

**LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LE PATRIMOINE DES BIBLIOTHÈQUES
DES COLLECTIVITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
(J.-L. Gautier-Gentès, Rapport annuel 1997)**

Dans le cadre d'une journée d'étude organisée le 22 mai 1997 par l'ENSSIB et l'IFB sur le droit du patrimoine écrit, Jean-Luc Gautier-Gentès a présenté une étude intitulée "Le contrôle de l'État sur le patrimoine des bibliothèques des collectivités et des établissements publics : aspects législatifs et réglementaires". Cette étude, largement développée, sera publiée en 1998 par l'IFB, accompagnée des textes législatifs et réglementaires commentés ; l'expérience montre en effet qu'ils sont mal connus. On présentera ici, à titre de "prépublication", une synthèse de cette étude.

1. Les bibliothèques municipales

Le contrôle que l'État exerce sur les bibliothèques municipales au titre du patrimoine s'appuie principalement sur les textes suivants :

- la partie législative du code général des collectivités territoriales (loi n° 96-142 du 21 février 1996).
- l'article 65 de la loi du 22 juillet 1983.
- la partie réglementaire du code des communes qui traite des bibliothèques (livre III, titre IV, chapitre 1^{er}), telle qu'elle a été modifiée par le décret n° 84-508 du 22 juin 1984 puis par le décret n° 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales et le décret n° 97-1201 du 24 décembre 1997.

Les principes auxquels ces textes obéissent sont les suivants :

- l'État conserve et même renforce ses droits à l'égard des documents dont il est propriétaire : droits d'ordonner, d'interdire, de punir.
- l'État considère qu'il a aussi des responsabilités à l'égard des collections patrimoniales qui appartiennent aux villes - des collections qui font partie de fait, sinon en droit, du patrimoine national. Toutefois, le principe de liberté des communes ne lui permet pas de leur imposer des contraintes. Il tente de contourner l'obstacle, d'une part, par des mesures incitatives ou dissuasives, d'autre part, en introduisant de façon détournée des obligations.

1.1. Les bibliothèques contrôlées

Le code général des collectivités territoriales stipule, d'une part, que "l'activité" des bibliothèques municipales "est soumise au contrôle technique de l'État" (article L. 1422-1); d'autre part, que les "bibliothèques publiques des communes sont rangées en trois catégories" : les bibliothèques dites classées (1^{ère} catégorie) ; les bibliothèques soumises à un contrôle technique régulier et permanent (2^{ème} catégorie); les bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par l'autorité supérieure (3^{ème} catégorie).

La première disposition provient de la loi du 22 juillet 1983. Les secondes ont été reprises du code des communes (articles L. 341-1 et L. 341-4) et proviennent de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1931 sur le régime des bibliothèques publiques des villes et de leur personnel. D'une part, en contradiction avec les intentions du législateur de 1931, elles semblent exclure les bibliothèques classées du champ du contrôle. D'autre part, en ce qui concerne les autres bibliothèques, elles établissent une distinction entre des bibliothèques soumises à un contrôle régulier et permanent et des bibliothèques pouvant être occasionnellement contrôlées.

En réalité, les intentions du législateur de 1983 étaient claires : il s'agissait de soumettre toutes les bibliothèques municipales à un contrôle régulier et permanent. Le décret du 9 novembre 1988 traduit

cette intention dans le domaine réglementaire : son article 7 stipule que le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des communes est exercé de façon permanente par l'Inspection générale des bibliothèques (article R. 341-6 du code des communes).

Le maintien de Paris hors du champ d'exercice de l'Inspection générale des bibliothèques est un simple usage, sans fondement juridique

1.2. Le champ d'application du contrôle

L'État se fixe pour objectif d'assurer la préservation de tous les documents "anciens, rares ou précieux". La circulaire d'application du décret du 9 novembre 1988 précise ce qu'il convient d'entendre par-là :

* Un document ancien est un document antérieur à 1811. Après avoir repris à son compte cette définition conventionnelle, la circulaire observe en note qu'elle est "considérée généralement comme trop restrictive et est appelée à être étendue au moins jusqu'aux documents du 19^{ème} siècle". Pour judicieuse que soit cette remarque, sa formulation laisse les bibliothécaires dans l'incertitude : doivent-ils ou ne doivent-ils pas considérer les documents du 19^{ème} siècle comme "anciens" et, donc, leur appliquer les procédures imposées pour les documents anciens par le code des communes ?

* Rare "s'applique aux documents uniques ou n'existant qu'en petit nombre, soit du fait d'un tirage initial limité, soit par suite de la disparition ou de la destruction de la majorité des exemplaires mis en circulation".

* Précieux fait référence à la "valeur vénale" d'un document, mais aussi, le cas échéant, à sa "valeur historique ou culturelle".

Le maniement de ce concept susceptible de revêtir deux sens différents ne va pas de lui-même. En ce qui concerne la valeur vénale d'un document, il n'existe pas de barème officiel déterminant à partir de quel seuil tel ou tel type de document doit être considéré comme "précieux". En outre, cette valeur est souvent ignorée. Enfin, il est des documents coûteux mais répandus (encyclopédies, cédéroms, etc.) qui n'ont pas nécessairement vocation à se voir donner un statut patrimonial.

En ce qui concerne la notion de valeur historique ou culturelle, elle permet notamment d'attacher un caractère patrimonial à des documents qui, sans être anciens ou rares, tirent leur intérêt de leur présence dans une collectivité publique donnée. Mais elle est dès lors susceptible de recevoir une extension abusive.

1.2.1. *Opérations et situations réglementées*

La stricte application des dispositions réglementaires en vigueur se heurte à deux difficultés. En premier lieu, le contrôle exercé varie selon qu'il s'agit des documents appartenant à l'État ou des documents appartenant aux communes. Or, il n'est pas toujours possible de distinguer les uns des autres. En second lieu, les dispositions du code des communes relatives au patrimoine semblent bien ne s'appliquer qu'aux collections conservées dans les bibliothèques municipales. Or, on trouve des fonds patrimoniaux dans d'autres types de locaux communaux : hôtels de ville, etc.

a) La restauration

L'article R. 341-9 du code des communes fait obligation à celles-ci d'informer le préfet de région de tout projet de restauration d'un document ancien, rare ou précieux. Le préfet répond après consultation du CNSPBP. Mais la nature de la réponse varie, selon que les documents appartiennent aux communes ou à l'État.

Dans le premier cas, celui de documents appartenant aux communes, la réponse du préfet n'est pas une décision qui s'impose aux villes, mais un simple avis. Le cas pourrait donc se présenter d'une bibliothèque municipale qui, n'ayant pas obtenu l'agrément de l'État pour un projet de restauration, passerait outre.

Au contraire, dans le cas de documents appartenant à l'État, celui-ci s'est réservé la possibilité d'interdire la restauration projetée. La circulaire d'application du 2 mars 1989 rappelle qu'il peut en outre ordonner la restauration des documents qui lui appartiennent. Sans préciser qui financerait cette restauration.

b) Les échanges

Selon l'article R. 341-3, 3^{ème} alinéa, du code des communes, il n'est besoin, pour que les bibliothèques échangent des "objets" qui appartiennent aux communes, que de "délibérations concordantes des conseils municipaux". Toutefois, l'État a pris soin de préciser : "Dans leur nouvelle affectation, les objets bénéficient de conditions de conservation et de protection au moins aussi favorables que celles qui leur étaient appliquées antérieurement".

Ces dispositions portent la marque d'une certaine ambiguïté. D'une part, l'État veut s'assurer que le transfert de documents patrimoniaux d'une bibliothèque à une autre ne se traduira pas pour eux par des conditions de conservation moins favorables. Mais, d'autre part, la liberté des communes l'empêche de faire clairement de l'existence de conditions de conservation au moins aussi favorables une condition suspensive de l'échange. Il adopte donc une formulation qui veut être comprise ainsi : l'existence dans la bibliothèque qui reçoit les documents de conditions de conservation au moins aussi favorables que dans la bibliothèque qui les donne doit précéder l'échange. Mais qui peut être comprise ainsi : la commune qui reçoit les documents - c'est-à-dire qui les a reçus - doit, si tel n'est pas le cas, prendre des dispositions pour assurer aux dits documents des conditions au moins aussi favorables que celles dont ils bénéficiaient antérieurement. Ce qui pose le problème du délai susceptible de s'écouler entre la réception des documents et la mise en conformité des conditions de conservation.

Les échanges de documents appartenant à l'État ne pouvaient être effectués, quant à eux, qu'en vertu d'arrêtés du ministre chargé des bibliothèques (code des communes, 1977, article R. 341-4). Le décret du 22 juin 1984 leur substitue de simples autorisations des préfets. L'échange de documents constitue un acte grave, qui doit être pesé à la lueur de divers éléments, tels que l'histoire et les fonds des bibliothèques concernées. Les préfets en tant que tels ne sont pas, ne peuvent pas être compétents sur ce point. Il faut comprendre que le dossier sera instruit par le service spécialisé dont ils disposent : la direction régionale des affaires culturelles. Mais la plupart des DRAC n'emploient pas de conseiller patrimonial livre. En fait, ce pourrait être un des rôles du CNSPBP que d'émettre cet avis. Par ailleurs, la disposition selon laquelle les documents doivent bénéficier de conditions de conservation au moins aussi favorables n'existe pas dans le cas des documents appartenant à l'État. Les rédacteurs ont probablement pensé qu'il viendrait tout naturellement à l'esprit des préfets de s'en assurer.

c) Les prêts

Le code des communes stipulait, dans sa version de 1977 : "Les communications au dehors des manuscrits et des imprimés sont autorisés par le maire". Le décret du 9 novembre 1988 introduit une restriction en stipulant que, s'agissant des "collections de l'État, le préfet du département peut en interdire la communication au dehors (article 4 ; article R. 341-4, 2^{ème} alinéa, de l'actuel code des communes).

Ces dispositions posent deux problèmes. En premier lieu, le fait que le préfet puisse interdire la communication au dehors des documents d'État signifie-t-il que l'autorisation de le faire doit systématiquement lui être demandée ? En second lieu, il n'est pas précisé que les documents dont la communication au dehors doit être autorisée par le maire ou peut être interdite par le préfet sont les documents anciens, rares et précieux. A prendre littéralement le code des communes, le prêt à domicile de tout document communal devrait donc être autorisé par le maire, et celui de tout document d'État autorisé par le préfet, s'agit-il des documents les moins précieux. Une interprétation littérale bien entendu inopportune. Aussi conviendrait-il de limiter clairement l'intervention du maire et du préfet aux seuls documents anciens, rares et précieux.

d) La désaffectation

Le premier alinéa de l'article R. 341-3 du code des communes stipulait que "toute aliénation des livres, manuscrits, chartes, diplômes, médailles, estampes et objets quelconques contenus" dans les bibliothèques municipales était interdite. Cet alinéa est abrogé par le décret du 9 novembre 1988. Sous réserve des procédures de règle en pareil cas, les communes sont désormais libres d'aliéner les documents qui leur appartiennent.

L'État ne peut donc les empêcher d'aliéner même leurs documents anciens, rares et précieux. Mais, d'autre part, il souhaite les en dissuader. C'est le sens de l'article R. 341-10 du code des communes (article 10 du décret du 9 novembre 1988), qui fait obligation aux communes d'informer le ministre chargé de la culture de tout projet de désaffectation des documents anciens, rares ou précieux dont elles sont propriétaires.

Le ministre répond après consultation du CNSPBP. Mais il n'émet qu'un avis, qu'il est loisible aux communes de ne pas suivre.

S'il n'est pas stipulé que seul l'État peut désaffecter les documents qui lui appartiennent, c'est parce que cela va de soi.

Les projets de désaffectation sont examinés par le même comité technique qui se prononce sur les projets de restauration. Les projets soumis à ce comité sont très rares. On en compte seulement trois pour la période 1994-1996. Cette extrême rareté fait question : ne signifie-t-elle pas que les bibliothèques, ignorant la procédure, ou la jugeant trop lourde ou inopportune, procèdent à des éliminations discrètes ?

1.2.2. Le contrôle des personnels

L'article 65 de la loi du 22 juillet 1983 complété par le décret du 9 novembre 1988, l'article 61 de la loi du 22 juillet 1983, selon lequel "l'activité" des bibliothèques municipales "est soumise au contrôle technique de l'État", suffit à fonder le contrôle de celui-ci sur les collections patrimoniales. Il se trouve renforcé par l'article 65, dont la teneur et le contexte traduisent le désir de l'État d'affirmer ses responsabilités à l'égard du patrimoine de tous les établissements concernés (musées, bibliothèques, services d'archives) : "L'État exerce un contrôle technique sur l'activité du personnel scientifique et technique des communes, départements et régions chargés de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine". Toutefois, cet article n'a pas connu de traduction réglementaire.

1.2.3. Un article généraliste : l'article 6 du décret du 9 novembre 1988

L'article 6 du décret du 9 novembre 1988 substitue au texte de l'article R. 341-6 du code des communes, qui faisait obligation à celles-ci d'informer le ministère compétent de divers éléments relatifs au fonctionnement de leur bibliothèque, des dispositions d'une tout autre nature :

"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".

Du point de vue de la conservation, ce texte présente l'avantage de décliner les sens qu'il convient de donner à ce mot. Toutefois, en la matière, comme sur les autres sujets, il pose deux problèmes distincts. En premier lieu, l'État s'y attribue le droit de contrôler des éléments dont il n'est pas dit par ailleurs qu'ils sont obligatoires. Ainsi, que le stockage, l'entretien, la communication et l'exposition des fonds d'État doivent obéir de la part des communes à certaines règles se déduit tout naturellement du fait que l'État leur en confie la garde et le soin. En revanche, aucun texte ne les contraint positivement

à conserver leurs propres collections selon les mêmes exigences. En second lieu, il n'est donné aucune définition précise des exigences techniques que les communes sont censées respecter.

1.3. Les agents du contrôle

1.3.1. *A l'échelon national*

a) L'administration centrale du ministère de la Culture

L'arrêté du 9 mai 1995 relatif à l'organisation de la Direction du livre et de la lecture précise que celle-ci "exerce le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales".

Le décret du 9 novembre 1988 mentionne le Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques (CNSBPB) au titre de son rôle en matière de restauration et de désaffectation. Le Conseil, à ce moment-là, n'existait pas encore. Il fut créé six mois plus tard jour pour jour : par un arrêté du ministre de la Culture en date du 9 mai 1989. Inscrit auprès du ministre, le Conseil, dont le secrétariat est assuré par la Direction du livre et de la lecture, est :

- "chargé d'émettre des avis sur les questions relatives à la sauvegarde et à la mise en valeur des fonds patrimoniaux des bibliothèques publiques, dans les conditions prévues par le décret n° 88-1017 du 9 novembre 1988" ;

- "notamment chargé de conseiller le directeur du livre et de la lecture dans les choix des documents anciens, rares ou précieux à restaurer, des restaurateurs à qui confier ces travaux, et de l'évaluation de ces travaux".

Le Conseil a pour champ de compétence les "bibliothèques publiques". Cette expression doit être entendue au sens de "bibliothèques territoriales".

Il est à renouveler depuis 1992 et n'a pas été réuni depuis 1991. Il a toutefois donné naissance à un comité technique chargé d'examiner les projets de restauration présentés par les bibliothèques municipales et qui, lui, fonctionne. Le même comité statue au sujet des projets de désaffectation.

b) L'Inspection générale des bibliothèques

L'article R. 341-6 du code des communes (article 7 du décret du 9 novembre 1988) stipule : "Le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des communes est exercé de façon permanente sous l'autorité du ministre chargé de la Culture par l'Inspection générale des bibliothèques".

Compétente pour les bibliothèques universitaires, l'Inspection générale dépend traditionnellement du ministère chargé de l'Enseignement supérieur ; comme les autres inspections générales, elle est rattachée directement au ministre. Elle est mise à disposition du ministre chargé de la Culture pour les bibliothèques qui relèvent de sa compétence.

Depuis 1993, les inspecteurs agissent dans le cadre d'un programme annuel. Selon l'arrêté du 9 mai 1995 relatif à l'organisation de la direction du Livre et de la Lecture, qui répète sur ce point celui du 19 mars 1993, ce programme annuel est préparé par la direction, en relation avec l'Inspection et les directeurs régionaux des affaires culturelles. Concrètement, des propositions émanent des DRAC, sont reprises par la Direction du livre et de la lecture et présentées à l'Inspection générale. Des inspections peuvent être demandées par les maires. Les propositions d'inspection faites par les DRAC ont souvent pour caractéristique de porter sur des cas de dysfonctionnements.

Bien entendu, il n'est pas interdit à l'Inspection générale de prendre l'initiative d'inspecter. Au demeurant, une telle limitation du pouvoir d'autosaisine des inspecteurs serait contradictoire avec la lettre et l'esprit des textes qui régissent le contrôle, textes selon lesquels celui-ci revêt, plus encore que par le passé, un caractère permanent pour tous les établissements. Toutefois, les inspections suggérées ou demandées par les DRAC ne laissent que peu de temps pour les autres, ou pas du tout.

Le remplacement des inspections nombreuses et courtes effectuées par les précédentes générations d'inspecteurs, par des inspections plus rares, plus approfondies et plus difficiles présente un avantage : celui de permettre des évaluations plus complètes. Il présente aussi des inconvénients : moins d'établissements contrôlés, notamment de petits établissements. Il n'est pas sûr que le patrimoine y trouve son compte, en particulier dans les régions où les chargés de mission régionaux ne sont pas à même de jouer le rôle de conseil autrefois assumé par les inspecteurs.

1.3.2. A l'échelon local

a) Les préfets

Le préfet de département intervient, comme nous l'avons vu, de trois façons dans le cas des documents qui appartiennent à l'État : il autorise ou ordonne la communication au dehors des documents anciens, rares ou précieux et autorise les échanges de tous les documents. Par ailleurs, il est informé des sinistres, soustractions ou détournements affectant tous les documents anciens, rares et précieux, quel qu'en soit le propriétaire. Il convient par ailleurs de rappeler que le préfet du département exerce le contrôle de légalité sur les actes pris par les autorités communales.

Le préfet de région autorise la restauration des documents anciens, rares et précieux appartenant à l'État et formule un avis sur la restauration de ceux qui appartiennent aux communes.

b) Les directeurs régionaux des affaires culturelles et leurs conseillers pour le patrimoine des bibliothèques

Créées en 1977, placées sous la double autorité des préfets de régions et des préfets de départements, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) n'exercent pas le contrôle. Elles sont chargées de veiller à sa mise en œuvre¹. La même conception marque la circulaire que le directeur de cabinet du ministre de la Culture adresse en octobre 1988, soit peu avant la parution du décret sur le contrôle technique, aux préfets de régions et de départements sur le thème "Patrimoine des bibliothèques et lecture publique. Compétences et missions de l'État". Si cette circulaire précise que les DRAC ont, "en tant que services spécialisés", "un rôle important à jouer" en matière de contrôle, elle cantonne ce rôle à la "préparation des inspections". Les DRAC ont aussi "un rôle important à jouer", ajoute la circulaire, "dans l'exécution des décisions que peuvent ensuite être amenés à prendre le ministre chargé de la culture ou le préfet concerné". Autrement dit, le rôle des DRAC se situe en amont et en aval du contrôle proprement dit.

Cette conception s'applique tout naturellement à ceux des agents des DRAC qui suivent les questions relatives au patrimoine des bibliothèques.

Une note signée du directeur du livre et de la lecture, accompagnant un courrier daté du 2 février 1982 et informant divers destinataires institutionnels de la création auprès des directeurs régionaux des affaires culturelles de postes de chargés de mission pour le livre et la lecture, définit les missions et compétences de ceux-ci. Le patrimoine n'y est explicitement cité que sous cette forme : " Il [le chargé de mission] doit s'attacher à susciter des manifestations particulières de mise en valeur du patrimoine régional". Cette définition explicite de sa mission en matière de patrimoine ne signifie évidemment pas qu'il ne soit pas implicitement autorisé et même invité à en conduire d'autres, pour peu qu'elles relèvent bien, comme toutes ses autres missions, de "l'information", de la "coordination" et de "l'animation". En effet, un paragraphe "signalé", intitulé "limite de compétence", précise : "Cette mission de coordination ne saurait en aucun cas, donner au chargé de mission régional du livre et de la lecture un quelconque pouvoir ou droit de contrôle et d'inspection sur les établissements permanents relevant des directions centrales du livre et de la lecture et des archives".

L'ampleur et la nature des tâches accomplies par les conseillers pour le livre et la lecture (telle est leur dénomination actuelle) relativement aux collections patrimoniales varient selon les régions. Ces tâches sont naturellement plus développées dans celles où des conseillers peuvent y consacrer une part significative de leur temps. Seul un conseiller, à notre connaissance, se consacre exclusivement au patrimoine des bibliothèques (région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Ils sont cependant deux (et deux seulement) à posséder le titre de "conseiller patrimonial livre"⁰. Leur nomination a donné lieu à l'envoi par le directeur du livre et de la lecture, aux directeurs régionaux des

affaires culturelles concernés, d'une lettre datée du 13 novembre 1991 et qui définit leurs missions de façon très circonstanciée. Ces missions se déclinent autour des axes suivants : le conseiller patrimonial livre "coordonne au niveau régional l'activité de l'État en faveur des collections des bibliothèques publiques, et particulièrement, dans un premier temps, des fonds anciens conservés dans ces bibliothèques. Il s'attachera principalement à leur repérage, leur identification, leur sauvegarde et leur mise en valeur".

Mais cette lettre va beaucoup plus loin. Elle précise en effet : "La compétence du conseiller patrimonial s'exerce principalement sur les fonds d'État conservés par les communes, même en l'absence d'une bibliothèque municipale. Par extension et selon la définition du décret du 9 novembre 1988 définissant le contrôle technique de l'État, on jugera qu'il est en mesure d'intervenir sur l'ensemble des documents anciens, rares et précieux conservés par les communes. Le conseiller patrimonial constitue la première instance du contrôle technique et devra donc instruire en premier ressort les dossiers de restauration et de désaffectation soumis par les communes à l'avis du ministre (articles 9 et 10 du décret du 9 novembre 1988). A ce titre, il participe de droit à l'activité du comité technique "restauration" constitué au sein du Conseil scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques".

"Le conseiller patrimonial constitue la première instance du contrôle technique". Laissons de côté ici la question de savoir si cette affirmation est ou non abusive sur le strict plan du droit : elle l'est. L'association des conseillers patrimoniaux au "contrôle technique" était inscrite dans les faits dès lors qu'on leur assignait pour tâche de travailler au signalement et à la sauvegarde des fonds patrimoniaux. En effet, ces missions impliquent des visites, des constats, des conseils pareils à ceux qu'un inspecteur général est amené à faire et à donner. Même si ces visites, constats et conseils ne donnent pas lieu à des rapports accomplissant le même circuit que les rapports de l'Inspection générale (ministère de la Culture, préfectures, communes).

Sur le plan du patrimoine comme sur d'autres plans, la tendance est bien aujourd'hui à faire de la DRAC la "première instance du contrôle" et de l'Inspection générale une arme lourde, employée dans les cas les plus difficiles.

L'action des DRAC en matière de contrôle a toutefois elle aussi ses limites, en termes de champ de compétences réglementaire mais aussi, le cas échéant, d'efficacité.

1.4. Les sanctions

Les manquements aux prescriptions imposées par l'État aux communes relativement aux documents patrimoniaux peuvent être imputés, selon les cas, soit aux personnels, soit aux autorités communales.

La sanction des manquements imputables aux personnels relève du code de la fonction publique. Encore faut-il que, le cas échéant, l'autorité qui demande la sanction recueille l'adhésion de l'autorité qui est à même de l'appliquer. Autrement dit, dans le cas où des documents patrimoniaux auraient été malmenés, que l'État accepte d'infliger une sanction à un conservateur d'État tenu pour responsable par la municipalité, ou que la ville accepte d'infliger des sanctions à l'un de ses agents tenu pour responsable par l'État.

Le contrôle de légalité exercé par le préfet sur les actes pris par les autorités communales, actes susceptibles d'être déférés au tribunal administratif, est un mode de contrôle et de sanction inadapté dans le cas des actes relatifs aux documents patrimoniaux réglementés par le code des communes, dans la mesure où la plupart de ces actes ne laissent pas de traces contrôlables par cette voie.

Les fonds d'État n'étant que confiés aux communes, il allait de soi que l'État pouvait leur en ôter la garde. Il a tenu à le rappeler : "Ces collections peuvent être retirées par le ministre chargé des bibliothèques en cas d'insuffisance de soins ou d'abus de la part des communes" (code des communes, article R. 341-1).

Les sanctions spécifiques sont totalement absentes dans le cas de manquements aux obligations relatives aux documents appartenant aux communes.

2. Les bibliothèques des départements et régions

L'article 11 du décret du 9 novembre 1988 stipule que "les dispositions des articles R. 341-1 à R. 341-10 inclus du code des communes sont applicables aux départements et aux régions".

L'application de ces dispositions aux bibliothèques des régions est prononcée par anticipation : il n'existe pas encore de telles bibliothèques.

L'application de ces dispositions aux bibliothèques départementales (BDP) paraît à première vue sans objet. En effet, les BDP n'ont pas, en principe, vocation à constituer des fonds de documents anciens, rares et précieux. En fait, bon nombre d'entre elles possèdent de tels fonds, notamment des fonds locaux, soit qu'elles aient délibérément souhaité les constituer, soit que diverses bibliothèques, s'estimant incapables de les conserver, leur aient confié les leurs. Gageons que la transformation des BDP en services multifonctionnels, l'absence de dépôts régionaux, le rôle de recours que leur proximité et leurs missions leur font jouer auprès des petites communes, alourdiront le poids de leur fonction patrimoniale. L'application aux BDP des dispositions du code des communes prendra alors tout son sens.

3. Les bibliothèques relevant du ministère chargé de l'Enseignement supérieur

3.1. Un champ d'action hypothétique

Le 1er février 1990, une note était adressée par le ministre de l'Éducation nationale au doyen de l'Inspection générale des bibliothèques. La mission suivante était assignée à l'Inspection au sein du ministère : elle "a pour mission d'observer et d'apprécier en permanence le fonctionnement de l'activité documentaire, à l'Institut et dans les Académies, dans les Grands Établissements, dans les Universités, Instituts et grandes écoles" placées sous la tutelle du ministre. "En outre, elle exerce un contrôle sur la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine documentaire confié à ces institutions".

Par rapport à la juridiction habituelle de l'Inspection générale, cette note contient trois innovations :

- elle officialise le droit de regard de l'inspection sur six bibliothèques de grands établissements littéraires et scientifiques parisiens, et l'étend à l'ensemble des grands établissements ;
- elle étend la compétence de l'inspection aux instituts et grandes écoles placées sous la tutelle du ministre ;
- elle lui confère un droit de contrôle particulier sur les fonds patrimoniaux. La portée de cette lettre est toutefois limitée. Simple note, que n'officialise aucun texte réglementaire, elle constituerait une base trop fragile pour que l'Inspection envisage de s'autosaisir afin d'inspecter une bibliothèque qui ne serait ni une bibliothèque universitaire, ni les six bibliothèques de grands établissements précitées.

3.2. Les bibliothèques universitaires et les bibliothèques de certains grands établissements

Le décret de 1985 qui régit les services communs de la documentation (SCD) et les services interétablissements de coopération documentaire (SICD), en application de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, stipule qu'ils sont "soumis au contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques" et que celle-ci remplit à leur égard "un rôle d'évaluation et de conseil". Conformément à l'article 19 du décret de 1985, l'organisation des SCD des académies de Paris, Créteil et Versailles fait l'objet d'un décret séparé. Celui-ci précise également que ces SCD sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques.

Il convient d'associer aux bibliothèques universitaires les bibliothèques de certains grands établissements littéraires et scientifiques parisiens. Elles sont au nombre de six ; il s'agit de la bibliothèque de l'Académie de médecine, de la bibliothèque du Muséum d'histoire naturelle, de la bibliothèque du Musée de l'homme, de la bibliothèque Byzantine, de la bibliothèque de l'Institut de France et de la bibliothèque Mazarine -toutes patrimoniales. Ces bibliothèques sont soumises au

contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques. Toutefois, il s'agit là d'un usage, qui trouve pour partie son origine dans le fait que ces bibliothèques émargent régulièrement au même budget que les bibliothèques universitaires. Elles ne sont pas seules dans ce cas, et leur nombre ne repose donc sur aucun critère rigoureux.

Le code des communes impose des obligations aux bibliothèques municipales en matière de conservation. Il n'existe aucun texte analogue pour les bibliothèques universitaires. En premier lieu, aucun texte ne définit sur quels aspects porte le contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques. En second lieu, diverses opérations susceptibles de porter atteinte aux documents anciens, rares et précieux ne font l'objet d'aucune réglementation. Par exemple, les restaurations.

Le 22 juillet 1988 une circulaire relative au "traitement des documents acquis et à leur mise à la disposition des lecteurs" a été adressée aux présidents d'université. Elle n'a été, à notre connaissance, remplacée par aucune autre et demeure donc, en théorie du moins, un texte de référence. Les instructions du 20 juin 1962, auxquelles elle se substitue, ne prenaient pas en compte l'aspect patrimonial des collections. Tel n'est pas le cas de la circulaire du 22 juillet 1988 qui contribue à parer à "l'évasion" des documents en insistant sur la nécessité de tenir des inventaires et en préconisant la tenue de registres selon les cotes, bases "pour toute opération de contrôle et de récolement". Surtout, un chapitre y est spécialement consacré à l'aspect patrimonial. Il y est classiquement recommandé de conserver les collections patrimoniales dans des locaux adaptés à leur conservation. Moins classiquement, ce chapitre met en relief que certains fonds tirent leur intérêt de l'origine commune et du regroupement même des documents qui les constituent et recommande donc de ne pas dissocier ces ensembles. Une vue suffisamment rare et pertinente (elle est absente des textes qui régissent les bibliothèques territoriales) pour mériter d'être soulignée.

Les "instructions" de 1962 avaient ou entendaient avoir, comme leur nom l'indique, un caractère exécutoire. Pour tenir compte du "fonctionnement autonome des universités", pour respecter la "liberté d'appréciation" de leurs conseils, la circulaire du 22 juillet 1988 délivre de simples "recommandations". Légitime en général, cette latitude laissée aux universités de ne pas suivre des préceptes considérés comme bénéfiques est moins compréhensible dans le cas particulier du patrimoine, s'il est vrai que, en raison même de son statut patrimonial, il présente un intérêt national. On remarquera que l'État renonce à imposer des exigences non seulement dans le cas des documents patrimoniaux qui appartiennent en propre aux universités, mais dans le cas des documents patrimoniaux qui demeurent sa propriété.

4. Les deux bibliothèques nationales

La Bibliothèque nationale de France (BnF) n'est pas soumise au contrôle "régulier et permanent" de l'Inspection générale des bibliothèques. En effet, aucun texte ne le prévoit. Cela ne signifie pas que le ministre de la Culture ne puisse pas charger l'Inspection générale des bibliothèques d'une mission d'inspection de la BnF. Mais, pour autant que nous le sachions, il ne l'a jamais fait.

Le maintien en droit et surtout en fait de la BnF hors du champ d'intervention de l'Inspection générale des bibliothèques est surprenant. En effet, il s'agit de la bibliothèque la plus patrimoniale de France et, si une bibliothèque justifie un contrôle attentif et spécialisé, c'est bien celle-là. Il est d'ailleurs frappant de constater que la mission Hespel-Pattyn a été conduite à se préoccuper de sujets tel que le partage des ressources documentaires ou la réforme du dépôt légal. L'étrangeté de cette situation n'a pas échappé à la Cour des Comptes qui, en 1996, s'enquérissait à la fois de la fréquence des récolements, et des raisons pour lesquelles l'Inspection générale des bibliothèques n'avait jamais inspecté la BnF.

De même le décret qui régit la Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg (BNUS) ne stipule-t-il pas qu'elle est soumise au contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques.

5. Les bibliothèques des autres collectivités et établissements publics

Les bibliothèques des autres collectivités et établissements publics ne sont soumises à aucun contrôle spécialisé permanent. Cela ne signifie pas qu'elles ne fassent l'objet d'aucun contrôle, en particulier du point de vue du patrimoine. Des rapports demandés à l'Inspection générale par le ministère de la Culture conduisent à s'intéresser à leurs collections, parfois, spécifiquement, à leurs collections patrimoniales. En outre, des missions d'expertise et de conseil sont parfois sollicitées par les établissements ou les ministères concernés.

L'efficacité de ces interventions reste suspendue au bon vouloir des collectivités concernées. Mais d'abord, dans la quasi-totalité des cas, leur déclenchement même. Or, pour quelques collectivités soucieuses d'améliorer la situation de leurs collections patrimoniales, combien de négligentes ?

6. Dispositifs et problèmes communs

6.1. Le contrôle des exportations

Les biens appartenant aux collections publiques -et donc, les collections des bibliothèques- sont, à l'égal des biens classés, considérés comme "trésors nationaux". Par définition, ils sont inexportables. Ils peuvent toutefois être exportés à titre temporaire "aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt" à condition qu'une autorisation ait été délivrée par le ministre chargé de la Culture. Dans le cas où le bien est exporté hors du territoire douanier de la communauté économique européenne, une deuxième autorisation est délivrée, au vu de la première, par le ministre chargé des douanes. L'autorisation délivrée par le ministre chargé de la Culture précise les destinations et la date de retour obligatoire du bien.

Les collections publiques étant, sans exception, des "trésors nationaux", les documents les plus récents et les plus courants des bibliothèques le sont aussi et doivent faire l'objet, fût-ce pour être envoyés à une entreprise de reliure étrangère, d'une autorisation de sortie du ministère de la Culture (direction du livre et de la lecture) . La publication d'un décret qui restreindrait la notion de "trésor national" aux seuls documents précieux (à quelque titre que ce soit) des bibliothèques, paraîtrait donc souhaitable.

6.2. Le contrôle des éliminations

6.2.1. Les collections des bibliothèques des collectivités publiques sont-elles inaliénables en droit ?

Le décret qui régit la Bibliothèque nationale de France (BNF) stipule : "Les collections mentionnées à l'article 2 du présent décret [c'est-à-dire toutes les collections de la BNF] restent la propriété inaliénable de l'État". Cette phrase ne signifie pas que les collections de la BNF sont à jamais et absolument inaliénables. Mais qu'elles appartiennent à l'État, par opposition à l'établissement public auquel elles sont confiées, et qu'il est seul à pouvoir les aliéner. Inédite, par rapport aux deux décrets précédents portant organisation de l'établissement, l'affirmation de l'appartenance des collections de la BNF au domaine inaliénable de l'État est la conséquence logique de la première des missions assignées à l'établissement : "collecter, cataloguer, conserver et enrichir dans tous les champs de la connaissance, le patrimoine national dont elle a la garde".

Bien qu'elle ait, pour le champ documentaire plus restreint qui est le sien, une mission comparable, le décret qui régit la BNUS reste muet quant à l'inaliénabilité de ses collections.

En ce qui concerne les bibliothèques territoriales, nous avons vu qu'il avait été mis fin à leur inaliénabilité déclarée par le décret du 9 novembre 1988 (4.1.2.1.d).

L'aliénation des documents des "bibliothèques des facultés" était exclue par l'ordonnance du 22 février 1839. Cette disposition a été abrogée par le décret du 1er juillet 1897 et n'a été depuis, à notre connaissance, remplacée par aucune autre semblable.

L'appartenance d'un bien au domaine public mobilier entraîne son inaliénabilité et son imprescriptibilité. Les collections des bibliothèques seraient donc inaliénables, que les textes réglementaires qui les régissent le précisent ou non, si elles appartaient au domaine public mobilier. Cette question a fait l'objet d'un long débat, qui n'est pas achevé. La plupart des juristes paraît aujourd'hui d'accord pour considérer que la quasi-totalité des collections des bibliothèques appartiennent bien au domaine public mobilier.

Cette présomption d'appartenance au domaine public mobilier de presque toutes les collections des bibliothèques pourrait être mise en cause par le code des propriétés publiques actuellement en préparation. D'après le projet qui nous a été communiqué, en effet, ce code dispose, dans sa partie législative, que seuls les documents anciens, rares et précieux appartiennent au domaine public mobilier. Cette disposition restrictive a été adoptée afin de faciliter les éliminations, que complique à l'heure actuelle l'appartenance présumée de toutes les collections au domaine public mobilier, au point que les procédures réglementaires sont rarement suivies.

En ce qui concerne les documents issus du dépôt légal, le projet de code des propriétés publiques (partie législative), en son état actuel, n'agrège au domaine public mobilier que "un exemplaire identifié de chacun des documents mentionnés à l'article 1er de la loi n° 92-546 du 20 juin 1992 relative au dépôt légal, dès lors que leur dépôt est prescrit aux fins de constitution d'une mémoire nationale". Les documents en question sont tous les documents soumis au dépôt légal.

Opportune ou non, cette disposition paraît incompatible avec l'objectif de conservation des documents assigné au dépôt légal par la loi du 20 juin 1992 et aux établissements dépositaires par le décret d'application. La difficulté peut être tournée ainsi : ces textes parlent de conservation des documents, et non de tous les exemplaires de ces documents.

Reste l'inaliénabilité des collections de la BNF. Pour que l'application de la domanialité publique à un seul exemplaire des documents provenant du dépôt légal soit compatible avec cette inaliénabilité de toutes les collections de la BNF, il faudrait qu'un seul exemplaire, sur les quatre issus du dépôt légal d'éditeur, soit formellement agrégé à ses collections ; ce qui ne saurait être le cas.

6.2.2. Les documents anciens, rares et précieux sont-ils inaliénables en fait ?

L'inaliénabilité des biens relevant du domaine public mobilier est, comme l'on sait, de pure forme : il suffit, pour aliéner ces biens, de les faire passer, par la procédure dite du déclassement, du domaine public au domaine privé. Dans ces conditions, il est possible à une commune ou à une université d'aliéner ses propres documents anciens, rares ou précieux. Il convient donc de se demander si tout ou partie de ces documents ne demanderait pas à être protégé d'éliminations intempestives par des mesures qui s'ajouteraient à leur appartenance au domaine public mobilier.

6.2.3. Patrimoine insoupçonné et patrimoine potentiel

Les bibliothèques renferment des documents dont le caractère patrimonial est ignoré. Ou qui peuvent en acquérir un si toutes les bibliothèques les détruisent. Il y a plusieurs décennies que l'attention des pouvoirs publics est appelée sur la nécessité d'organiser la sauvegarde de ce patrimoine insoupçonné ou potentiel, qu'est souhaitée la mise en place de dépôts à même de recueillir les documents éliminés et

- d'identifier, pour les conserver, d'éventuels documents patrimoniaux ;

- d'empêcher, par la conservation d'au moins un exemplaire, la disparition locale (c'est-à-dire dans le département ou la région) ou totale de certains titres. En facilitant les éliminations, l'éventuelle application de la domanialité publique aux seuls documents anciens, rares et précieux rendrait la résolution de ce problème d'autant plus urgente.

Le centre de tri et de stockage dont nous déplorons l'absence dans les régions existe pour les "établissements publics relevant du ministère chargé de l'Enseignement supérieur" -en fait, actuellement, pour les bibliothèques universitaires et les bibliothèques des grands établissements littéraires et scientifiques de Paris, en raison de l'urgence de leur besoin de place et de leur proximité, qui rend ce centre d'autant plus efficace. Il s'agit du Centre technique du livre de l'enseignement

supérieur (CTL), créé par décret du 24 octobre 1994, opérationnel depuis la fin de 1996. Ce décret lui assigne explicitement une mission patrimoniale : le CTL "assure la collecte, la gestion, la conservation et la communication des livres et documents d'intérêt patrimonial et scientifique qui lui sont confiés en dépôt". En outre, il "apporte son concours, en tant que de besoin, aux établissements concernés pour la conservation et la préservation matérielle de leurs livres et documents".

6.3. Le classement au titre des monuments historiques

La loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques permet le classement d'objets mobiliers, donc de documents présents dans les bibliothèques des collectivités publiques. Rappelons les principaux effets du classement : les objets mobiliers classés sont imprescriptibles (article 18); leur exportation est interdite (article 21); ils ne "peuvent être modifiés, réparés ou restaurés sans l'autorisation du ministre chargé des affaires culturelles, ni hors la surveillance de son administration" (article 22); l'administration des affaires culturelles doit procéder tous les cinq ans à leur récolement (article 23). Si les objets classés appartenant à l'État sont inaliénables, les objets classés appartenant à une commune, à un département, à un établissement public ou d'utilité publique peuvent être aliénés; mais seulement avec l'autorisation du ministre chargé des affaires culturelles, et la propriété ne peut en être transférée qu'à l'État, à une personne publique ou à un établissement d'utilité publique (article 18).

Le nombre de livres imprimés, de manuscrits et d'enluminures classés se monterait à environ 260. On en dénombre 16 dans des bibliothèques, toutes des bibliothèques municipales.

Un projet de loi vient d'être élaboré, permettant le classement non plus seulement d'objets mobiliers à l'unité, mais d'ensembles mobiliers. Cette disposition pourrait dès lors être appliquée à certaines collections des bibliothèques. Elle suppose toutefois, pour être efficace, des inventaires exhaustifs et précis qui seront d'autant plus difficiles à réaliser ou à mettre à jour, que les documents concernés seront nombreux.

7. Conclusion

1. Le contrôle exercé par l'État sur le patrimoine des bibliothèques des collectivités et établissements publics ne touche qu'une partie de celles-ci.

2. La conservation fait l'objet de dispositifs de contrôle plus serrés dans le cas des bibliothèques territoriales que dans le cas des bibliothèques qui relèvent de l'État.

3. Dans le cas des fonds patrimoniaux appartenant aux collectivités territoriales, les procédures de contrôle ne vont pas tout à fait au bout de la logique selon laquelle il s'agit d'un patrimoine national.

4. Si l'on met à part de simples recommandations faites aux bibliothèques universitaires, une question est laissée dans l'ombre par la réglementation : celle des inventaires et récolements. Or, la première condition pour que des documents soient conservés et communiqués dans des conditions satisfaisantes, c'est que l'on se donne les moyens de parer à leur soustraction et de s'assurer de leur présence.

5. La réglementation est fondée sur une distinction entre les documents "anciens, rares et précieux" et les autres. Cette distinction pose deux problèmes. Le premier est celui de la définition qu'il convient de donner des termes "anciens", "rares" et "précieux". La seconde est celle du contrôle de l'élimination des documents qui ne sont pas ou pas encore identifiés comme "anciens, rares et précieux".