

■ LOI SUR LES BIBLIOTHÈQUES ■

LOI SUR LES BIBLIOTHÈQUES ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Cet exposé prend place dans le cadre d'une interrogation sur l'opportunité et le contenu d'une loi sur les bibliothèques. Lieu d'observation privilégié de celles-ci, l'inspection générale des bibliothèques aurait beaucoup à dire sur ce sujet. La répartition des rôles veut qu'elle se limite ici à ce qui lui appartient en propre de par les textes, à savoir, le contrôle spécialisé exercé par l'État.

Pour démontrer qu'une loi est nécessaire, ses partisans utilisent souvent des arguments inadéquats – fournissant ainsi malgré eux des armes aux adversaires d'une loi. La loi est, dans l'ordre juridique, un genre particulier, qui obéit, comme tel, à des conditions d'emploi. Ce n'est pas parce qu'on observe, dans le cas des bibliothèques, telle insuffisance ou tel dysfonctionnement, que la loi constitue le remède approprié. Selon les cas, les lois non spécifiques aux bibliothèques qui sont déjà en vigueur, ou le décret, ou une simple politique d'incitation financière de la part de l'État, peuvent suffire à

remédier aux insuffisances ou aux dysfonctionnements constatés. Ainsi, dans le cas du contrôle, s'efforcera-t-on de ne pas perdre de vue qu'il s'agit bien de déterminer non pas si tout va bien dans ce domaine et comment, le cas échéant, cela pourrait aller mieux, mais si une loi – c'est-à-dire une loi nouvelle, des mesures inédites d'ordre législatif – est nécessaire. Au moins six questions se posent en matière de contrôle.

1. Quelles bibliothèques contrôle-t-on ?

S'il s'agit de faire en sorte que l'État jouisse du droit de contrôler les bibliothèques territoriales d'une part, les bibliothèques universitaires d'autre part, une loi nouvelle est inutile. Ce droit est d'ores et déjà parfaitement établi, dans le cas des bibliothèques territoriales, par une loi codifiée dans la partie législative du Code général des collectivités territoriales¹, dans le cas des bibliothèques universitaires, par deux

JEAN-LUC GAUTIER-GENTÈS

Inspection générale
des bibliothèques

8

BBF
Paris
T. 43
n° 4
1998

* Texte intégral de l'exposé présenté à l'occasion du débat organisé le 23 mars 1998 par *Livres Hebdo*, au Salon du livre, sur le thème « Quelle loi pour les bibliothèques ? », et dont n'ont été prononcés que des extraits.

1. Loi du 22 juillet 1983 modifiée, articles 60, 1^{er} alinéa (bibliothèques municipales) et 61, alinéa 6 (bibliothèques départementales de prêt) : respectivement articles L. 1422-1 et L. 1422-8 du Code général des collectivités territoriales.

décrets pris en application d'une loi. En ce qui concerne les bibliothèques municipales, précisons que le fait que les bibliothèques de la Ville de Paris ne soient pas inspectées, à l'heure actuelle, par l'inspection générale des bibliothèques, n'est qu'un usage. En effet, ces bibliothèques sont, en droit, soumises au contrôle de l'État au même titre que les bibliothèques des autres villes. Pour mettre ce contrôle en œuvre, une disposition législative nouvelle n'est pas utile ; c'est une affaire de volonté politique.

Cependant, au moins trois problèmes se posent à propos des établissements contrôlés par l'État.

Le premier concerne les bibliothèques municipales. Pour être purement formel, il n'en est pas moins fâcheux. Le législateur a repris dans la partie législative du Code général des collectivités territoriales une subdivision des bibliothèques municipales en trois catégories qui provient indirectement de la loi du 20 juillet 1931 et établit des différences dans la façon dont chacune de ces catégories est contrôlée : permanent pour les unes, le contrôle ne serait qu'occasionnel pour les autres⁵. Cette disposition a été reprise par mégarde ; en effet, elle est manifestement contradictoire avec la lettre et l'esprit de la loi précitée du 22 juillet 1983, selon laquelle toutes les bibliothèques des départements et des villes sont soumises à un contrôle permanent. Il suffirait d'abroger les articles correspondants. Or, textes législatifs, ils ne peuvent l'être que par une loi.

Le second problème touche aussi aux bibliothèques municipales. Certaines villes délèguent à des organismes de droit privé le soin d'assurer un service public de la lecture, moyennant une aide financière. Dès lors que ces organismes remplissent une mission

de service public, il serait normal qu'ils soient soumis à un contrôle spécialisé. Tel n'est pas le cas⁶.

Enfin, dans le cas des bibliothèques qui ne sont ni territoriales ni universitaires, l'inspection ne peut intervenir qu'à la demande ou du moins en accord avec les ministères concernés.

**DANS LE CAS
DES BIBLIOTHÈQUES
QUI NE SONT NI
TERRITORIALES
NI UNIVERSITAIRES,
L'INSPECTION NE
PEUT INTERVENIR
QU'À LA DEMANDE
OU DU MOINS
EN ACCORD AVEC
LES MINISTÈRES
CONCERNÉS**

C'est exiger d'eux une vertu dont l'expérience montre que certains en sont capables. Convient-il de passer les bibliothèques des autres par pertes et profits ?⁷

Une loi fournirait un cadre approprié à la résolution de ces difficultés.

Le cas de certaines bibliothèques dotées du statut d'établissement public et qui, relevant soit du ministère chargé de la Culture (Biblio-

thèque nationale de France, Bibliothèque publique d'information), soit du ministère chargé de l'enseignement supérieur (Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg), ne sont pas soumises au contrôle permanent de l'inspection générale des bibliothèques, appelle une réflexion particulière. Pour soumettre ces bibliothèques à ce contrôle, il faudrait qu'une disposition législative les rangeât parmi un ensemble à déterminer de bibliothèques soumises à un contrôle permanent de l'État ; un décret préciserait ensuite que ce contrôle est exercé par l'inspection générale des bibliothèques. Mais il n'est pas sûr qu'une disposition législative soit nécessaire ; il pourrait suffire d'introduire dans les décrets régissant ces bibliothèques un article précisant qu'elles sont soumises au contrôle permanent de l'inspection générale des bibliothèques⁸. C'est la voie adoptée pour les services communs de la documentation et les services interétablissements de coopération documentaire.

2. Que contrôle-t-on ?

Dans le cas des bibliothèques municipales, les réponses sont fournies par le Code des communes (partie réglementaire) tel qu'il a été corrigé et nourri, notamment, par le décret du 9 novembre 1988 sur le contrôle technique. Aux termes de ce décret⁷, les dispositions du Code des communes applicables aux bibliothèques municipales le sont aussi aux bibliothèques départementales de prêt.

Mais ce décret pose trois problèmes. Le premier est que les obligations faites aux villes et aux départements

2. Décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié, articles 5 et 14 (scb et sico), et décret n° 91-321 du 27 mars 1991, article 18 (sico des académies de Paris, Créteil et Versailles), pris en application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur.

3. Articles L. 1422-2 et L. 1422-3. De plus, à lire ces articles, les bibliothèques municipales classées pourraient paraître échapper au contrôle.

4. Nous laissons de côté ici la question de savoir si de telles délégations de service public sont souhaitables et, quand elles ont lieu, à quels critères minimaux devraient répondre les organismes délégataires. L'État serait en droit soit de refuser son aide à de tels organismes, soit de la subordonner au respect de ces critères. Une loi serait un cadre approprié pour fonder en droit sa politique en la matière.

5. Dans le cas des bibliothèques qui ne sont ni territoriales ni universitaires, un droit d'intervention pourrait être reconnu au ministère de la Culture, auquel il reviendrait de saisir l'inspection. Notamment, en matière de sauvegarde des collections patrimoniales.

6. Il s'agit bien ici de la possibilité d'introduire un contrôle régulier et permanent. Il va de soi que des inspections des bibliothèques en question peuvent être demandées à tout moment par les ministres compétents.

7. Article 11.

par le fameux article 6⁸ ne leur sont imposées qu'implicitement, par le biais de l'énumération des éléments contrôlés. Et non positivement. Le second est que, ces obligations apparaîtraient-elles nettement comme telles, elles n'en continueraient pas moins à excéder – tel est l'avis des juristes – la compétence du pouvoir réglementaire.

Le transfert des obligations en question dans une loi, où elles se présenteraient clairement comme des obligations, permettrait de résoudre à la fois ces deux problèmes.

Leur transfert ou, du moins, le transfert d'une partie d'entre elles. En effet, il n'est probablement ni possible ni souhaitable d'imposer aux collectivités territoriales le respect absolu de toutes les prescriptions qualitatives qu'implique le décret de 1988 sur le contrôle technique. En premier lieu, une telle proposition ne manquerait pas d'être rejetée par le Parlement. En second lieu, il est difficile de donner une définition objective de toutes ces prescriptions. Enfin, les chances de voir respecter la totalité de celles-ci seraient minces et, devant cet irrespect inévitable, l'État aurait la tentation de baisser les bras. Mais il est souhaitable, sinon possible, d'imposer aux collectivités territoriales le respect de certaines de ces prescriptions. Ainsi, le « caractère pluraliste » des collections. Pluralisme des collections qui gagnerait d'ailleurs à être replacé dans le cadre général du concept dont il n'est qu'une des expressions, le concept de neutralité.

8. « Le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des communes porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

« Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin ». L'article 6 du décret substitue ce texte à celui alors en vigueur de l'article R 341-6 du Code des communes.

Troisième et dernier problème posé par le décret de 1988, les obligations faites implicitement aux communes et aux départements y sont formulées en termes généraux : « qualité des collections », « qualité technique des bibliothèques », etc. Il est donc nécessaire de préciser ce que l'on entend par là⁹.

**LA CLARIFICATION
DES RÔLES
RESPECTIFS
DE L'INSPECTION
GÉNÉRALE
DES BIBLIOTHÈQUES
ET DES DRAC
EST CERTAINEMENT
INDISPENSABLE,
ELLE NE RELÈVE
PAS POUR AUTANT
D'UNE LOI**

Une telle clarification n'aurait pas sa place dans la loi dans tous les cas. Mais dans certains cas, oui ; ainsi une définition du pluralisme ou des atteintes au pluralisme.

La question « Que contrôle-t-on ? » est sans réponse réglementaire dans le cas des bibliothèques universitaires ; en effet, le projet, conçu il y a quelques années, de publier à leur sujet un texte qui fût l'équivalent de ce qu'est le décret de 1988 sur le contrôle technique pour les bibliothèques territoriales, est resté sans suite. Mais précisément, pour remédier à cet état de fait, s'il faut y remédier (à ma connaissance, le cas d'une université ou d'une bibliothèque universitaire qui aurait refusé de répondre à toutes les questions ou de déférer à toutes les demandes de

pièces présentées par un inspecteur ne s'est jamais produit, les décrets précités fondant sans doute aucun le droit de l'inspection à effectuer un contrôle complet), une loi n'est pas nécessaire. Un décret ou même un arrêté suffirait.

3. Qui contrôle ?

La réponse des textes est limpide : l'inspection générale des bibliothèques.

Toutefois, dans le cas des bibliothèques territoriales, on constate une interrogation quant aux rôles respectifs des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), représentantes du ministère de la Culture dans les régions, et l'inspection, bras séculier de l'administration centrale. En donnant, comme elle l'a toujours fait, et parce qu'on le lui demande, des conseils de tout ordre, l'inspection exerce une compétence également dévolue aux DRAC. Celles-ci, de leur côté, sont d'autant plus tentées d'exercer une forme de contrôle qu'elles sont géographiquement proches des établissements, que ceux-ci sollicitent auprès d'elles conseils et subventions, et que la dispensation de ces deux formes d'aide appelle des prises d'information, un suivi, qui s'apparentent au contrôle. La clarification des rôles respectifs de l'inspection générale des bibliothèques et des DRAC est certainement indispensable, elle ne relève pas pour autant d'une loi. En effet, d'une part, le partage de leurs compétences a fait l'objet de textes à la fois nets et sages (les DRAC contribuent à susciter le contrôle et à le préparer et effectuent le cas échéant l'application et le suivi des suites, tandis que l'inspection

9. Rappelons que la publication d'un code des prescriptions et procédures techniques particulières, recueil de dispositions opposables aux collectivités territoriales, était annoncée par les lois de décentralisation et toujours espérée au moment de la rédaction du décret de 1988. Le principe de cette publication semble aujourd'hui abandonné. Les notes techniques mises au point par la Direction du livre et de la lecture combleront pour partie ce vide. Mais elles n'ont pas de caractère réglementaire.

l'exerce) ; et il suffirait donc de réactiver ces textes¹⁰. D'autre part, si l'on voulait modifier ce partage, une loi serait un moyen disproportionné. En effet, s'il est du niveau d'une loi d'énoncer des principes, tels que le contrôle exercé par l'État, il revient aux décrets et aux arrêtés d'application de préciser les modalités de leur application.

Il n'est pas du niveau d'une loi de préciser qui exerce le contrôle de l'État, mais seulement d'affirmer le principe d'un tel contrôle. On remarquera que cette règle connaît des exceptions. Par exemple, c'est bien dans la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur qu'il est précisé que les établissements sont soumis au contrôle administratif de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale¹¹. Si, sur ce modèle, il était possible de faire figurer dans une loi sur les bibliothèques que le contrôle exercé par l'État l'est par l'inspection générale des bibliothèques, l'existence et l'efficacité de celle-ci n'en seraient que plus affirmées.

4. Qui fait diligenter le contrôle ?

L'État. Donc, au nom de l'État, les deux ministres respectivement en charge des bibliothèques soumises à un contrôle permanent : le ministre en charge de la culture pour les bibliothèques territoriales, le ministre en charge des universités pour les bibliothèques universitaires.

En pratique, et par délégation des ministres : la direction en charge des bibliothèques dans chacun de ces deux ministères. Mais la situation est

plus complexe du côté du ministère chargé de la culture que du côté du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Tandis que, au sein de celui-ci, les inspections ont lieu à la seule initiative de la direction compétente, au ministère de la Culture, elles sont prescrites par la Direction du livre et de la lecture, mais, pour l'essentiel, sur proposition des DRAC.

QUI SANCTIONNER ?

LES VILLES

COLLECTIVEMENT,

EN TANT QUE

PERSONNES

MORALES,

OU LES ÉLUS ?

CETTE QUESTION

MÉRITE UN DÉBAT

QUI N'INTÉRESSE

PAS SEULEMENT

L'ADMINISTRATION,

NI MÊME LES

PROFESSIONNELS,

MAIS TOUS

LES CITOYENS

En fait, sinon en droit, l'inspection générale des bibliothèques ne s'auto-saisit donc pas. Ou ne traduit une autosaisine dans les faits qu'après avoir obtenu un *nilhil obstat* de la direction ministérielle concernée. Cette situation n'est pas sans présenter des risques. Mais y parer n'est pas du ressort d'une loi.

5. Quels moyens pour un bon exercice du contrôle ?

A l'évidence, cette question ne relève pas d'une loi. Elle a en revanche beaucoup à voir avec l'application de la loi. Sans entrer dans les détails, on notera seulement qu'il y a quelque contradiction à, d'une part, charger une instance d'exercer le contrôle de l'État – fonction dont le bon accomplissement suppose la plus grande autorité et un minimum de sérénité –, et à, d'autre part, ne pas doter cette instance de l'organisation propre, des moyens fonctionnels, qui conditionnent cette autorité et cette sérénité.

6. Quelles suites pour le contrôle ?

Il n'est probablement pas exact de dire, comme on le fait souvent, que, mis à part le retrait des fonds d'État, aucune sanction ne vient rendre persuasives les obligations faites aux collectivités territoriales par le Code des communes et le décret sur le contrôle technique. Par exemple, certaines sanctions prévues par le Code pénal dans le cas de dommages causés aux collections publiques semblent bien pouvoir s'appliquer aux agents ou aux villes qui enfreindraient les prescriptions du Code des communes en matière de documents patrimoniaux. Dans d'autres cas, les sanctions manquent bel et bien. Par exemple, dans le cas d'atteinte à la neutralité.

Qui sanctionner ? Les villes collectivement, en tant que personnes morales – et donc plus ou moins, à travers elles, les populations de ces villes –, ou les élus individuellement ? Cette question mérite un débat qui n'intéresse pas seulement l'administration, ni même les professionnels, mais tous les citoyens. J'y participerai en donnant mon opinion dans un autre cadre.

Quelles que soient en fin de compte les sanctions choisies, et quelles que soient les personnes frappées, une loi constitue le moyen *ad hoc* de les déterminer.

10. Circulaire du directeur du livre et de la lecture sur la création auprès des DRAC de postes de chargés de mission pour le livre et la lecture, 2 février 1982 ; décret n° 86-538 du 14 mars 1986 relatif aux attributions et à l'organisation des DRAC ; note du directeur du livre et de la lecture aux inspecteurs généraux des bibliothèques, 7 avril 1986 ; circulaire du directeur de cabinet du ministre de la Culture aux préfets de région et de département, « Patrimoine des bibliothèques et lecture publique. Compétences et missions de l'État », octobre 1988.

11. Article 48.

L'État et le contrôle

Je crois avoir montré que si l'amélioration du contrôle exercé par l'État sur les bibliothèques n'appelle pas une loi dans tous les cas, elle la requiert dans certains cas. Deux remarques pour conclure.

– Pour envisager que la loi améliore le contrôle exercé par l'État sur les bibliothèques, encore faut-il accepter l'idée qu'un tel contrôle est opportun. Or, l'État lui-même a parfois paru pris de doute à ce sujet. Il n'y a pourtant pas de contradiction entre l'élargissement (à la nécessité duquel j'adhère) des libertés des collectivités territoriales et des universités et le

contrôle tel que l'inspection générale des bibliothèques l'exerce. Bien au contraire, ce type de contrôle, qui est effectué *a posteriori* et selon une périodicité qui n'a rien que de supportable, permet d'alléger les contraintes imposées le cas échéant en amont. Exercé au nom de l'intérêt commun, celui des contribuables et celui des usagers, le contrôle apparaît d'autre part comme le corollaire indispensable de l'autonomie – la moindre des missions de l'État.

– Il est bon qu'une loi et les décrets d'application qu'elle générera viennent étendre le champ du contrôle, préciser sa teneur, l'assortir de sanctions. Mais, en ce domaine comme en

d'autres, c'est un point sur lequel je rejoins les adversaires d'une loi, celle-ci ne résoudra pas tout. Dépêcher l'inspection générale des bibliothèques *partout* où les bibliothèques – et donc, à travers elle, les usagers – sont maltraitées, cela ne relève pas d'une loi, mais de la déontologie des administrations compétentes et de ceux auxquels la charge en a été temporairement confiée par la collectivité nationale pour la collectivité nationale. De même, il ne sert à rien d'imaginer des sanctions si la volonté ne suit pas de les appliquer. Et de les appliquer indistinctement à tous.

Mars 1998