes Colette Mélot et Sylvie Robert, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 1^{er} juillet 2020 <https://www.senat.fr/rap/r19-581/r19-5811.pdf>

² « Voyage au pays des bibliothèques. Lire aujourd'hui, lire demain », rapport remis au ministre de la culture par Erik Orsenna et Noël Corbin <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Voyage-au-pays-des-bibliotheques.-Lire-aujourd-hui-lire-demain>

Le rapport « Orsenna-Corbin »

Erik Orsenna et Noël Corbin se sont vus confier par la ministre de la culture, par lettre en date du 31 juillet 2017, le rôle « d'ambassadeurs de bonne volonté » sur les bibliothèques et les médiathèques. Le rapport « *Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain* » a été remis au Président de la République le 20 février 2018. Il constitue un moment charnière dans la prise en compte de l'évolution des bibliothèques, avec le rapport de l'auteure de la présente proposition de loi « *L'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques*¹ », remis au ministre de la culture et de la communication en août 2015.

Rédigé par un Académicien, il constitue plus une réflexion, un « carnet de voyage » nourri des déplacements et de rencontres, qu'un document administratif opérationnel.

Le rapport part du constat que les bibliothèques sont « *des lieux du livre, mais aussi, et tellement, des lieux du vivre* ».

40 % des Français fréquenteraient une bibliothèque au moins une fois par an. Les auteurs du rapport mettent ce surcroît de fréquentation moins sur l'attrait pour les ouvrages que sur une diversification de leurs activités : accès Wifi, café, lectures publiques etc. Ce constat d'une diversification se retrouve dans le fait que 50 % des personnes n'empruntent pas de livres, et interroge sur l'attention exclusive portée aux collections.

Les auteurs souhaitent transformer les bibliothèques en « *troisième lieu* », entre le travail et la maison. **Cette expression matérialise une ambition qui modifie fondamentalement la bibliothèque, lieu appelé à devenir protéiforme et multiservices, d'échanges, de sociabilité, où la place du livre serait constante, mais moins centrale.**

B. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE COMPLEXE

L'architecture institutionnelle des bibliothèques, plus précisément, de ce qui relève de la « lecture publique », revêt une **grande complexité**, avec trois acteurs décentralisés concernés.

Les communes sont ainsi responsables de la création et de la gestion des bibliothèques, en application de la clause de compétence générale dans le domaine culturel. De leur côté, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** peuvent choisir d'endosser cette fonction au titre de la compétence optionnelle « équipements culturels ». Enfin, les **départements** gèrent les anciennes bibliothèques départementales de prêt (BDP), dont le rôle s'inscrit plus dans la coordination, mais sans que la loi ne précise s'il s'agit d'une compétence obligatoire ou optionnelle.

¹ Rapport de Sylvie Robert sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques : <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Rapport-de-Sylvie-Robert-senatrice-d-Ille-et-Vilaine-sur-l-adaptation-et-l-extension-des-horaires-d-ouverture-des-bibliotheques-publiques>

À la différence des autres domaines patrimoniaux, **les bibliothèques n'ont jamais fait l'objet d'une loi-cadre**. Jusqu'en 2017, les dispositions relatives à ces établissements ne traitaient que d'aspects administratifs et de rattachement.

L'ordonnance n° 2017-650 du 27 avril 2017 a permis de clarifier et de donner une cohérence au cadre institutionnel des bibliothèques. Prise en application de l'article 95 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), elle a refondu entièrement le livre III dédié du code du patrimoine.

Son titre I^{er} (articles L. 310-1 et L. 310-2) traite des dispositions communes, alors que les titres II (articles L. 320-1 et L. 320-2) et III (article L. 330-1) sont respectivement consacrés aux bibliothèques municipales et intercommunales et aux bibliothèques départementales.

Ce livre ne comporte cependant que **cinq articles**, soit par exemple douze fois moins que le livre II dédié aux archives.

Si cette comparaison chiffrée n'est en elle-même pas significative, elle met en lumière le caractère très ramassé des dispositions relatives aux bibliothèques. Ainsi, alors que les archives et les musées bénéficient d'une **définition**, respectivement aux articles L. 211-1 et L. 410-1 qui ouvrent les livres II et IV du code du patrimoine qui leur sont consacrés, tel n'est pas le cas des bibliothèques. Le premier article du livre III indique simplement que « *Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisées et financées par la collectivité ou le groupement dont elles relèvent* ».

II. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DES BIBLIOTHÈQUES

A. UNE LOI AUX OBJECTIFS AMBITIEUX

L'objet de la présente proposition de loi est donc de donner **enfin un** cadre législatif **précis** et **ambitieux** aux bibliothèques, bâti autour de trois grands principes :

- la **liberté d'accès** aux bibliothèques des communes et de leurs groupements ;
- la **gratuité d'accès** à ces institutions, ce qui complète et conforte la liberté d'accès, et permet de garantir une égale accessibilité à tous ;
- enfin, le **pluralisme des collections**, afin de maintenir la vocation universaliste des bibliothèques.

La conjugaison de ces trois objectifs s'inscrit pleinement dans le respect de la **libre administration des collectivités**, un principe que l'auteur de la proposition de loi tient à rappeler.

B. UN CADRE LÉGISLATIF ADAPTÉ

1. Missions des bibliothèques

Les articles 1^{er} à 8 de la présente proposition de loi insèrent huit articles dans le code du patrimoine, destinés à poser le rôle et les missions des bibliothèques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

a) Missions et principes

L'article 1^{er} définit de manière explicite ces missions, communes à toutes les bibliothèques des collectivités et de leurs groupements, autour de trois grandes thématiques : la conservation et la communication des collections, la mise en place de services autour de leurs missions et l'activité patrimoniale. Cet article inscrit également les activités des bibliothèques dans le respect des grands principes républicains de **pluralisme, d'égalité d'accès** et de **neutralité**.

Ils sont complétés par les articles 2 et 3 qui établissent la liberté et la gratuité d'accès aux bibliothèques **municipales** et **intercommunales**.

Enfin, l'article 5 reprend le principe de pluralisme et de diversité pour l'appliquer aux collections des bibliothèques des **collectivités et de leurs groupements**, dont la définition est renvoyée par l'article 4 à un décret en Conseil d'État.

b) Organisations

En application de la liberté d'administration des collectivités, l'auteur de la proposition de loi n'a pas souhaité formuler des obligations, mais plutôt tracer un cadre respectueux des compétences locales.

Ainsi, l'article 7 charge les bibliothèques d'établir les **orientations générales** de leur politique documentaire, orientations que l'assemblée délibérante serait **incitée** à débattre.

De même, l'article 8 prévoit que les agents travaillant dans les bibliothèques disposent des qualifications nécessaires à l'exercice de ces missions, sans pour autant tracer un cadre contraignant.

2. Le cas particulier des bibliothèques départementales ?

L'article 9 de la proposition de loi définit les missions des bibliothèques **départementales**, en les confortant dans leur rôle d'assistance et de soutien aux bibliothèques des collectivités et de leurs groupements. La question de l'inscription de ces établissements dans les compétences obligatoires des départements n'est pas abordée, mais devra nécessairement être étudiée dans un cadre législatif plus adapté.

3. Diverses mesures d'adaptation

Les articles 10 à 12 proposent différentes adaptations, en particulier une extension à d'autres types de groupements de communes de l'éligibilité au concours particulier « bibliothèques » de la dotation de décentralisation (article 10), l'obligation pour une intercommunalité qui exerce la compétence « lecture publique » d'élaborer un schéma de développement (article 11), enfin, la possibilité de céder à titre gratuit à certains organismes sans but lucratif les fonds des bibliothèques devenus sans emploi (article 12).

L'article 13 assure la recevabilité financière de la proposition de loi.

III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : CONFORTER UNE INITIATIVE ESSENTIELLE

L'inspiration qui a porté la proposition de loi a reçu le plein soutien de la commission de la culture.

Les améliorations adoptées ont essentiellement été de **précision**, pour mieux cerner le droit applicable.

Ainsi la commission a adopté les amendements **COM-4, COM-6 et COM-7 aux articles 4, 6 et 7** afin de préciser que les dispositions s'étendaient aux bibliothèques des **collectivités et de leurs groupements**.

La commission a adopté un amendement **COM-3** qui donne une meilleure définition des missions **patrimoniales** des bibliothèques.

Enfin, la commission a adopté deux amendements permettant de prendre en compte autant de cas particuliers qui témoignent de la richesse et de la diversité des modèles de bibliothèques :

➤ à l'article 5, l'amendement **COM-5** qui prend en compte les bibliothèques municipales **spécialisées** ;

➤ à l'article 9, l'amendement **COM-11** qui permet aux bibliothèques départementales **recevant du public** de continuer à le faire, sans que cela ne constitue une obligation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Missions des bibliothèques

Cet article propose d'introduire dans le code du patrimoine une définition des missions des bibliothèques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

I. – Définition des missions des bibliothèques des communes et de leurs groupements

Afin de conforter la place des bibliothèques, et par symétrie avec les autres institutions (Archives, Musées...), l'article 1^{er} de la présente proposition de loi insère dans le code du patrimoine un nouvel article L. 310-1 A. Cet article, qui ouvrirait le livre III, propose une définition des missions des bibliothèques des collectivités et de leurs groupements.

A. Quelles bibliothèques ?

Le champ du présent article 1^{er} est celui des bibliothèques des **collectivités territoriales et de leurs groupements, environ 15 000 établissements, soit les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales.** En seraient exclus les établissements dotés d'un statut particulier comme la Bibliothèque nationale de France (BnF) ou la Bibliothèque publique d'information du Centre Pompidou (BPI), les bibliothèques universitaires, mais également les bibliothèques associatives¹.

B. Garantir l'accès à la culture, mais pas seulement

Les bibliothèques concernées par le présent article doivent garantir l'accès **de tous** à :

- la culture ;
- l'information ;
- l'éducation ;
- la recherche ;
- aux savoirs ;
- aux loisirs.

L'énumération, **volontairement large**, permet de prendre en compte la diversité des domaines et des savoirs que le citoyen est en droit de trouver dans une bibliothèque. Le choix du dernier terme « loisirs » renvoie à la

¹ Comme la « Bibliothèque pour tous ».

bibliothèque conçue comme un « tiers lieu », expression que l'on doit au rapport d'Erik Orsenna et Noël Corbin¹ et qui souligne le caractère désormais beaucoup plus transversal et ouvert du lieu.

Les bibliothèques ont également pour mission « *la transmission aux générations futures du patrimoine qu'elles conservent* ». Actuellement, sur 15 000 établissements, **un peu plus de 500** sont en mesure de réaliser une action patrimoniale.

Cette définition très large et qui pourrait s'appliquer à d'autres opérateurs, est utilement précisée. Ainsi et « *à ce titre* », les bibliothèques :

- (1°) « *constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets, définies à l'article L. 310-3 [du code du patrimoine], sous forme physique ou numérique* »

Le 1° limite le domaine des bibliothèques aux « *collections de documents et objets définies à l'article L. 310-3 [du code du patrimoine]* », lui-même créé par **l'article 4** de la présente proposition de loi. Cet article en renvoie la liste à un décret en Conseil d'État.

Dans ce cadre, les bibliothèques ont une triple mission au regard des collections : **constituer, conserver et communiquer**. Ce champ, très complet, synthétise les tâches de ces établissements ;

- (2°) « *conçoivent et mettent en œuvre des services et des activités associés à leurs missions ou à leurs collections* »

Le rôle des bibliothèques n'est plus limité, comme cela pouvait être autrefois le cas, à la simple collecte et mise à disposition du public de documents la plupart du temps écrits. Ces établissements mènent dorénavant des politiques actives d'animation autour de leurs collections, avec par exemple des expositions, des jeux ou des lectures publiques en particulier en milieu rural où la bibliothèque peut évoluer en « Maison des jeunes » ou en carrefour culturel. Cet aspect est souligné par le rapport précité de Sylvie Robert et Colette Mélot : « *De plus en plus de bibliothèques proposent ainsi des services dans des domaines divers (éducation artistique et culturelle, débat d'idées, formation et orientation professionnelles, médiation, lutte contre la fracture numérique...) et développent des partenariats avec d'autres acteurs issus des sphères culturelle, sociale ou éducative.* »

Le 2° permet donc de tenir compte de cet élargissement de leurs activités, mais marque cependant **une limite** en précisant que ces services et activités sont « *associés à leurs missions ou à leurs collections* ». Il s'agit d'éviter que l'élargissement de ces lieux ne se construise au détriment de leur mission première d'accès à la culture au sens large ;

¹ « Voyage au pays des bibliothèques », 2018 <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Voyage-au-pays-des-bibliotheques.-Lire-aujourd-hui-lire-demain>

- (3°) « *contribuent aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion* »

Ce dernier rôle des bibliothèques rappelle leur fonction patrimoniale. Des bibliothèques exercent en effet un travail scientifique sur leurs fonds patrimoniaux, en lien avec les établissements de recherche.

Le dernier paragraphe du présent article 1^{er} insère la définition du champ d'action des bibliothèques dans un **cadre constitutionnel plus large**, avec le rappel de **trois principes**.

Le principe de « *pluralisme des courants d'idées et d'opinion* » renvoie au champ politique. Il découle du dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution, qui dispose que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions* ». Son respect est à ce titre qualifié au 12^e considérant de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-486 du 3 avril 2003 12 d'« *un des fondements de la démocratie* ».

Le principe « *d'égalité d'accès au service public* » est également intégré à la jurisprudence constitutionnelle. Il est une composante de celui, plus vaste, d'égalité des usagers devant le service public, tel que réaffirmé par exemple dans la décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001. Le respect de ce principe peut, par exemple, limiter la possibilité d'instaurer des tarifs différenciés pour l'accès à un service public, ou bien être invoqué dans le cas de fermetures de service public dans certains territoires.

La **neutralité** pour sa part est attachée aux agents du service public. Le Conseil d'État l'a à l'origine définie dans le cadre d'un avis rendu le 3 mai 2000¹. Consacré par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le principe implique que, dans le cadre de ses fonctions, l'agent public est tenu à une obligation de stricte neutralité. Il doit ainsi **s'interdire de manifester, dans le cadre de ses fonctions, ses opinions religieuses**. La charte de la laïcité dans les services publics, publiée en 2013, précise que « *Tout agent public a un devoir de stricte neutralité. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience* ».

II. – La position de la commission

La commission a pleinement approuvé le cadre ambitieux proposé par cet article premier pour les bibliothèques. Elle a adopté **un amendement COM-3** permettant de préciser la fonction patrimoniale de ces établissements.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ CE Avis 3 mai 2000 Delle Marteaux, n° 217017.

Article 2

Accès aux bibliothèques

Cet article pose le principe général de la liberté d'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales.

L'article 2 de la présente proposition de loi insère un nouvel article L. 320-3 au code du patrimoine. Il précise que « *l'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre* ». Il se comprend comme une conséquence de l'égalité d'accès définie à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Dans le cas spécifique des bibliothèques, il ne s'agit pas comme en 1881 avec la loi du 29 juillet sur la presse ou 1986 avec la loi du 30 septembre sur la communication, de créer de nouveaux droits, mais plutôt de **consacrer et de conforter** au niveau législatif une pratique des bibliothèques. Ainsi, il ne serait pas possible de limiter l'accès à ces établissements à certaines catégories de la population suivant quelque critère que ce soit. D'autres bibliothèques peuvent cependant légitimement réserver leurs locaux, aux étudiants ou aux chercheurs par exemple.

La spécificité des bibliothèques municipales et intercommunales apparaît donc, entre toutes les catégories, dans la liberté de leur accès.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Gratuité d'accès aux bibliothèques

Cet article pose le principe de la gratuité de l'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales.

L'article 3 de la présente proposition de loi insère un nouvel article L. 320-4 au code du patrimoine, qui vient en complément de l'article précédemment commenté sur la liberté d'accès. Il précise que « *l'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales et la consultation sur place sont gratuites* ». **Si aucune discrimination fondée sur les caractéristiques de la personne ne peut être exercée dans l'accès, aucune sélection pour des motifs économiques ne peut être envisagée.**

Cette gratuité s'étend dans deux domaines : l'accès, ce qui interdit d'organiser une tarification à l'entrée, et la **consultation sur place** de documents. Ne serait par contre pas inclus l'**emprunt d'ouvrages ou de médias**, qui pourrait donc faire l'objet d'une tarification, par exemple par l'acquisition d'une carte de bibliothèque.

Le financement des bibliothèques doit donc reposer en très large partie sur les budgets des communes et des intercommunalités.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

Collections des bibliothèques

Cet article propose de renvoyer à un décret en Conseil d'État la composition des collections des bibliothèques des collectivités et de leurs groupements.

L'article 4 de la présente proposition de loi insère un nouvel article L. 310-3 au code du patrimoine. Déjà mentionné à l'article 1^{er}, il vise à circonscrire le **champ des collections** que les bibliothèques doivent constituer, conserver et communiquer.

Il est précisé que ces collections sont composées de « *documents et d'objets* », ce qui permet de ne pas limiter les bibliothèques au strict domaine de la production écrite. En effet, et loin de l'image traditionnelle, les bibliothèques proposent maintenant souvent des DVD, des liseuses électroniques, elles peuvent également détenir des collections d'objets fruits d'une histoire spécifique ou des fonds patrimoniaux qui les rapprochent des Archives. Il aurait été complexe dans le cadre d'un article législatif de figer une liste, nécessairement très étendue pour ne rien oublier, et qu'il aurait été difficile par la suite de faire évoluer. La solution du recours à un **décret pris en Conseil d'État**, plus souple, offre un degré de garanties suffisant.

La commission a adopté **un amendement de précision COM-4** sur cet article.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

Caractère pluraliste et diversifié des collections des bibliothèques

Cet article affirme certaines caractéristiques générales des collections des bibliothèques.

L'article 5 de la présente proposition de loi insère un nouvel article L. 310-4 au code du patrimoine. Il permet de doter les collections constituées par les bibliothèques de **quatre caractères spécifiques**.

Les deux premiers apparaissent comme impératifs. Les collections doivent être :

- *pluralistes*, ce qui rappelle le dernier alinéa de l'article L. 310-1 A que l'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose pour définir les missions des bibliothèques, en ce qu'il mentionne « *le pluralisme des courants d'idées et d'opinions* ». On peut en déduire que les collections doivent s'efforcer de comporter des œuvres représentatives des différentes opinions politiques, sans exclusive ;

- *diversifiées*, ce qui se comprend cette fois-ci comme une invitation à couvrir **le plus large champ possible** des domaines du savoir.

Les deux caractéristiques suivantes sont moins impératives, en ce que leur respect absolu imposerait une **exhaustivité impossible à atteindre**. Il s'agit ainsi de représenter :

- « *dans leur champ de compétence, l'ensemble des connaissances, des courants d'idées et d'opinions* » ;

- « *l'ensemble des productions éditoriales* », ce qui signifie que les collections ne doivent pas se limiter à un genre particulier, y compris s'il est particulièrement demandé par le public, mais au contraire être ouverte à tous les types de productions éditoriales, romans relevant de tous les genres, théâtre, essais, poésie...

Il serait enfin indiqué que les collections sont rendues accessibles au public « *par tout moyen, sur place ou à distance* ».

Si la consultation **sur place** des bibliothèques ne pose pas de difficultés, l'introduction du « distanciel », particulièrement développé durant la période de crise pandémique, implique pour ces dernières la mise à disposition d'expertises et de moyens pour créer des sites internet, des bases de données, voire des captations d'événements en ligne. Rentrent également dans cette catégorie les **éventuelles activités « hors les murs »**, lorsque les bibliothèques par exemple rendent les ouvrages disponibles sur les lieux de vacances.

La commission a adopté **un amendement COM-5** qui permet en particulier de tenir compte de la diversité des modèles de bibliothèques, notamment de l'existence de bibliothèques municipales spécialisées, comme **la bibliothèque Forney** à Paris, qui rend accessibles des collections dans les domaines des arts décoratifs, des métiers d'art et de leurs techniques, des beaux-arts et des arts graphiques. Quel que soit le type d'établissements, le caractère pluraliste et diversifié des collections, ainsi que la multiplicité des courants d'opinion que doivent représenter les collections resteraient clairement posés.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

Enrichissement des collections des bibliothèques

Cet article vise à s'assurer que les collections des bibliothèques sont régulièrement renouvelées et actualisées.

L'article 6 de la proposition de loi insère un nouvel article L. 310-5 au code du patrimoine. Il précise que les collections des bibliothèques sont « *régulièrement renouvelées et actualisées* ». Le principe fondamental selon lequel une bibliothèque n'aurait pas vocation à demeurer « statique » et simplement vouée à la préservation de la mémoire serait ainsi posé.

L'article évoque le « *domaine privé mobilier* » de la personne publique, par opposition au domaine **public** mobilier, qui recouvre les éléments patrimoniaux par nature inaliénable.

La commission a adopté **un amendement de précision COM-6** sur cet article.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7

**Présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité
des orientations générales des bibliothèques**

Cet article précise que les orientations générales en matière de documentation de la bibliothèque peuvent être présentées devant l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement.

L'article 7 de la proposition de loi insère un nouvel article L. 310-6 au code du patrimoine, qui prévoit la possibilité d'**un débat** devant l'assemblée délibérante sur la politique documentaire de la bibliothèque.

L'établissement – par la voie de son responsable, même si ce n'est pas précisé – « *élabore* » des « *orientations générales de leur politique documentaire* », soit en grande partie le programme d'achats. Le choix du terme très général d'« *orientation* » offre au responsable une marge de manœuvre indispensable en cours d'exécution.

Ces orientations ont vocation à être présentées devant l'assemblée délibérante de leur collectivité territoriale.

Ces orientations doivent être actualisées **régulièrement**. Il n'est cependant pas indiqué si cette actualisation fait elle-même l'objet d'une présentation devant l'assemblée délibérante, pas plus que la fréquence de ces présentations.

Le mérite de cette présentation est **double**.

D'une part, il permet aux responsables de la bibliothèque de formaliser leur politique documentaire et de l'inscrire dans une stratégie globale.

D'autre part, il rend public les choix de l'établissement et, partant, de la collectivité.

Dans les deux cas, **cet exercice permet de sécuriser les professionnels, en faisant assumer par l'assemblée délibérante la politique documentaire**. Joint au principe de pluralisme des collections posé par les articles 1^{er} et 5 de la présente proposition de loi, il permet de créer la possibilité d'un dialogue entre les élus et les responsables de la politique documentaire.

L'article ne précise ni la périodicité de l'exercice, ni la nécessité d'un vote. Ces absences doivent s'interpréter comme une volonté de ne pas contraindre les exécutifs locaux et de leur laisser la plus grande liberté possible. Pour autant, il paraîtrait souhaitable qu'un tel débat puisse se tenir **au moins une fois par mandat**.

La commission a adopté **un amendement COM-7 de précision et un amendement COM-8**, qui souligne que l'organe délibérant peut également être celui du **groupement**, quand l'établissement lui est rattaché.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

Compétences des agents des bibliothèques

Cet article introduit l'idée que les agents des bibliothèques des collectivités territoriales et de leurs groupements possèdent les compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de cette profession.

L'article 8 de la proposition de loi insère un nouvel article L. 310-7 au code du patrimoine. Il précise que les agents des bibliothèques présentent les **qualifications professionnelles propres** à leur permettre d'assurer les missions définies à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Le principe posé par cet article est pour partie symbolique, en l'absence de liste de qualification précise.

Une telle construction n'est cependant pas sans précédent dans le code du patrimoine. Ainsi, l'article L. 442-8 du code du patrimoine prévoit que « *Les activités scientifiques des musées de France sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État* ». Les articles R. 442-5 et R. 442-6 du même code fixent avec une grande précision les qualifications permettant d'exercer ces fonctions.

Les exigences sont moins détaillées pour les personnels en charge des actions en lien avec le public, qui, en application de l'article L. 442-9, doivent simplement être assurées par « *des personnels qualifiés* ».

La rédaction retenue par l'auteur de la proposition de loi se rapproche donc de ce dernier cas. L'immense majorité des agents travaillant dans les bibliothèques disposent d'ores et déjà des compétences nécessaires, mais il importe de bien souligner que cette profession ne peut pas s'improviser et nécessite une formation exigeante pour être exercée dans de bonnes conditions.

Le rapport précité de Sylvie Robert et Colette Mélot insiste particulièrement sur l'évolution du métier de bibliothécaire, conséquence de la mutation de ces établissements : « *C'est le métier de bibliothécaire, dans tous ses aspects, qui doit, à cette occasion, être questionné et repensé. Les bibliothécaires font en effet preuve d'un attachement très fort à leur cœur de métier, qui est le livre.*

Or la bibliothèque n'est plus exclusivement le lieu où l'on vient emprunter un livre ; tel est le cas de 55 % des personnes qui s'y rendent. [...] La question des horaires de travail est donc indissociable d'une action en faveur de la formation des professionnels et de l'évolution de leurs pratiques. »

La commission a adopté **un amendement de précision COM-9** sur cet article.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9

Bibliothèques départementales

En complément de l'article 1^{er}, qui fixe les missions de toutes les bibliothèques des collectivités et de leurs groupements, et symétriquement aux articles 2 et 3 consacrés aux bibliothèques municipales et intercommunales, le présent article propose une définition précise des missions des bibliothèques départementales.

I. – Donner un cadre aux bibliothèques départementales

A. Des bibliothèques départementales au rôle de soutien et de coordination

Progressivement créées depuis 1945, les *bibliothèques départementales de prêt (BDP)*, devenues après 2017 **bibliothèques départementales**, maillent l'ensemble du territoire. Elles dépendent des conseils départementaux, sans que le caractère obligatoire ou optionnel de cette compétence ne soit clairement établi. Elles ont pour mission de constituer et d'aider un réseau de bibliothèques publiques dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Aujourd'hui, hormis dans la « petite couronne » de Paris (Hauts-de-Seine, Seine Saint-Denis et Val-de-Marne) et la capitale elle-même, c'est-à-dire les territoires les plus urbanisés de la France, chaque département dispose d'une BDP, soit 95 équipements et non plus 96, depuis le 1er juin 2016. Comme le soulignent les auteurs du rapport précité Sylvie Robert et Colette Mélot, à cette date, le conseil départemental des Yvelines a fermé sa BDP et fondu ses missions dans un service de soutien à la lecture publique, qui n'est pas une bibliothèque. Cette décision a fait l'objet de très vives réactions, par crainte de voir le département se désengager du secteur de la lecture publique. **L'examen du futur projet de loi « déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification » (4D) pourrait être l'occasion de traiter cette problématique.**

Selon la dernière enquête réalisée par le ministère de la culture sur la période 2013-2016¹, les bibliothèques départementales disposent de près de 24 millions de livres imprimés. Même si certaines disposent de locaux permettant l'accueil du public, la vocation de ces établissements est d'apporter soutien et assistance aux bibliothèques des communes, par le biais de conseils et de formation et de prêts de livres et documents.

La desserte des bibliothèques départementales est traditionnellement organisée par les bibliobus, c'est-à-dire un véhicule spécialement aménagé et conçu pour offrir des services de bibliothèque dans des endroits trop excentrés. En 2016, 200 véhicules de ce type étaient en circulation, en baisse sur trois ans. De fait, cette modalité de service semble céder du terrain face à des alternatives plus économiques, comme les navettes de documents ou les ressources numériques.

Le titre III du livre III du code du patrimoine est consacré à ces établissements. Son unique article L.330-1 indique simplement que « *Les bibliothèques centrales de prêt, transférées aux départements, sont dénommées bibliothèques départementales* ».

B. Préciser leur rôle

Symétriquement à l'article 1^{er}, qui insère une définition des missions des bibliothèques des collectivités et de leurs groupements, l'article 9 de la proposition de loi propose un champ spécifique des missions des bibliothèques départementales. Cette consécration législative de ces établissements ne modifie pas le périmètre actuel de leurs compétences.

Un nouvel article L. 330-2 indique ainsi que ces établissements sont chargés de **quatre missions** :

- (1°) « *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* »

La première mission des bibliothèques départementales se rattache à l'objectif d'égal accès de tous aux différents domaines de la culture, du savoir et des loisirs. Rentrent dans le cadre de cette politique des initiatives comme le bibliobus.

Les domaines mentionnés (culture, information etc...) sont logiquement identiques à ceux des bibliothèques des communes et de leurs groupements, tels que proposés à l'article 1^{er} ;

¹ <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Livre-et-lecture/Bibliotheques/Observatoire-de-la-lecture-publique/Syntheses-annuelles/Synthese-des-donnees-d-activite-des-bibliotheques-departementales/Bibliotheques-departementales-Donnees-d-activite-2013-2016>

- (2°) « Favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales »

La mise en réseau permet aux bibliothèques départementales d'apporter un soutien logistique en mettant en œuvre des actions de mutualisation ;

- (3°) « Proposer des collections et des services aux bibliothèques des collectivités territoriales »

Il s'agit d'une mission traditionnelle des bibliothèques départementales. En 2016, dernière année où les données sont disponibles, elles ont ainsi prêté aux établissements de leurs départements 10,8 millions d'ouvrages ;

- (4°) « Contribuer à la formation des agents et des collaborateurs occasionnels des bibliothèques des collectivités territoriales ».

Les actions de formation des bibliothèques départementales ne concernent que les collaborateurs **occasionnels** des bibliothèques.

La définition proposée par le présent article permet enfin de donner un cadre législatif précis à ces établissements, plus de 70 ans après leur création. La question reste cependant posée de leur statut au regard des compétences du département, l'exemple des Yvelines ayant souligné leur relative fragilité.

II. – La position de la commission : ne pas restreindre le rôle des bibliothèques départementales

La commission a adopté **un amendement rédactionnel COM-10** et **un amendement COM-11** qui permet de tenir compte du cas des quelques bibliothèques départementales qui accueillent effectivement du public sur leur site, pour des collections ou des manifestations, par exemple, celles des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, de l'Hérault ou du Bas-Rhin.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10

Concours particulier des bibliothèques

Cet article élargit les bénéficiaires du concours particulier des bibliothèques à quelques établissements.

L'article 10 de la proposition de loi procède à **trois modifications** à l'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article établit le principe du « concours particulier bibliothèque » au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD).

Le concours particulier bibliothèque au sein de la DGD

L'aide de l'État prend la forme d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) qui comporte deux fractions :

- la **première** accompagne l'ensemble des opérations en faveur des bibliothèques territoriales : construction, rénovation, extension, mise en accessibilité ou restructuration de bâtiments, équipement mobilier et informatique, aménagement visant à améliorer les conditions de conservation des fonds patrimoniaux, projets de numérisation... Elle est répartie en enveloppes régionales calculées conjointement par le département des bibliothèques et la direction générale des collectivités locales, et déléguées en région, où les services déconcentrés de l'État (conseillers pour le livre et la lecture des DRAC) en assurent la gestion ;

- la **seconde**, dont le montant annuel est plafonné à 15 % de la totalité des crédits disponibles, est destinée aux projets à rayonnement départemental ou régional favorisant les actions de coopération avec d'autres institutions chargées du développement de la lecture.

Depuis 2008, ce concours est doté de 80,4 millions d'euros. Il a été majoré de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) en 2018 dans le but de favoriser l'extension des horaires d'ouverture. En 2020 et 2021, ce concours est de 88,4 millions d'euros en AE et crédits de paiement (CP).

Tout d'abord, il substitue le terme de « *groupement de collectivités territoriales* » à celui d' « *établissements publics de coopération intercommunale* » dans la liste des bénéficiaires, à côté des départements et des communes, des crédits du concours particulier. Cette nouvelle définition permet d'inclure les **syndicats de communes** qui souhaiteraient exercer la compétence.

Ensuite, le 2° du présent article propose d'insérer un nouvel alinéa à l'article L. 1614-10 du CGCT destiné à rendre éligible aux crédits du concours particulier les **établissements publics de coopération culturelle (EPCC)** et les **groupements d'intérêt public (GIP)**, qui ne sont pas au sens strict des groupements de communes. L'usage des crédits serait identique sans changement par rapport aux groupements de communes.

Cette insertion permettrait de prendre en compte quelques statuts spécifiques, notamment deux EPCC : la Cité internationale de la bande dessinée et de l'image d'Angoulême et le Centre international de recherche et documentation occitanes (CIRDOC - *Institut occitan de cultura*) de Béziers.

Enfin, une modification rédactionnelle est apportée.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 11

Lecture publique

Cet article vise à permettre à un EPCI en charge de la compétence « lecture publique » de mettre en place un schéma de développement dédié.

L'article 11 de la proposition de loi propose de compléter le code général des collectivités territoriales (CGCT) par un article L. 5211-63, qui prévoit que, lorsque qu'un EPCI décide que la lecture publique est « *d'intérêt intercommunal* », soit qu'il choisit d'exercer cette compétence, l'EPCI élabore et met en place un schéma de développement.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 12

Cession à titre gratuit de documents détenus par les bibliothèques

Cet article vise à rendre possible la cession à titre gracieux, et sous certaines conditions, des documents dont les bibliothèques n'auraient plus l'emploi.

L'article 12 de la proposition de loi propose de compléter l'article L. 3213-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Cet article fixe le cadre dans lequel les collectivités territoriales peuvent céder **gratuitement** certaines de leurs propriétés limitativement énumérées, et dans des conditions précisément définies, comme le matériel informatique ou les biens de scénographies.

Le nouvel alinéa étend les possibilités de cession à titre gratuit aux « *documents dont leurs bibliothèques n'auraient plus l'emploi* » (suivant la technique dite du « **désherbage** » qui consiste à alléger les collections des ouvrages détenus à plusieurs exemplaires par exemple) à des fondations ou associations qui remplissent une double condition :

- être mentionnés au *b* du 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts, soit les fondations et associations reconnues d'utilité publique présentant un « *caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la*

culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises » et les « associations culturelles ou de bienfaisance et les établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle » ;

- que leurs ressources soient affectées à des « œuvres d'assistance, notamment à la redistribution gratuite de biens meubles aux personnes les plus défavorisées ».

Ces dispositions écarteraient du bénéfice des dons de documents les entités à vocation commerciale.

Les bénéficiaires n'auraient pas la possibilité de céder par la suite ces biens, ce qui implique que les documents auraient vocation à être eux-mêmes cédés gratuitement. La sanction serait en cas de non-respect de cette disposition d'être définitivement écarté du dispositif.

La commission a adopté un amendement rédactionnel **COM-12**.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13

Recevabilité financière

Cet article permet d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi.

L'article 13 de la proposition de loi assure la recevabilité financière de la proposition de loi au titre de l'article 40 de la Constitution.

La commission a adopté cet article sans modification.

*
* *
*

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 JUIN 2021

M. Laurent Lafon, président. – Je cède sans attendre la parole à Sylvie Robert, auteure et rapporteure de la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, pour laquelle le Gouvernement a demandé la procédure accélérée.

Mme Sylvie Robert, auteure et rapporteure de la proposition de loi. – La proposition de loi que j’ai l’honneur de vous présenter aujourd’hui, à la fois comme auteure et rapporteure, tient une place toute particulière dans mon cœur.

Elle constitue en effet une étape dans la réflexion et le combat que je mène depuis plusieurs années, non seulement pour promouvoir et protéger les bibliothèques, mais aussi et surtout pour faire évoluer notre regard sur ces établissements qui ne sont plus, depuis bien longtemps, ces bâtiments vieillots abritant des ouvrages poussiéreux et dont la seule utilité serait de permettre d’identifier un intellectuel qui, selon André Roussin, « est quelqu’un qui entre dans les bibliothèques publiques même quand il ne pleut pas »...

Non seulement les bibliothèques sont plus que cela, mais, oserais-je dire, elles l’ont toujours été : il suffisait d’ouvrir les yeux ! Ceux qui siégeaient déjà à la commission se rappelleront l’audition d’Erik Orsenna et Noël Corbin le 5 février 2020, sur leur rapport « Voyage au pays des bibliothèques », devenu depuis un livre. Ils avaient su nous faire partager, avec érudition et gourmandise, leur amour de ces « tiers lieux », selon leur heureuse formule. Ils avaient montré que les bibliothèques jouent désormais une multitude de rôles dans nos territoires, des rôles centrés sur le livre, certes, mais aussi des rôles d’accueil, de conseil, voire, pour reprendre l’expression malicieuse d’Erik Orsenna, de drague ou de rendez-vous !

Leur travail a ensuite été approfondi par notre commission : je songe à notre ancienne collègue rapporteure des crédits des industries culturelles, Françoise Laborde, et au rapport sur l’extension des horaires d’ouverture que Colette Mélot et moi-même avons présenté devant vous en juillet dernier.

J'inscris pleinement ce texte dans ce *continuum* d'écoute et de réflexion, que je poursuis ici au niveau national, en tant que parlementaire, comme au niveau local.

Cette proposition de loi suit trois axes : d'abord, la consécration législative de ces établissements, ensuite une affirmation des grands principes républicains, et enfin des dispositions destinées à renforcer le lien entre les bibliothèques et leurs territoires.

Une consécration législative d'abord : les bibliothèques ne représentent que cinq articles dans le code du patrimoine, sans même une définition de leur mission. Comparaison n'est pas raison, mais douze fois plus d'articles sont consacrés aux Archives... Il y a eu une loi sur les archives, les musées, mais jamais sur les bibliothèques.

Cela en dit long sur notre vision des bibliothèques : elles sont là, tout simplement, elles font partie du paysage de nos communes rurales, urbaines et périurbaines, alors pourquoi chercher à les définir ? Et pourtant, comme j'ai pu le constater maintes fois, ces lieux et les personnels qui les font vivre attendent de nous l'inscription dans la loi de ce qu'ils sont, de leurs missions, ils attendent tout simplement un cadre. C'est le premier objet de cette proposition de loi.

Ensuite, j'ai souhaité affirmer les grands principes qui doivent fonder l'action de ces établissements. Leur rappel me paraît d'autant plus nécessaire que les bibliothèques sont les lieux où se construisent l'esprit civique, la démocratie, l'esprit critique, ce qui nous fait citoyens.

L'article 1^{er} fixe ainsi un cadre ambitieux pour les bibliothèques municipales, intercommunales et des départements. J'ai veillé à ce que l'aspect concret et descriptif des tâches des bibliothèques ne se fasse pas au détriment des grands principes, qui sont rappelés au même article : pluralisme des courants d'idées et d'opinion, égalité d'accès et neutralité du service public.

Ainsi les articles 2 et 3, consacrés aux bibliothèques municipales et intercommunales, sont des rappels des principes de liberté et de gratuité d'accès ; l'article 5 affirme que les collections des bibliothèques sont pluralistes et diversifiées.

Enfin, la proposition de loi comporte des dispositions plus concrètes, en particulier sur le lien entre les établissements et leurs territoires.

Ainsi, si je n'ai pas souhaité imposer aux assemblées délibérantes des collectivités la tenue d'un débat, l'article 7 encourage très vivement la présentation, que je souhaite au moins une fois par mandature, des orientations générales de la politique documentaire. Je vois cet exercice comme une occasion pour la collectivité d'exposer et d'assumer pleinement ses choix, et pour le personnel des établissements d'évoluer dans un cadre politiquement sécurisé. L'article 11 prévoit que les EPCI qui souhaiteraient

se saisir de la compétence « lecture publique » mettent en place un schéma de développement dédié.

L'article 9 aborde le cas particulier des bibliothèques départementales. Malgré leur rôle dans la diffusion des ouvrages et des pratiques dans nos territoires, leurs missions n'étaient pas définies. Ce sera désormais chose faite.

L'article 10 élargit le bénéfice du concours particulier des bibliothèques à quelques établissements, notamment les syndicats de communes et des établissements comme la Cité internationale de la bande dessinée d'Angoulême, qui ne pouvaient recevoir de dotation générale de décentralisation (DGD) bibliothèque.

L'article 4 prévoit que le contenu des collections des bibliothèques est fixé par un décret en Conseil d'État, ce qui donne la souplesse nécessaire aux collections pour évoluer avec notre société.

J'ai cherché le texte le plus à même de nous rassembler autour de la fidélité aux grands principes républicains et à la libre administration des collectivités. Nous sommes tous attachés aux bibliothèques : c'est le premier équipement culturel de France, et leur rôle dans nos territoires est extrêmement important.

M. Laurent Lafon, président. - J'invite notre rapporteure à nous présenter le champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. - Je propose que ce périmètre comprenne les dispositions relatives aux missions des bibliothèques des communes et de leurs groupements, aux missions des bibliothèques départementales, à leurs conditions d'accès respectives, à la répartition au profit des bibliothèques de la dotation générale de décentralisation, à l'exercice de la compétence dite « lecture publique » et enfin aux dons de ces établissements.

Il en est ainsi décidé.

Mme Elsa Schalck. - Au nom du groupe Les Républicains, je salue le travail et l'engagement sans relâche de notre rapporteure depuis 2015 pour que ce texte voie le jour. Cette proposition de loi répond aux attentes, comme en témoigne l'accueil très favorable qu'elle a suscité lors des auditions. Elle comble des lacunes, et acte des mutations. Elle affirme trois grands principes : le libre accès aux bibliothèques municipales et intercommunales, la gratuité d'accès aux espaces publics, et le pluralisme des collections pour éviter toute censure.

Ces enjeux ont été mis en évidence par votre rapport de 2015, comme par celui d'Erik Orsenna de 2018.

C'est le premier texte qui définit, en son article 1^{er}, ce qu'est une bibliothèque. Il les consacre ainsi en tant que premier équipement culturel de notre pays, grâce à leur maillage dense qui en fait la première porte d'accès à

la lecture. Ils sont ainsi des vecteurs d'ouverture au monde, de citoyenneté, de développement des idées, de l'esprit critique.

L'article 9 affirme le rôle des bibliothèques départementales dans la lecture publique, notamment en zones rurales.

Les bibliothèques sont protéiformes ; grâce à leurs transformations permanentes, elles ont su relever les défis sociaux, éducatifs, culturels. Elles ne sont plus seulement un lieu de savoir et d'étude : elles ont une vocation sociale, et facilitent les rencontres intergénérationnelles. En tant que service public de proximité, les élus et citoyens y sont très attachés.

Les consacrer dans la loi, c'est aussi reconnaître et protéger toutes les personnes qui y travaillent : bibliothécaires, mais aussi bénévoles, étudiants. La proposition de loi acte les mutations et l'évolution des missions des bibliothèques. Nous suivons notre rapporteure, que je remercie de porter ce sujet ô combien important pour nos territoires.

Mme Monique de Marco. – Je salue moi aussi le travail de Sylvie Robert. Ce texte bienvenu réaffirme les trois principes du libre accès, de la gratuité et du pluralisme. Le cadre juridique existant s'est révélé insuffisant, alors que le réseau de lecture publique s'est considérablement développé grâce à la décentralisation. Il existe des textes réglementaires, une jurisprudence mais pas de loi pour préciser le rôle des bibliothèques. Ce texte est une réponse claire et proportionnée au vide juridique. Il a reçu un accueil très favorable lors des auditions.

Le GEST a néanmoins déposé quelques amendements, principalement pour lancer le débat et donner quelques pistes pour la suite.

M. Jérémie Bacchi. – Je me joins à ce concert de louanges... Les bibliothèques étaient le parent pauvre de notre réseau culturel : elles avaient besoin d'une consécration dans la loi tant leur importance et leur rôle social sont grands, dans l'éveil à la lecture, l'évasion, le rêve. Elles sont des lieux de proximité dans les territoires.

Ce texte a aussi une dimension protectrice pour les salariés, les professionnels et les bénévoles qui les font vivre. Il rectifie un oubli fâcheux.

M. Pierre-Antoine Levi. – Une chose que la covid nous a enseignée, c'est le besoin collectif de culture. C'est pourquoi je me félicite que ce texte arrive au moment où nous retrouvons nos espaces de culture.

Les bibliothèques sont des lieux incontournables de ce réseau. Leur définition et celle de leurs missions par ce texte vont dans le bon sens, tout comme l'affirmation des principes de liberté et de gratuité d'accès *in situ*.

Je suis très heureux de l'article 5 qui affirme le troisième principe de la pluralité idéologique, dans un contexte où la pensée décoloniale et la *cancel culture* sont tentées de faire disparaître tous les ouvrages qui ne

correspondent pas à leurs positions... La liberté d'expression n'est pas négociable, c'est pourquoi j'adhère pleinement à cet article.

Il était également nécessaire de reconnaître que les bibliothécaires doivent avoir des qualifications. Ce métier ne s'invente pas. Une bibliothèque vit par les livres, les documents, mais pour cela elle a besoin d'un chef d'orchestre, d'un maître d'œuvre qui serve de guide aux usagers et sache transmettre son amour des livres.

Le texte améliore aussi les relations entre les différents acteurs : c'est bienvenu, notamment avec le développement des intercommunalités.

C'est donc avec conviction et enthousiasme que je soutiens cette proposition de loi qui inscrit dans le marbre des principes de base en faveur de cet outil d'émancipation et d'accès à la culture pour tous les Français.

M. Julien Bargeton. – Je m'associe à ces louanges, en me félicitant que le Gouvernement ait demandé la procédure accélérée, qui permet d'examiner ce texte dans de bonnes conditions. Cela témoigne aussi du consensus autour de ce texte, que le groupe RDPI votera.

Adjoint à la culture dans le 20^e arrondissement de Paris, j'ai pu me rendre compte du rôle très important des bibliothèques dans l'accès à la culture, avec leur personnel engagé, passionné. Elles accueillent des groupes d'enfants, des publics parfois éloignés du français, mettent en place des festivals, des actions dans les jardins. C'est un véritable foisonnement d'initiatives, à Paris et ailleurs.

J'avais proposé que l'on rebaptise la bibliothèque municipale Saint-Fargeau du nom d'Oscar Wilde car elle est spécialisée dans le théâtre – la spécialisation est une possibilité à Paris et dans les grandes villes. Pour l'anecdote, Jean d'Ormesson avait été invité à prononcer un discours, en tant que descendant de Lapeletier de Saint-Fargeau. Cette citation d'Oscar Wilde s'accorde bien avec ce dont nous discutons : « Il n'existe pas de livre moral ou immoral. Les livres sont bien ou mal écrits, c'est tout. » C'est d'abord par la lecture que l'on accède à la culture.

Mme Marie-Pierre Monier. – Merci à Sylvie Robert pour son travail de longue haleine sur ce texte qui fait consensus. La procédure accélérée est la reconnaissance de l'importance des bibliothèques dans la société et les territoires ruraux, urbains et périurbains. Ce sont des lieux magiques où l'on découvre la culture et l'autre ; où l'on s'ouvre, où l'on s'émancipe. Le texte le reconnaît, et donne un cadre pour perpétuer ces valeurs. Il contient également une définition du lien avec les collectivités territoriales et une reconnaissance du travail important consenti par les agents des bibliothèques pour favoriser le vivre ensemble.

Je salue également leur action intergénérationnelle, des plus jeunes aux plus âgés. Les bibliothèques sont parfois un premier contact avec la lecture.

Mme Laure Darcos. – Je suis d’autant plus émue aujourd’hui qu’initialement, Sylvie Robert et moi-même souhaitions que les textes que nous présentons ce matin, qui ont tous deux trait au livre, soient groupés. Cela n’a pas été possible, mais je suis heureuse que nos deux propositions de loi soient examinées la même semaine.

Mme Sonia de La Provôté. – Les bibliothèques sont un réseau d’appui et de réalisation des droits culturels – le premier réseau d’équipements culturels en France. Sans elles, il serait impossible de mettre en œuvre l’accès à la culture partout sur le territoire.

Comment s’inscrit le réseau de lecture publique à l’échelon régional ? Existe-t-il une hiérarchie entre les bibliothèques des différents échelons ?

Nous savons désormais que le livre est le premier achat réalisé avec le Pass culture : comment les bibliothèques peuvent-elles prendre place dans ce dispositif ?

Les bibliothèques peuvent également jouer un rôle important dans le réseau d’appui pour l’accès à la culture partout sur le territoire, en étant mobilisées pour d’autres activités que la lecture.

Le texte mentionne les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) et les groupements d’intérêt public (GIP), mais pas les établissements publics locaux (EPL). Or les EPL, qui sont chargés de la gestion des équipements et du développement et de la gestion des activités culturelles, pourraient prendre en main un réseau de lecture publique.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Je vous remercie pour vos propos qui témoignent de votre attachement aux bibliothèques – cet objet non identifié qui parfois devient un véritable lieu de vie. Elles assurent aussi l’accès aux services, la formation, l’accueil d’artistes... Erik Orsenna a montré qu’elles offraient des moments de rencontre aux populations. Elles accueillent toutes les générations.

Rennes bénéficie d’un réseau très important de bibliothèques. J’ai beaucoup accompagné celle des Champs libres, obtenant après quatre années son ouverture le dimanche. Des gens viennent y passer toute la journée : une bibliothèque est en effet le seul équipement où vous pouvez passer plusieurs heures sans que quelqu’un vienne vous demander la raison de votre présence. C’est un lieu de liberté incroyable. Les bibliothèques, qui offrent le Wi-fi gratuit, peuvent aussi accueillir des demandeurs d’asile. Elles sont à la confluence d’usages très divers. Ainsi, à Rennes, ce sont surtout les étudiants qui viennent le dimanche, pour profiter des prises, travailler, être ensemble. Ces usages imposent aux bibliothèques de s’adapter, de trouver des modes de relation, de médiation entre tous ces publics.

Il y a quelques années, la question de la nécessité d’une loi s’était déjà posée. J’estime que le moment est venu d’une sécurisation législative.

J'ai ainsi eu des remontées sur certains élus qui ne comprennent pas que les bibliothèques sont un espace de libre expression ; qu'elles doivent pouvoir construire une politique d'acquisition et documentaire sans ingérences extérieures.

Il était également important de valoriser les différents statuts qui y cohabitent : fonctionnaires, bénévoles, contractuels, étudiants.

La proposition de loi de Laure Darcos que nous allons examiner montre l'existence d'un véritable écosystème autour du livre, dont chaque acteur doit être partie prenante. Les librairies indépendantes, la question des seuils des marchés publics sont des sujets très importants. La question du rabais de 9 % accordé aux collectivités territoriales a suscité un débat nourri, car certains demandent sa suppression. Cela pose la question du dialogue entre les acteurs.

En réponse à Sonia de La Provôté, aucun EPL ne gère de bibliothèque, c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le texte. Quant au Pass culture, je n'ai pas d'information sur un lien particulier avec les bibliothèques.

L'objet de ce texte n'est pas de contraindre les collectivités, mais de les inciter à s'impliquer, en fonction de l'organisation départementale et intercommunale. Les bibliothèques numériques de référence ont un rôle important dans les régions.

Je conçois cette proposition de loi comme une première étape. Le projet de loi 4D nous offrira l'occasion de retravailler la question des bibliothèques départementales : les départements n'ont pas la compétence de la lecture publique. La question de la DGD pourra également être abordée dans le prochain projet de loi de finances.

M. Laurent Lafon, président. – Je salue la qualité de votre travail et votre engagement de longue date. Une telle continuité, du rapport à sa transcription législative, est bienvenue.

J'ai toujours été surpris par le caractère innovant des bibliothèques dans l'accès au livre, l'évolution des métiers. Ces évolutions engendrent parfois des frustrations au sein du personnel, et les collectivités ne sont pas toujours à leur écoute.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Toutes les bibliothèques n'exercent pas les fonctions de conservation du patrimoine avec la même intensité : il y a des bibliothèques plus spécialisées que d'autres. Mon amendement COM-3 distingue plus nettement cette mission.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-4 précise le champ du décret en Conseil d'État sur les collections des bibliothèques.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-5 réécrit le nouvel article L. 310-4 du code du patrimoine qui établit le caractère pluraliste et diversifié des collections, afin de tenir compte de la diversité des modèles de bibliothèques, et notamment de l'existence de bibliothèques municipales spécialisées.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-6 précise le champ des établissements concernés par cet article, qui est bien celui des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-8 ajoute à la mention des collectivités territoriales celle de leurs groupements.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-11 tient compte des bibliothèques départementales qui accueillent du public, en les distinguant de celles qui n'en accueillent pas.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – L'article 12 autorise les bibliothèques à faire des dons d'ouvrages qui, autrement, auraient été mis au pilon. L'amendement COM-1 autorise certaines associations bénéficiaires de ces dons, comme Emmaüs, à les vendre pour financer leur activité.

Il est important de souligner que le livre n'est pas un bien comme les autres : c'est pourquoi j'estime que l'association bénéficiaire du don doit à son tour faire un don. L'autoriser à vendre créerait un précédent ; il y a également la question des droits d'auteurs. Avis défavorable.

Mme Monique de Marco. – Avec cet amendement, nous avons voulu répondre à une situation concrète, où nous nous trouvons avec des livres qui, au lieu de partir au pilon, peuvent être vendus ou donnés à des associations comme Emmaüs ou Le livre vert. Cet amendement régularise les choses, je le présenterai en séance plénière.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – L'intention est bonne, mais le principe veut qu'une personne publique ne fasse pas commerce à partir d'un don venant de bibliothèque. Il ne faut pas négliger que même des prix faibles comme 1 euro, ce n'est pas rien pour les ménages modestes.

L'amendement COM-1 est rejeté, de même que l'amendement COM-2

L'amendement rédactionnel COM-12 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Chapitre I^{er} : Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	3	Rôle patrimonial des bibliothèques	Adopté
Article 4			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	4	Rédactionnel.	Adopté
Article 5			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	5	Prise en compte de la diversité des modèles de bibliothèques, notamment les bibliothèques spécialisées.	Adopté
Article 6			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	6	Rédactionnel.	Adopté
Article 7			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	7	Rédactionnel.	Adopté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	8	Délibération sur la politique documentaire devant l'assemblée compétente.	Adopté
Article 8			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	9	Rédactionnel.	Adopté
Chapitre II : Soutenir le développement de la lecture publique			
Article 9			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	10	Rédactionnel.	Adopté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	11	Cas des bibliothèques départementales recevant du public.	Adopté

Article 12			
Mme de MARCO	1	Autorisation donnée aux organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires de vendre les livres pour financer leurs activités.	Rejeté
Mme de MARCO	2	Autorisation données aux entreprises de l'économie sociale et solidaire de vendre les livres pour financer leurs activités.	Rejeté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteuse	12	Rédactionnel.	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 25 mai 2021

- *Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)* :
M. Frédéric HOCQUARD, président.

- *Ministère de la culture* : **M. Nicolas GEORGES**, directeur chargé du livre et de la lecture, **M. Jérôme BELMON**, chef du département des bibliothèques au service du livre et de la lecture.

- *Table ronde avec les associations des bibliothécaires de France* :

. **Mmes Anne-Marie BOCK** et **Céline MENEGHIN**, co-présidentes de l'association des bibliothécaires départementaux,

. **Mme Loriane DEMANGEON**, vice-présidente de l'association des bibliothécaires de France (ABF), et **M. Dominique LAHARY**, responsable de la commission ABF Bibliothèques en réseau et collaborateur de la commission ABF Advocacy,

. **M. Malik DIALLO**, président de l'association des directrices et directeurs des bibliothèques municipales et groupements intercommunaux des villes de France.

PROPOSITION DE LOI N° 339 RELATIVE AUX BIBLIOTHÈQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE LA LECTURE PUBLIQUE

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 2 juin 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 339 (2020-2021) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.**

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** :

- les dispositions relatives aux missions des bibliothèques des communes et de leurs groupements ;
- les dispositions relatives aux missions des bibliothèques départementales ;
- à leurs conditions d'accès respectives ;
- à la répartition au profit des bibliothèques de la dotation générale de décentralisation ;
- à l'exercice de la compétence « lecture publique » ;
- aux dons de ces établissements.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/leg/pp120-339.html>