

N° 339

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2021

PROPOSITION DE LOI

(procédure accélérée)

relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique,

PRÉSENTÉE

Par Mme Sylvie ROBERT, MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, David ASSOULINE, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Jacques-Bernard MAGNER, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Lucien STANZIONE, Mmes Sabine VAN HEGHE, Viviane ARTIGALAS, M. Joël BIGOT, Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Marie-Arlette CARLOTTI, Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Michel DAGBERT, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, M. Jean-Yves LECONTE, Mmes Annie LE HOUEROU, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, MM. Jean-Jacques MICHAU, Franck MONTAUGÉ, Sebastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les bibliothèques présentent un paradoxe saisissant : intégrées dans le paysage de la cité, identifiées par la population, leurs actions et la réinvention permanente qui est la leur ne sont pas toujours appréhendées dans leur diversité. Tiers-lieu, lieu plastique, la bibliothèque s'apparente à une série de poupées russes où les savoirs, les loisirs, les services aux publics, le patrimoine se déclinent sous différentes formes, avec comme point commun la présence immuable du livre.

Premier équipement culturel en France¹, il fait l'objet d'un attachement très fort des élus locaux. Ces dernières années, la réflexion politique autour des bibliothèques et de la lecture publique s'est d'ailleurs intensifiée. Abordée sous le prisme de l'adaptation des horaires d'ouverture au public², et donc de l'accès au service public, elle a été aussi l'occasion d'interroger les missions moins visibles, moins « instinctives » des bibliothèques, et de modifier les dispositifs existants pour soutenir leur développement.

Parmi les évolutions récentes structurantes, il est intéressant de mentionner l'ouverture, au sein du concours particulier « bibliothèques » de la dotation générale de décentralisation (DGD), d'un soutien financier pour accompagner les collectivités territoriales qui conduisent un projet d'extension des horaires d'ouverture de leurs bibliothèques ; le renforcement des contrats territoire-lecture ; la création de la *Nuit de la lecture* en 2017 ; et, bien évidemment, l'augmentation substantielle du budget consacré aux bibliothèques, à travers le concours particulier « bibliothèques » qui atteint, aujourd'hui, 88 millions d'euros.

Ainsi, les travaux menés sur les bibliothèques et la lecture publique³ ne sont pas restés lettre morte. Ils ont trouvé une concrétisation politique et

¹ 16 000 lieux de lecture, dont 7 000 bibliothèques et 9 000 points d'accès au livre.

² Rapport sur *L'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques*, Sylvie Robert, 2015 et *Voyage au pays des bibliothèques*, Erik Orsenna & Noël Corbin, 2018.

³ Outre les rapports précités et ceux de l'Inspection générale des bibliothèques, intégrée depuis 2019 au sein de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, nous pouvons également citer le projet de recherche *Bibli droit*, conduit par Mme Marie Cornu, très instructif et utile pour la réflexion

juridique qui doit encore être précisée et affirmée ; c'est précisément l'objectif de cette proposition de loi.

En effet, si les bibliothèques territoriales font partie intégrante du code du patrimoine, elles ne sont néanmoins pas définies. De manière analogue, les principes cardinaux devant réguler leur accès sont inexistantes en droit positif, alors même que le risque de le limiter est réel. Il s'avère donc essentiel de mener à bien cet effort de définition et d'inscrire la liberté et la gratuité d'accès aux bibliothèques territoriales dans la loi. Plus globalement, il est question de déterminer et de qualifier les fondements premiers régissant ces lieux culturels, et de protéger les professionnels y travaillant, dans une perspective similaire à celle du Manifeste de l'Unesco adopté en 1994.

D'autre part, cette proposition de loi a vocation à acter les mutations des bibliothèques, dont l'évolution des missions au service de l'accès à la culture et aux savoirs, de la citoyenneté, de l'accompagnement des personnes en général, témoigne de leur vitalité, de leur créativité et de leur rôle éminemment intégrateur et civique.

À l'heure où expliquer et asseoir la prééminence des valeurs républicaines de notre Nation s'avère nécessaire, les bibliothèques favorisent l'exercice de la liberté, de l'esprit critique, des droits et devoirs des citoyens. Elles se révèlent ainsi doublement indispensables, à la fois par l'ouverture culturelle qu'elles représentent que par l'engagement civique que, bien souvent, elles proposent.

En ce sens, l'investissement et le professionnalisme de l'ensemble des personnels doivent être salués et reconnus, tant ils sont la pierre angulaire sur laquelle repose la qualité de ce service public de proximité.

Enfin, ce texte adapte les dispositions existantes au paysage territorial afin de renforcer la politique de lecture publique. Sans faire preuve de rigidité, il s'agit de structurer plus encore l'exercice de la compétence lecture publique, tout en faisant confiance aux élus locaux qui connaissent leur territoire.

En conséquence, la proposition de loi se décompose en deux chapitres : le premier a trait à la définition des bibliothèques et des principes fondamentaux qui leur sont attachés ; la seconde porte sur le développement de la lecture publique.

Concernant le chapitre 1^{er} :

L'article 1^{er} définit ce qu'est une bibliothèque et précise ses missions. Par ailleurs, il réaffirme qu'elles 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 neutralité du service public* ».

L'article 2 inscrit le principe de liberté d'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales dans la loi.

L'article 3 consacre le principe de gratuité d'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales dans la loi. Ces deux fondements doivent sanctifier l'accès à ces bibliothèques et prohiber le développement de pratiques qui viseraient à le restreindre ou à le rendre payant.

L'article 4 renvoie la définition des collections des bibliothèques à un décret pris en Conseil d'État.

L'article 5 affirme le principe de pluralisme des collections des bibliothèques, faisant écho au Manifeste de l'Unesco qui énonce que « *les collections et les services ne doivent être soumis ni à une forme quelconque de censure idéologique, politique ou religieuse, ni à des pressions commerciales.* » Par cet intermédiaire, ce principe protège aussi les professionnels œuvrant en bibliothèque. En outre, l'article garantit l'accessibilité des collections au public.

L'article 6 rappelle que les collections courantes des bibliothèques sont régulièrement renouvelées et actualisées. Le pluralisme des courants d'idées et d'opinions implique que les bibliothèques adaptent leur offre de collections aux évolutions récentes de la société et à l'actualité.

L'article 7 dispose que les orientations générales de la politique documentaire mise en œuvre par les bibliothèques sont formalisées et présentées à l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée. Cette objectivation et cette publicité des principes guidant la constitution des collections d'une bibliothèque sont aussi de nature à garantir leur pluralisme.

L'article 8 reconnaît le rôle essentiel des agents travaillant en bibliothèque et l'importance de leurs qualifications pour offrir un service public de qualité.

Le chapitre II portant sur le développement de la lecture publique est composé comme suit :

L'article 9 définit les missions des bibliothèques départementales dont le rôle est essentiel, notamment, en matière de structuration du réseau de lecture publique à l'échelle de leur territoire, par le biais de leurs collections et de leurs services.

L'article 10 étend le bénéfice du concours particulier « bibliothèque » au sein de la dotation générale de décentralisation à l'ensemble des groupements de collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de coopération culturelle et aux groupements d'intérêt public gérant des bibliothèques.

L'article 11 renforce l'exercice de la compétence lecture publique par les intercommunalités en prévoyant l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de développement de lecture publique.

L'article 12 autorise le don à des fondations et à des associations d'utilité publique, à des fins caritatives, de documents du domaine privé mobilier des collectivités territoriales, dont leurs bibliothèques n'ont plus l'emploi.

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

Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique

CHAPITRE I^{ER}

Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux

Article 1^{er}

- ① Au début du titre I^{er} du livre III du code du patrimoine, il est ajouté un article L. 310-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-1 A.* – Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs et de transmettre aux générations futures le patrimoine qu'elles conservent. À ce titre, elles :
- ③ « 1^o Constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets, définies à l'article L. 310-3, sous forme physique ou numérique ;
- ④ « 2^o Conçoivent et mettent en œuvre des services et des activités associés à leurs missions ou à leurs collections ;
- ⑤ « 3^o Contribuent aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion.
- ⑥ « 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 neutralité du service public. »

Article 2

- ① Le titre II du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 320-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 320-3.* – L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre. »

Article 3

- ① Le titre II du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 320-4 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 320-4.* – L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales et la consultation sur place de leurs collections sont gratuits. »

Article 4

- ① Le titre I^{er} du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-3.* – Les collections des bibliothèques sont constituées de documents et d'objets dont la liste est précisée par décret en Conseil d'État. »

Article 5

- ① Le titre I^{er} du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-4 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-4.* – Les collections des bibliothèques sont pluralistes et diversifiées, et représentent, dans leur champ de compétence, l'ensemble des connaissances, des courants d'idées et d'opinions et des productions éditoriales. Elles sont rendues accessibles au public par tout moyen, sur place ou à distance. »

Article 6

- ① Le titre I^{er} du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-5 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-5.* – Les collections des bibliothèques qui relèvent du domaine privé mobilier de la personne publique propriétaire sont régulièrement renouvelées et actualisées. »

Article 7

- ① Le titre I^{er} du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-6 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-6.* – Les bibliothèques élaborent les orientations générales de leur politique documentaire, qu'elles présentent devant l'organe délibérant de leur collectivité territoriale et qu'elles actualisent régulièrement. »

Article 8

- ① Le titre I^{er} du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 310-7.* – Les agents travaillant en bibliothèque présentent des qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice des missions définies à l'article L. 310-1 A. »

CHAPITRE II

Soutenir le développement de la lecture publique

Article 9

- ① Le titre III du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 330-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 330-2.* – Les bibliothèques départementales ont pour missions, à l'échelle du département, de :
- ③ « 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 ;
- ④ « 2° Favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales ;
- ⑤ « 3° Proposer des collections et des services aux bibliothèques des collectivités territoriales ;
- ⑥ « 4° Contribuer à la formation des agents et des collaborateurs occasionnels des bibliothèques des collectivités territoriales. »

Article 10

- ① L'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la seconde phrase du premier alinéa, les mots : « établissements publics de coopération intercommunale » sont remplacés par les mots : « groupements de collectivités territoriales » ;

- ③ 2° Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Sont également éligibles à ce concours particulier les établissements publics de coopération culturelle et les groupements d'intérêt public comprenant des collectivités territoriales ou leurs groupements, pour les travaux d'investissements et les dépenses de fonctionnement non pérennes des bibliothèques dont ils assurent la gestion. » ;
- ⑤ 3° Au début du deuxième alinéa, le mot : « Toutefois » est supprimé.

Article 11

- ① I. – La section 10 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-63 ainsi rédigé :
- ② « *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. »
- ③ II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Article 12

- ① L'article L. 3212-3 du code général de la propriété des personnes publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Ils peuvent également céder gratuitement les documents dont leurs bibliothèques n'ont plus l'emploi à des fondations ou à des associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association mentionnées au *b* du 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts et dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, notamment à la redistribution gratuite de biens meubles aux personnes les plus défavorisées. Ces associations ou ces fondations ne peuvent procéder à la cession, à titre onéreux, des biens ainsi alloués à peine d'être exclues définitivement du bénéfice des présentes mesures. »

Article 13

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.