



**CONCOURS EXTERNE pour l'accès au corps des**  
**ATTACHÉ·E·S D'ADMINISTRATIONS PARISIENNES**

Ouvert à partir du 16 septembre 2024 - Pour 41 postes

1<sup>ère</sup> épreuve écrite

NOTE

Épreuve de rédaction d'une note à partir d'un dossier relatif aux problèmes politiques, économiques, culturels et sociaux du monde contemporain permettant de vérifier les qualités de réflexion, d'analyse, de synthèse et de rédaction du·de la candidat·e.

Concours externe : 4h - coefficient 4

Le sujet comporte 31 pages (y compris celle-ci) et 6 documents

**À lire attentivement avant de traiter le sujet :**

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation ou de table, ni signature ou paraphe.

Aucune référence (nom de service, nom de personne, numéro de téléphone, adresse de service,...), **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier**, ne doit figurer dans le corps (ou le timbre) de votre copie sous peine d'exclusion du concours.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Vous ne devez écrire vos noms, prénom et n° de table qu'en tête de la copie, dans le cadre réservé à cet effet.

**Sujet :**

A l'aide des documents joints, vous rédigerez une note de synthèse sur l'obligation de neutralité et le pluralisme dans les bibliothèques de lecture publique.

**Document n°1 :** Article L121-2 du code général de la fonction publique (1 page)

**Document n°2 :** Loi n°2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique (4 pages)

**Document n°3 :** Mode d'emploi de la loi du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, Association des bibliothécaires de France (2 pages)

**Document n°4 :** Loi Robert, origine et perspectives, Association des Directeurs des Centres Régionaux de Formation aux Carrières des Bibliothèques (ADCRFCB), avril 2023 (4 pages)

**Document n°5 :** Association des Bibliothécaires de France, code déontologie du bibliothécaire, novembre 2020 (2 pages)

**Document n°6 :** Agence nationale de la cohésion des territoires, valeurs de la république et laïcité (8 pages)

# Code général de la fonction publique

## Article L121-2

**Version en vigueur depuis le 01 mars 2022**

**PARTIE LÉGISLATIVE (Articles L1 à L829-2)**

**Livre Ier : DROITS, OBLIGATIONS ET PROTECTIONS (Articles L111-1 à L142-3)**

**Titre II : OBLIGATIONS (Articles L121-1 à L125-2)**

**Chapitre Ier Obligations générales (Articles L121-1 à L121-11)**

**Article L121-2**

**Version en vigueur depuis le 01 mars 2022**

**Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.**

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité.

Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe.

L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

## LOI n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique (1)

NOR : MICX2115869L

[Accéder à la version consolidée](#)

ELI : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2021/12/21/MICX2115869L/jo/texte>

Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2021/12/21/2021-1717/jo/texte>

[JORF n°0297 du 22 décembre 2021](#)

Texte n° 3

[Dossier Législatif : LOI n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique](#)

### Version initiale

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

#### **Chapitre Ier : Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux (Articles 1 à 8)**

##### Article 1

Au début du titre Ier du livre III du code du patrimoine, il est ajouté un article L. 310-1 A ainsi rédigé :

« Art. L. 310-1 A.-Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ainsi que de favoriser le développement de la lecture. A ce titre, elles :

« 1° Constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets, définies à l'article L. 310-3, sous forme physique ou numérique ;

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

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

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

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

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

##### Article 2

L'article L. 320-3 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 320-3.-L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre. »

##### Article 3

L'article L. 320-4 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 320-4.-L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales et la consultation sur place de leurs collections sont gratuits. »

## Article 4

L'article L. 310-3 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 310-3.-Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont constituées de livres et des autres documents et objets nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, tels que des documents sonores et audiovisuels. »

## Article 5

L'article L. 310-4 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 310-4.-Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont pluralistes et diversifiées. Elles représentent, chacune à son niveau ou dans sa spécialité, la multiplicité des connaissances, des courants d'idées et d'opinions et des productions éditoriales. Elles doivent être exemptes de toutes formes de censure idéologique, politique ou religieuse ou de pressions commerciales. Elles sont rendues accessibles à tout public, sur place ou à distance. »

## Article 6

L'article L. 310-5 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 310-5.-Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui relèvent du domaine privé mobilier de la personne publique propriétaire sont régulièrement renouvelées et actualisées. »

## Article 7

L'article L. 310-6 du code du patrimoine est ainsi rétabli :

« Art. L. 310-6.-Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements élaborent les orientations générales de leur politique documentaire, qu'elles présentent devant l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et qu'elles actualisent régulièrement. Elles présentent également leurs partenariats avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux, les établissements pénitentiaires et les établissements d'accueil de la petite enfance. La présentation peut être suivie d'un vote de l'organe délibérant. »

## Article 8

Le titre Ier du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 310-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 310-7.-Les agents travaillant dans les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements présentent des qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice des missions définies à l'article L. 310-1 A. »

## Chapitre II : Soutenir le développement de la lecture publique (Articles 9 à 13)

### Article 9

L'article L. 330-1 du code du patrimoine est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les départements ne peuvent ni les supprimer, ni cesser de les entretenir ou de les faire fonctionner. »

## Article 10

Le titre III du livre III du code du patrimoine est complété par un article L. 330-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 330-2.-Les bibliothèques départementales ont pour missions, à l'échelle du département :

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

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

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

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

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

## Article 11

L'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° A la seconde phrase du premier alinéa, les mots : « établissements publics de coopération intercommunale » sont remplacés par les mots : « groupements de collectivités territoriales » ;

2° Au début du deuxième alinéa, le mot : « Toutefois, » est supprimé.

## Article 12

I.-La section 10 du chapitre Ier du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-63 ainsi rédigé :

« 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. »

II.-Le I entre en vigueur le 1er janvier 2023.

## Article 13

La sous-section 2 de la section 2 du chapitre II du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général de la propriété des personnes publiques est complétée par un article L. 3212-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 3212-4.-Les documents appartenant aux bibliothèques de l'Etat, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements ne relevant pas de l'article L. 2112-1 et dont ces bibliothèques n'ont plus l'usage peuvent être cédés à titre gratuit à des fondations, à des associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association mentionnées au a du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts et dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance ou à des organisations mentionnées au II de l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Par dérogation aux articles L. 3212-2 et L. 3212-3 du présent code, ces documents peuvent être cédés à titre onéreux par ces fondations, associations et organisations. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 21 décembre 2021.

Emmanuel Macron  
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,  
Jacqueline Gourault

La ministre de la culture,  
Rosélyne Bachelot-Narquin

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2021-1717.

Sénat :

Proposition de loi n° 339 (2020-2021) ;

Rapport de Mme Sylvie Robert, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 652 (2020-2021) ;

Texte de la commission n° 653 (2020-2021) ;

Discussion et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 9 juin 2021 (TA n° 122, 2020-2021).

Assemblée nationale :

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 4240 ;

Rapport de Mme Florence Provendier, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 4484 ;

Discussion et adoption le 6 octobre 2021 (TA n° 674).

Sénat :

Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, n° 31 (2021-2022) ;

Rapport de Mme Sylvie Robert, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 187 (2021-2022) ;

Texte de la commission n° 188 (2021-2022) ;

Discussion et adoption, dans le cadre de la procédure de législation en commission, le 16 décembre 2021 (TA n° 58, 2021-2022).

## Document 3

Mode d'emploi de la loi du 21  
décembre 2021  
relative aux bibliothèques et au  
développement de la lecture publique  
(Association des Bibliothécaires de  
France)

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

Cette loi concerne, sauf le dernier article, les seules bibliothèques relevant des collectivités territoriales. Elle est novatrice : rien de ce qu'elle contient n'était auparavant dans la loi.

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

---

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

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

Selon les cas, dans le dialogue avec la hiérarchie administrative et politique, il peut être intéressant de citer soit la loi Robert, soit les articles de ces codes qui en sont issus.

## Chapitre I- Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux

(Articles 1 à 8)

### ARTICLE 1 | CP art. L310-1 A-

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

#### DÉCRYPTAGE | UTILISATION

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

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

- « culture » : champ dans lequel on range traditionnellement les bibliothèques. Ce n'est pas seulement de la culture descendante mais peut être compris comme « accès à la culture comme œuvres et pratiques » (voir plus bas sur les droits culturels au 2° du présent article) ;
- « information » : cette notion légitime notamment le rôle des bibliothèques dans l'éducation aux médias et à l'information (EMI) mais aussi l'accès à des périodiques sur papier ou en ligne ;
- « recherche » : cette notion peut s'entendre largement, du collégien à l'enseignement supérieur en passant par la recherche amateur ;
- « savoirs » : l'usage du pluriel ne renvoie pas uniquement à un savoir descendant mais inclut aussi l'idée de participation, de savoirs des usagers ;
- « loisirs » : les bibliothèques sont aussi légitimement des services permettant de la détente, du divertissement ;
- « développement de la lecture » : la lecture étant une condition de la maîtrise du langage, et donc de l'exercice de la citoyenneté et de l'inclusion dans la société, les bibliothèques favorisent son apprentissage et son exercice, tous langages confondus (texte, image et son) tout en entretenant le goût.

Cet article peut servir de référence à tout projet d'ensemble défini par l'autorité territoriale ou proposé par les professionnels, par exemple un projet culturel, scientifique, éducatif et social (PCSES), mais aussi pour toute opération ponctuelle ou sectorielle. On peut s'appuyer notamment sur l'énumération « culture, information, éducation, recherche, savoirs, loisirs » pour proposer des projets mais aussi répondre aux objections d'élus, de la hiérarchie, de membres de la population ou de collègues sur le thème « Ce n'est pas à la bibliothèque de... »



À ce titre, elles :

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

#### **DÉCRYPTAGE | UTILISATION**

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

Cet article justifie l'évolution et la diversification possible de ce qui est consultable et empruntable, allant bien au-delà des collections "classiques" livres, CD, DVD" vers toutes sortes d'objets et matériels sans avoir à se poser la question des limites de ce qui relève des bibliothèques ou médiathèques mais plutôt de ce qui est utile et en relation avec les missions énoncées au début de l'article 1.

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

#### **DÉCRYPTAGE | UTILISATION**

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

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

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

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

Les droits culturels, qui s'inscrivent dans le cadre juridique des droits de l'homme, visent à faire reconnaître le droit de chaque personne à participer à la vie culturelle, de vivre et d'exprimer sa culture et ses références, dans le respect des autres droits humains fondamentaux. Elle figure déjà dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NoTRE) du 7 août 2015 à l'article 103 et la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 à l'article 3 (voir références sur les droits culturels en note ci-dessous).

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

Ces modalités d'action peuvent inspirer des projets ainsi légitimés par la loi. Ce 2° légitime tout moyen innovant de mettre en œuvre les missions définies à la première phrase de l'article 1.

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

#### **DÉCRYPTAGE | UTILISATION**

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

Selon la situation locale, justifier par cette loi l'acquisition de documents dans d'autres langues que le français et parlées localement, voire l'usage de ces langues dans des activités et des supports d'information. On peut étendre la démarche à des méthodes d'apprentissage de ces langues ou du français à partir de ces langues.

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

#### DÉCRYPTAGE UTILISATION

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

Selon la situation locale, justifier par cette loi des partenariats avec des organismes et établissements tiers entrant dans les champs énoncés en y intégrant les établissements de santé comme les EHPAD et les hôpitaux. Y faire référence dans les conventions passées avec ces différents organismes.

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

#### DÉCRYPTAGE UTILISATION

Au-delà des fonds patrimoniaux stricto sensu que conserve un certain nombre de bibliothèques, la notion de patrimoine peut être étendue : au-delà du patrimoine statique, hérité, on peut parler de patrimoine vivant, en constitution, constitutif notamment d'une mémoire locale et s'interroger sur la part que peut prendre la bibliothèque dans sa constitution, sa préservation, sa transmission, sa mise en valeur et son utilisation. La contribution à la recherche peut concerner toute personne utilisant à cette fin les ressources d'une bibliothèque mais aussi son personnel lui-même, en écho à cette mission figurant dans le décret n°2020-195 du 4 mars 2020 sur la BnF : « elle conduit des programmes de recherche en relation avec le patrimoine dont elle a la charge, particulièrement sur la bibliothéconomie ».

Selon le contexte local, proposer des actions relatives au patrimoine au sens large et l'intégrer dans la politique documentaire et justifier des travaux de recherche menés par le personnel lui-même voire leur participation à des actions de formation ou aux activités des associations professionnelles.

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

#### DÉCRYPTAGE UTILISATION

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

La loi consacre la bibliothèque comme service public : elle n'est pas un club qui a des adhérents, elle est au service des populations. La doctrine française du service public repose traditionnellement sur trois principes : égalité, continuité et mutabilité (c'est-à-dire évolutivité) dont deux sont ici explicitement mentionnés.

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

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

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

Rappeler l'obligation de pluralisme au cas où des commandes pourraient y porter atteinte.

Rappeler en cas de besoin que la bibliothèque est un service public avec les obligations qui s'imposent, dont la neutralité.

S'appuyer sur le principe de mutabilité pour procéder aux évolutions nécessaires.

## **ARTICLE 2 -CP art. L320-3-**

L'accès aux bibliothèques municipales et intercommunales est libre.

### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

Cet article rend illégal le fait de conditionner de façon permanente l'entrée dans les locaux d'une bibliothèque.

## **ARTICLE 3 -CP art. L320-4-**

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

### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

La tarification relève de la libre administration des collectivités territoriales.

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

On peut s'appuyer sur les articles 2 et 3 pour défendre l'idée de gratuité générale de l'inscription même si les tarifications sont légales. La gratuité générale n'est limitée ni selon l'âge, ni selon les moyens d'existence, ni selon le lieu du domicile.

## **ARTICLE 4 -CP art. L310-3-**

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

### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

Justifier toute extension de ce qui est mis à disposition sur place et/ou prêté en le rapportant aux missions générales des bibliothèques.

## **ARTICLE 5 -|CP art. L310-4-**

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

### **DÉCRYPTAGE | UTILISATION**

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

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

Le pluralisme prend la forme d'un devoir de « représentation » qui dépasse les demandes explicites du public.

Il ne concerne pas seulement les idées notamment politiques ou religieuses mais aussi « la production éditoriale ». Le pluralisme est aussi culturel : ouverture aux genres et tendances présentes dans les productions éditoriales. On peut considérer que cela concerne tous les supports y compris les périodiques.

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

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

Cet article pose les principes qui doivent guider la conception d'une politique documentaire, évoquée à l'article suivant. Il peut être utilisé en cas de pressions d'où qu'elles viennent mettant en cause le pluralisme ou tendant à une censure. En cas de besoin, prendre conseil auprès de collègues, de l'ABF (groupe régional comité d'éthique), de la bibliothèque départementale, du conseiller Livre et lecture de la Drac ou en dernier recours contacter le Collège Bibliothèques documentation, livre et lecture publique de l'Inspection générale de l'éducation du sport et de la recherche (IGÉSR).

Les recours juridiques sont: le recours amiable auprès de l'autorité territoriale, qui fait courir le délai de recours, puis le tribunal administratif. En cas de situation grave et manifestement illégale l'article 40 du Code de procédure pénale prévoit la saisie du Procureur de la République sans passer par la voie hiérarchique.

## **ARTICLE 6 -|CP art. L310-5-**

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

### **DÉCRYPTAGE | UTILISATION**

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

Le devoir d'actualisation se réfère au contenu informatif mais aussi à la production culturelle. Le devoir d'actualisation et de renouvellement implique la légitimité du désherbage et la nécessité d'un budget.

Le devoir d'actualisation et de renouvellement légitime le désherbage parfois incompris par la collectivité, dans le public ou par la presse locale, mais aussi la nécessité d'un budget d'acquisition suffisant pour assurer un renouvellement, que la Bibliothèque publique d'information, qui fait référence dans ce domaine, fixe à 10 % par an de la collection en libre accès.

## **ARTICLE 7 -[CP art. L310-6-**

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

### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

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

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

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

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

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

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

Si ce n'est pas fait, s'engager dans une formalisation de la politique documentaire à commencer par un texte d'orientation générale puis des outils plus précis facilitant sa mise en œuvre.

Présenter le document d'orientation à l'assemblée délibérante. Cela passe naturellement par la voie hiérarchique et peut entraîner en amont un dialogue avec la hiérarchie administrative et politique.

On peut conseiller une présentation au début de chaque mandat, éventuellement suivi d'une présentation à mi-mandat. La présentation des partenariats peut être plus fréquente en fonction de leur évolution.

Si la hiérarchie le permet, être présent à la séance de l'assemblée et pouvoir répondre aux questions.

## **ARTICLE 8 -[CP art. L310-7-**

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

### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

Le terme « qualification » implique une reconnaissance formelle par diplôme ou concours ce qui ne serait pas

le cas du terme « compétences ».

À chaque risque de décision de recrutement sans tenir compte des qualifications, montrer cet article.

Ce principe général peut être utilisé en cas de négation par une collectivité de la nécessité de la qualification professionnelle.

## **Chapitre II : Soutenir le développement de la lecture publique**

(Articles 9 à 13)

### **ARTICLE 9 -|CP art. L330-1-**

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

#### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

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

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

À chaque risque de décision visant à supprimer formellement ou faute de moyens une bibliothèque départementale, utiliser cet article.

Chaque fois qu'un département énonce ses compétences dans un document de travail interne ou un document public, veiller à ce que cette compétence obligatoire soit rappelée. La mentionner dans les conventions avec la DRAC et autres partenaires

### **ARTICLE 10 -|CP art. L330-2-**

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

- « 1° De renforcer la couverture territoriale en bibliothèques, afin d'offrir un égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ;
- « 2° De favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;
- « 3° De proposer des collections et des services aux bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements et, le cas échéant, directement au public ;
- « 4° De contribuer à la formation des agents et des collaborateurs occasionnels des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;
- « 5° D'élaborer un schéma de développement de la lecture publique, approuvé par l'assemblée départementale. »

#### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

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

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

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

À chaque risque de décision visant à supprimer formellement ou faute de moyens une bibliothèque départementale, montrer cet article.

Proposer un schéma de développement ou la mise à jour périodique d'un tel schéma s'il existe.

Faire référence à tout ou partie de cet article pour toute proposition d'activité de la bibliothèque départementale.

## **ARTICLE 11 -|CGCT, art. L1614-10-**

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

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

### **IDÉCRYPTAGE**

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

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

## **ARTICLE 12 -| CGCT, art. L. 5211-63**

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

### **IDÉCRYPTAGE | UTILISATION**

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, cet article fait entrer explicitement la « lecture publique » dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), principal document de référence pour les collectivités. Il indique qu'il peut y avoir une compétence « lecture publique » alors que n'était présente dans le CGCT que la compétence de

gestion d'équipements culturels, sans autre précision. Il ne la définit pas ; ce qui permet une large interprétation (transfert ou gestion de bibliothèques, mise en réseau, coopération culturelle, mission de coordination, etc.).

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

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

La coopération intercommunale en matière de lecture publique n'est pas un bloc figé et peut correspondre à un large éventail de formules dont le transfert à l'EPCI de tout ou partie des bibliothèques n'est qu'une option éventuelle.

Si l'EPCI organise, sans l'avoir formalisée dans une prise de compétence, une coopération sous une forme ou sous une autre dans le domaine de la lecture publique (mise en réseau informatique, mission de coordination, coopération en matière d'action culturelle ; etc.), l'inciter à l'exprimer, telle qu'elle est mise en œuvre, dans une compétence mentionnant explicitement la « lecture publique ».

À partir du moment où une compétence a été officialisée par le conseil communautaire concernant les « bibliothèques » ou « médiathèques » ou « la lecture publique », proposer si ce n'a pas été fait d'élaborer un schéma de développement.

Pour les EPCI qui formuleraient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 une compétence relative à la lecture publique, proposer quelles qu'en soient les modalités de la formuler en utilisant l'expression « lecture publique d'intérêt intercommunal », montrer qu'un schéma est prescrit et faire des propositions pour l'élaborer.

#### **ARTICLE 13-I-CG3P art. L33212-4**

Les documents appartenant aux bibliothèques de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements ne relevant pas de l'article L. 2112-1 [= *relevant du domaine privé mobilier et non du domaine public mobilier dont relèvent les fonds patrimoniaux*] et dont ces bibliothèques n'ont plus l'usage peuvent être cédés à titre gratuit à des fondations, à des associations relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association mentionnées au a du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts et dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance ou à des organisations mentionnées au II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire . Par dérogation aux articles L. 3212-2 et L. 3212-3 [*qui prohibent la revente des dons de l'État et des collectivités territoriales*] du présent code, ces documents peuvent être cédés à titre onéreux par ces fondations, associations et organisations. »

#### **DÉCRYPTAGE UTILISATION**

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

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

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

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



Montrer à sa hiérarchie cet article pour faciliter le désherbage en donnant à des associations, fondations ou entreprises d'économie solidaire.

Pour céder à une autre collectivité (bibliothèque publique, bibliothèque scolaire, CDI, PMI, etc), pratiquer le dépôt par convention ou le prêt. On peut aussi invoquer la jurisprudence évoquée dans le Guide pratique du CG3P p. 132 (référence citée par Claudine Liebert et Françoise Gaudet p. 122 de leur ouvrage *Désherber en bibliothèque*, Cercle de la librairie, 2013) qui admet le don, entre collectivités « lorsque cette cession est justifiée par des motifs d'intérêt général ».

La mise à disposition des particuliers au public des produits du désherbage dans des bacs à l'entrée de la médiathèque ou dans des boîtes à livres demeure non prévue par la loi.

### **Liens sur les droits culturels**

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

## DOCUMENT 4

# LOI ROBERT : ORIGINES ET PERSPECTIVES

### Compte rendu de la journée d'étude « Après la loi Robert : un nouvel horizon pour les bibliothèques »

Le 3 avril 2023, l'ADCRFCB organisait une journée d'étude nationale dédiée aux origines et aux effets de la loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, en présence de la sénatrice Sylvie Robert.

(<https://mediadix.parisnanterre.fr/accueil/3-avril-a-paris-journee-de-etude-sur-la-loi-robert#:~:text=M%C3%A9diadix%20et%20le%20r%C3%A9seau%20des,l'architecte%20et%20la%20promotrice.>)

Un peu plus d'un an après le vote, le 21 décembre 2021, à l'unanimité des 2 chambres, de la loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, portée par la sénatrice Sylvie Robert, cette journée d'étude a été à la fois l'occasion de revenir sur les origines lointaines et récentes de cette loi et de tracer les perspectives qu'elle ouvre.

Philippe Marcerou, de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, a d'abord porté un regard rétrospectif sur les quarante ans qui ont précédé ce vote.

Lors d'une table ronde, Loriane Demangeon (présidente du bureau de l'ABF Lorraine) et Céline Meneghin (co-présidente du conseil d'administration de l'ABD (<https://www.abd-asso.org/>)), ont raconté comment les associations professionnelles avaient été véritablement impliquées dans la définition du projet de loi.

Ces témoignages ont été suivis par celui de Sylvie Robert. La sénatrice a expliqué comment cette loi s'inscrivait dans son parcours politique personnel et dans un moment politique particulièrement favorable aux bibliothèques.

Les deux dernières interventions se sont concentrées sur les lendemains de la loi. Dominique Lahary (ABF) a mis en exergue les conséquences de cette loi pour les bibliothécaires. Enfin, Jérôme Belmon (ministère de la Culture, DGMIC-SLL, chef du département des bibliothèques) a tracé les perspectives ouvertes par la loi et esquissé ses possibles prolongements juridiques et opérationnels.

## Les origines de la loi

L'expression de « serpent de mer » est revenue à plusieurs reprises au cours de cette journée. Elle rend compte de la durée de gestation d'une loi que l'on n'attendait plus, et qui est arrivé plus de 20 ans après la loi sur les archives et celle relative aux musées de France.

Philippe Marcerou fait remonter le processus qui a amené à la loi bibliothèques aux années quatre-vingt et à l'effort considérable de rattrapage par rapport aux autres pays de l'OCDE opéré sous le ministère Lang. Jusqu'en 1995, plusieurs lois de programmation offrent une hausse considérable des moyens alloués aux bibliothèques, mais aucune ne porte sur le cœur des missions des bibliothèques.

Or, en 1995, l'élection de plusieurs maires Front national rend prégnant le besoin d'une loi protectrice qui définirait clairement le rôle des bibliothèques au sein des collectivités territoriales et leurs rapports aux élus.

Avant cette élection déjà, les questionnements politiques, éthiques et moraux avaient amené la profession à se doter, à défaut de loi, de plusieurs outils déontologiques, au niveau national et international : Charte des bibliothèques du Conseil supérieur des bibliothèques (1991), Code de déontologie des bibliothécaires par l'ABF (2003), Manifeste des bibliothèques publiques de l'IFLA et de l'Unesco (1994, mis à jour en 2022), ou encore Code d'éthique de l'IFLA (2012).

De cette réflexion déontologique émerge en particulier le principe central de pluralisme des collections. D'un point de vue pratique, ce principe entraîne la diffusion de l'idée de Bertrand Calenge de plans de développement des collections et des chartes documentaires validés par les élus.

En dépit de l'absence de loi, Philippe Marcerou souligne toutefois le nombre limité de contentieux concernant les bibliothèques. Mais, comme l'indique Noé Wagner, co-auteur du livre Le Droit des bibliothèques : règles et pratiques juridiques (2021) cité par Philippe Marcerou, sans loi, la déontologie reste un « ventre mou », un « droit désenchanté ». La loi Robert est ainsi venue clarifier le cadre législatif encadrant l'action des bibliothèques.

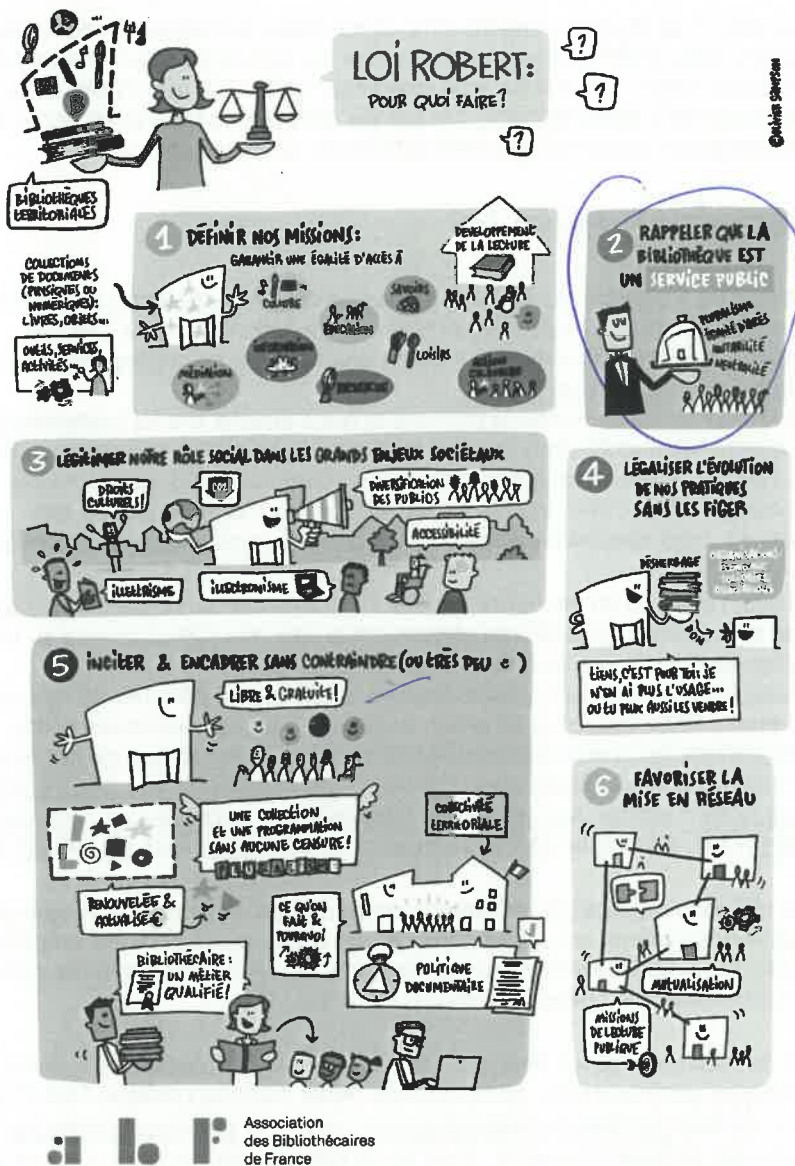
## Le fruit d'un « moment bibliothèque »

« Serpent de mer », on l'a dit, le projet d'une loi sur les bibliothèques avait été abandonné en 2003 au profit d'une loi sur le droit de prêt. En 2021-2022, le projet de loi porté par la sénatrice Sylvie Robert a au contraire bénéficié d'un « moment bibliothèque » soutenu par une volonté politique au plus haut sommet de l'État. Ce moment s'est ouvert en 2015 par le rapport sur les horaires d'ouverture... de Sylvie Robert déjà, commandé par Fleur Pellerin, alors ministre de la Culture. Il s'est prolongé en 2017-2018 par la mission confiée à Erik Orsenna et le rapport Orsenna-Corbin, qui en est issu.

Parallèlement à la loi relative aux bibliothèques, la députée Laure Darcos travaillait de son côté à un projet de loi sur l'économie du livre qui sera promulguée une dizaine de jours après la loi Robert. La question du livre et de la lecture était donc, pendant quelques années, un réel sujet d'attention politique.

# Un outil d'advocacy, fruit de la collaboration avec les associations professionnelles

La loi Robert est aussi le fruit d'un travail de concertation étroite avec les principales associations professionnelles : **ABF** (Association des bibliothécaires de France), **ABD** (Association des bibliothécaires départementaux) et **ABDGV** (Association des directrices et directeurs des bibliothèques municipales et groupements intercommunaux des villes de France). Dès leur première sollicitation par la sénatrice, les associations ont commencé à travailler ensemble pour accompagner la définition de la loi.



([https://www.abf.asso.fr/fichiers/images/ABF/ressources/loi\\_robert.jpg](https://www.abf.asso.fr/fichiers/images/ABF/ressources/loi_robert.jpg))

Pour les associations réunies en table ronde, cette loi est un excellent outil d'advocacy des bibliothèques, de vulgarisation auprès des élus de ce que sont les missions d'une bibliothèque. La loi permet aux bibliothèques et aux élu·es d'engager plus facilement le dialogue.

C'est également un outil de formation pour les nombreux bénévoles qui travaillent en bibliothèque. La bibliothèque départementale d'Indre-et-Loire propose ainsi un quizz sur la loi, à destination des bénévoles. Et, afin de faciliter

son appropriation sur le terrain, l'ABF propose aussi un mode d'emploi sur la loi, conçu en relation avec Sylvie Robert et le Service du Livre et de la lecture.

## « Un cadre, pas un carcan » (Dominique Lahary)

Attendue par beaucoup jusqu'en 2003, l'idée d'une loi sur les bibliothèques ne faisait cependant pas l'unanimité au sein de la profession. L'ensemble des collègues n'était pas convaincu par sa nécessité. Certains craignaient aussi d'y trouver un carcan, qui rigidifie les bibliothèques et entrave notamment leurs capacités d'adaptation aux évolutions des usages. Au contraire, dans sa présentation, Dominique Lahary, qui avoue avoir fait partie de ceux-là, salue la mutabilité offerte par une loi qui encadre sans figer ni contraindre.

*A posteriori*, on a aussi pu critiquer une loi qui « enfonçait des portes ouvertes ». Mais cette loi s'adresse aussi aux élus. Un de ses apports majeurs est de faire connaître les bibliothèques comme de véritables outils de politique publique des collectivités territoriales. En cela, elle facilite le dialogue des bibliothécaires avec l'administration et les élu-es.

Pour Dominique Lahary, la loi est même une « **boîte à outils de légitimation** ». Elle ne définit pas les bibliothèques par un objet, mais par des missions et des moyens. Elle inscrit les principes qui régissent l'action des bibliothèques dans les principes du service public, qui transcendent les politiques.

La responsabilité de la mise en œuvre de cette loi repose maintenant sur les bibliothécaires. Dominique Lahary met, sur ce plan, deux points en avant : la politique documentaire, à présenter à la tutelle, et les schémas intercommunaux.

## Possibles prolongements réglementaires et opérationnels

La loi Robert est applicable depuis son vote, sans nécessité de décret d'application. Elle pourra toutefois connaître des prolongements juridiques et réglementaires, notamment à la faveur de l'inscription des bibliothèques au programme de travail 2023-2026 de l'Union européenne en faveur de la Culture. Jérôme Belmon en cite quelques exemples :

- Le **numérique** ne figure pas dans la loi mais pourrait faire l'objet de décrets postérieurs.
- On peut aussi imaginer des dispositifs de **protection des documents en main privée**, comme c'est le cas pour les monuments historiques.
- Les **qualifications professionnelles et la formation** des bibliothécaires territoriaux pourraient aussi évoluer, de même que les **décrets statutaires des cadres d'emploi** de la fonction publique territoriale des bibliothécaires.
- La **transition écologique** pourra aussi amener de nouveaux textes, depuis les référentiels touchant aux bâtiments jusqu'à la question de la seconde vie des documents.
- Enfin, l'**Outre-mer** pourrait faire l'objet d'un dispositif législatif spécifique, avec la création d'une DGD Outre-mer.

Sur le plan opérationnel, la question des **territoires ruraux**, qui peuvent souffrir d'une certaine déshérence des services publics, est cruciale pour Sylvie Robert comme pour le ministère. Ce dernier voit dans les **bibliothèques départementales des outils essentiels** dont les missions pourraient être étendues aux villes petites et moyennes.

Par ailleurs, une réflexion est menée au niveau interministériel pour former les collègues de la **filière animation** afin d'**accroître la présence du livre dans les activités périscolaires** proposées aux enfants, mais aussi d'**offrir une piste de reconversion aux animateur-rices**.



## Code de déontologie du bibliothécaire

Version adoptée lors du conseil national de l'Association des bibliothécaires français le 23 mars 2003 et remplacée par un autre texte, mis à jour et validé en Assemblée générale le 16 novembre 2020

Le bibliothécaire est chargé par sa collectivité publique ou privée de répondre aux besoins de la communauté en matière de culture, d'information, de formation et de loisirs. Il constitue à cette fin les collections publiques, en assure la mise en valeur et l'usage citoyens. Conscient des responsabilités qui sont les siennes et appliquant les lois et règlements en vigueur, il s'engage à respecter vis-à-vis de l'utilisateur, des collections, de sa collectivité et de sa profession les principes qui suivent. Ce code déontologique du bibliothécaire, distinct de la charte documentaire propre à chaque établissement et de la charte des bibliothèques du Conseil supérieur des bibliothèques, les complète.

### 1. l'utilisateur

Le bibliothécaire est d'abord au service des utilisateurs de la bibliothèque. L'accès à l'information et à la lecture étant un droit fondamental, le bibliothécaire s'engage dans ses fonctions à :

- Respecter tous les utilisateurs
- Offrir à chacun une égalité de traitement
- Garantir la confidentialité des usages
- Répondre à chaque demande, ou, à défaut, la réorienter
- Assurer les conditions de la liberté intellectuelle par la liberté de lecture
- Assurer le libre accès de l'utilisateur à l'information sans laisser ses propres opinions interférer
- Permettre un accès à l'information respectant la plus grande ouverture possible, libre, égal et gratuit, sans préjuger de son utilisation ultérieure
- Garantir l'autonomie de l'utilisateur, lui faire partager le respect du document, favoriser l'autoformation
- Promouvoir auprès de l'utilisateur une conception de la bibliothèque ouverte, tolérante, conviviale.

### 2. la collection

Le bibliothécaire favorise la réflexion de chacun par la constitution de collections répondant à des critères d'objectivité, d'impartialité, de pluralité d'opinion. Dans ce sens, il s'engage dans ses fonctions à :

- Ne pratiquer aucune censure, garantir le pluralisme et l'encyclopédisme intellectuel des collections
- Offrir aux utilisateurs l'ensemble des documents nécessaires à sa compréhension autonome des débats publics, de l'actualité, des grandes questions historiques et philosophiques
- Appliquer les dispositions législatives et réglementaires concernant les collections, ainsi que les décisions de la justice, sans se substituer à celle-ci, notamment celles qui interdisent la promotion de toute discrimination et de toute violence
- Assurer la fiabilité des informations, œuvrer à leur mise à jour permanente et à leur conformité à l'état présent des connaissances scientifiques

- Organiser l'accès aux sources d'informations pour les rendre disponibles, y compris à distance, selon les normes professionnelles en vigueur
- Faire connaître et mettre en valeur les collections, les ressources, les services dans le respect de la neutralité du service public
- Faciliter la libre circulation de l'information.

### **3. la tutelle (collectivité publique ou privée)**

La tutelle définit dans son domaine de compétence une politique générale. Dans ce cadre, la définition de la politique documentaire, déléguée au bibliothécaire, est précisée dans une charte, validée par la tutelle. Le bibliothécaire en assure la mise en œuvre au quotidien dans le respect de ce code.

- Le bibliothécaire participe à la définition de la politique culturelle de sa tutelle
- Le bibliothécaire applique la politique de sa tutelle tant que celle-ci ne va pas à l'encontre des lois générales, des missions pérennes et spécifiques de l'établissement, ainsi que des valeurs définies dans ce code
- Le bibliothécaire fait valoir auprès de sa tutelle les nécessités de la formation professionnelle, comme stagiaire ou comme formateur, et plus particulièrement celles liées à sa participation aux journées d'étude, aux voyages d'étude et aux instances statutaires des associations professionnelles. Cette participation est considérée comme temps de travail
- Le bibliothécaire rend compte à sa tutelle, en les évaluant, des services et des activités de l'établissement
- Le bibliothécaire veille à ne pas céder aux groupes de pressions politiques, religieux, idéologiques, syndicaux, sociaux qui essaieraient d'influer sur les politiques d'acquisitions par imposition forcée, interdiction ou intimidation, directement ou par le biais de sa tutelle.

### **4. la profession**

Les personnels des bibliothèques forment un corps professionnel solidaire. Au sein de ce corps, le bibliothécaire trouve aide et assistance, et apporte ses connaissances et son expérience. Dans ce cadre, le bibliothécaire :

- Contribue à l'utilité sociale de la profession
- Exerce son métier sans laisser interférer ses intérêts ou ses opinions personnelles
- Développe son savoir professionnel, se forme et forme afin de maintenir un haut degré de compétence
- Visite des bibliothèques, rencontre des collègues, y compris à l'étranger
- S'implique dans la vie professionnelle en étant membre d'associations professionnelles, participe à des congrès (nationaux et internationaux) et en rend compte
- Publie et transmet, fait avancer la réflexion autour du métier en participant à des publications, à des colloques et journées d'étude
- Encourage la coopération, la mutualisation d'outils, l'appartenance à un réseau de coopération et de partage des savoirs
- Recherche l'amélioration des services par l'innovation
- Milite activement pour le recrutement et la promotion de personnel qualifié
- Élargit les publics
- S'implique professionnellement et intègre son établissement dans la vie de la cité.

## Spécialisation

« Laïcité : accueil et relation avec les publics »

## Fiche de synthèse n° 14

## Accueil et relation avec les publics

L'accueil est le visage de l'institution. Il est donc censé refléter ses valeurs et ses principes. Point de rencontre entre les agents et les usagers, l'accueil est parfois le lieu où s'expriment tensions, incompréhensions ou frustrations. Il est la caisse de résonance des maux qui traversent la société française.

Ces tensions sont souvent liées à deux causes, qui se renforcent réciproquement : d'un côté, la difficulté à accepter l'Autre dans son altérité, de l'autre côté, la méconnaissance ou le refus des règles de la vie en société.

La fonction de ce module est de rappeler certaines de ces règles, notamment celles qui ont trait au principe de la laïcité. Ce module s'adresse à tous les professionnels de l'accueil et, plus généralement, de la relation avec les publics, qu'ils soient ou non chargés d'une mission de service public.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Les droits et obligations des usagers</b> .....	138
Liberté de conscience .....	138
Non-discrimination .....	139
Neutralité des services publics .....	139
Respect des règles de la structure et des codes de civilité .....	139
<b>L'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public</b> .....	141
Contexte .....	141
Champ d'application .....	141
Définition de l'espace public .....	141
Les différents types de voiles islamiques .....	142
<b>La neutralité des édifices publics</b> .....	143
Neutralité confessionnelle .....	143
Neutralité politique .....	144
Neutralité dans les bureaux de vote .....	145
La liberté d'expression et ses limites .....	145

## LES DROITS ET OBLIGATIONS DES USAGERS

Que l'on soit ou non dans le domaine des services publics<sup>1</sup>, les deux principes qui encadrent la relation aux usagers sont leur liberté de conscience et la non-discrimination.

## Liberté de conscience

La liberté de conscience inclut le **droit de manifester sa religion en public**<sup>2</sup>. Tout citoyen conserve donc ce droit lorsqu'il devient un client ou un usager.

Il peut l'exercer notamment par le port d'une tenue ou d'un signe distinctif, à condition de ne pas dissimuler son visage (*cf. infra*).

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde, aujourd'hui Défenseur des droits) a eu l'occasion de rappeler ce droit dans une délibération concernant **une cérémonie de naturalisation dont le président avait demandé à une des participantes de retirer son voile**, en raison du caractère laïque et fédérateur de la cérémonie. Cette femme ayant refusé de le faire, elle s'était retirée après s'être vu remettre son décret de naturalisation en mains propres. La Halde a souligné que cette femme, en tant qu'usagère du service public, n'était pas soumise à l'obligation de neutralité et qu'elle avait donc subi une différence de traitement injustifiée en raison de sa religion<sup>3</sup>.

Le droit des usagers à manifester leur religion ne les autorise toutefois pas à perturber le bon fonctionnement de l'établissement ou à gêner les autres usagers, par exemple en priant ostensiblement ou en prêchant dans une administration. **C'est ce que dit la Charte de la laïcité dans les services publics :**

**« Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect**

1. Sur la définition du service public (et sa distinction avec les missions d'intérêt général), se reporter à la fiche de synthèse n° 5 : « La laïcité dans les services publics ».

2. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (adoptée le 4 novembre 1950 et ratifiée par la France le 3 mai 1974), art. 9.

3. Halde, délibération n° 2006-131 du 5 juin 2006 relative au refus d'accès à la cérémonie de remise des décrets de naturalisation dans l'enceinte d'une préfecture en raison du port du voile. La Halde précise toutefois que cette différence de traitement ne peut être qualifiée de discriminatoire au sens strict puisque le décret de naturalisation a bien été remis à la requérante.



## Spécialisation

### « Laïcité : accueil et relation avec les publics »

de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène. » Elle précise également que « les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme ». La même règle peut s'appliquer aux structures associatives ou commerciales ne relevant pas du service public. La direction est fondée à faire cesser tout agissement qui entraînerait une perturbation du bon fonctionnement de l'établissement ou une gêne des usagers/clients.

#### Non-discrimination

L'égalité est, avec la continuité et la mutabilité, l'un des trois principes constitutifs du service public. C'est pourquoi la Charte de la laïcité dans les services publics rappelle que « tous les usagers sont égaux devant le service public ».

Cette règle n'est pas propre aux services publics. L'obligation d'égalité de traitement des usagers s'impose à tous les établissements, privés comme publics. Aussi, le refus de délivrer un bien ou un service en raison d'un des vingt-cinq critères prohibés<sup>4</sup> constitue une discrimination, passible de **trois ans de prison et 45 000 euros d'amende**, et de **cinq ans de prison et 75 000 euros d'amende** si le refus discriminatoire « *est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès* ». Ainsi, la cour d'appel de Nancy a condamné la gestionnaire d'un gîte rural qui avait refusé de louer une chambre à deux femmes au prétexte qu'elles portaient le voile<sup>6</sup>.

#### Neutralité des services publics

Pilier de la laïcité française, la neutralité des services publics vise à garantir l'égalité de traitement

**des usagers, quelles que soient leurs convictions.**

Pour ne pas donner l'impression de favoriser telle ou telle tendance, les services publics doivent afficher une parfaite neutralité confessionnelle et politique. Cette obligation s'applique aux agents comme aux bâtiments du service public (cf. *infra*).

Le lien entre neutralité et égalité du service public a été souligné par le Conseil constitutionnel<sup>7</sup>. Il est également rappelé dans le **Code relatif aux relations entre le public et les administrations**<sup>8</sup> (CRPA), édicté par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015<sup>9</sup>, ainsi que dans de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, dont l'article 1<sup>er</sup> énonce :

« Dans l'exercice de ses fonctions, [le fonctionnaire] est tenu à l'obligation de neutralité. »

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. »

« Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

La circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique<sup>10</sup> est venue préciser le sens et la portée du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité qui s'appliquent à tous les agents publics ainsi qu'aux apprentis, aux stagiaires et aux volontaires du service civique accueillis dans les administrations.

#### Respect des règles de la structure et des codes de civilité

Si les usagers ont le droit de manifester leurs convictions religieuses, d'être traités sans discrimination et de bénéficier d'un service public

4. Origine, sexe, situation de famille, grossesse, apparence physique, particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, patronyme, lieu de résidence, domiciliation bancaire, état de santé, perte d'autonomie, handicap, caractéristiques génétiques, mœurs, orientation sexuelle, identité de genre, âge, opinions politiques ou philosophiques, activités syndicales, capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, nation, prétendue race ou religion déterminée.

5. Code pénal, articles 225-1-1 et 225-2.

6. Cour d'appel de Nancy, 8 octobre 2008.

7. Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, Liberté de communication.

8. L'article L.100-3 du CRPA précise qu'on entend par « administration » les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale.

9. Son article L.100-2 énonce que « l'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité. Elle est tenue à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial ».

10. Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.

## Fiche de synthèse n° 14

## Accueil et relation avec les publics

→ neutre, ils doivent de leur côté respecter les règles de la structure et les codes de civilité (politesse). La Charte de la laïcité dans les services publics affirme que **« Les usagers des services publics ne peuvent refuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions de ses usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement. »**

En clair, les règles du service public s'imposent à tous et **les éventuels accommodements ne sont possibles qu'en restant dans les limites de ces règles.**

Un arrêt du Conseil constitutionnel en date du 19 novembre 2004 rappelle que la religion ne saurait servir de justification à la transgression des règles de l'administration : **« Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquelles "la France est une République laïque" [...] interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers. »**

Ainsi, un individu ne peut être dispensé de figurer tête nue sur la photographie destinée à l'établissement de sa pièce d'identité<sup>11</sup> pour des motifs d'ordre public, à savoir limiter les risques de fraude ou de falsification. De même, un agent public peut demander à un usager de retirer son signe religieux (voile, turban...) le temps de vérifier son identité. Là encore, ce point est clairement énoncé dans la Charte de la laïcité dans les services publics : **« Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent. »**

Il arrive que, au nom de la religion, des usagers refusent de serrer la main ou d'être reçus par

un agent du sexe opposé. Distinguons les deux situations.

- **Serrer la main d'une personne pour la saluer est un code social, une marque de civilité, nullement une obligation légale.** Refuser de serrer la main à une personne qui vous la tend est donc littéralement une incivilité mais pas une discrimination (au sens juridique du terme) ni une atteinte au principe de laïcité<sup>12</sup>. C'est en revanche une **atteinte au principe de l'égalité femmes-hommes** si ce refus est fondé sur le sexe de la personne en face. Ainsi une femme a pu se voir refuser la naturalisation française après avoir refusé de serrer la main d'un haut fonctionnaire et d'un élu masculins lors d'une cérémonie d'accueil dans la nationalité française, alors qu'elle invoquait ses convictions religieuses<sup>13</sup>. S'il est exclu de priver un usager de l'accès à un service pour son refus de serrer la main, il est néanmoins possible de lui rappeler que les usagers doivent traiter les agents d'accueil avec tout le respect qu'ils méritent, sans **distinction de sexe**. Par ailleurs, un comportement répété portant atteinte à la dignité des personnes peut recevoir la qualification de harcèlement moral.
- Le fait pour un usager de **refuser d'être reçu par un agent du sexe opposé n'est pas non plus une discrimination stricto sensu**, puisqu'il n'y a pas de refus de droit. L'usager se prive lui-même de la possibilité d'accéder au service. En revanche, cela pose à l'organisme la question suivante : **faut-il satisfaire la demande de l'usager d'être reçu par une personne du même sexe ?** Dans les services publics, la réponse est clairement non<sup>14</sup>, en vertu du principe selon lequel **« les usagers des services publics ne peuvent refuser un agent public »**. De plus, accéder à une telle demande pourrait

11. Conseil d'État, 15 décembre 2006, Association United Sikhs et Mann Singh, n° 289946 et 27 juillet 2001, Fonds de défense des musulmans en justice, n° 216903.

12. Cf. Lettre d'actualités juridiques Valeurs de la République et laïcité n°3 de juillet - août 2019.

13. Conseil d'État, 11 avril 2018.

14. À l'exception du service public hospitalier, où les malades ont le droit de choisir leur praticien (art. L. 110-8 du code de la santé publique). Toutefois, la circulaire du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé précise que cette « liberté de choix » ne peut en aucun cas permettre à « la personne prise en charge [de] s'opposer à ce qu'un membre de l'équipe de soins procède à un acte de diagnostic ou de soins pour des motifs tirés de la religion connue ou supposée de ce dernier ». De plus, l'exercice de cette liberté de choix doit être concilié avec l'organisation habituelle du service (tours de garde, planning des consultations), les règles relatives à la délivrance des soins (composition de l'équipe soignante) et les contraintes liées à l'urgence médicale.

15. Charte de la laïcité dans les services publics.

perturber le bon fonctionnement du service. Dans les structures n'assurant pas une mission de service public, il revient à la direction de fixer la conduite à tenir, pour ne pas laisser les agents d'accueil seuls face à ce choix.

### L'INTERDICTION DE DISSIMULER SON VISAGE DANS L'ESPACE PUBLIC

#### Contexte

La question du voile intégral apparaît dans le débat public en 2009 lorsqu'André Gérin, député du Rhône et maire de Vénissieux, demande la création d'une commission parlementaire sur le sujet. Malgré le faible nombre de cas alors recensés en France (environ 2000, selon le gouvernement de l'époque), une mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national est créée le 23 juin 2009. Elle aboutit au vote de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Dans la circulaire d'application, cette interdiction est présentée comme une façon de « réaffirmer solennellement les valeurs de la République et les exigences du vivre ensemble<sup>16</sup> ». En revanche, le principe de laïcité n'est évoqué ni dans la loi, ni dans la circulaire.

La Cour européenne des droits de l'homme a validé cette loi et souligné que la préservation des conditions du « vivre ensemble » était un objectif légitime à la restriction à la liberté de porter un signe religieux<sup>17</sup>.

#### Champ d'application

La loi interdit « le port de cagoules, de voiles intégraux (burqa, niqab...), de masques ou de tout autre accessoire ou vêtement ayant pour effet, pris isolément ou associé avec d'autres, de dissimuler le visage<sup>18</sup> », sous peine d'une amende de 150 euros et/ou d'un stage de

citoyenneté. Elle interdit également le fait d'imposer à quelqu'un de dissimuler son visage en raison de son sexe, délit passible d'un an de prison et de 30 000 euros d'amende<sup>19</sup>.

Toutefois, l'interdiction ne s'applique pas « si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires<sup>20</sup> » (port du casque pour les conducteurs de deux-roues à moteurs) ou si elle « est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles<sup>21</sup> ». Enfin, l'interdiction ne s'applique pas aux lieux de culte ouverts au public (conformément à la réserve du Conseil constitutionnel).

La circulaire définit, en outre, la conduite à tenir dans les services publics. Le chef de service est responsable de l'application de la loi. Il lui appartient de l'expliquer à ses agents, d'en informer le public (affiche, dépliants...) et d'actualiser le règlement intérieur. « La dissimulation du visage fait obstacle à la délivrance des prestations du service public<sup>22</sup>. »

Si une personne au visage couvert se présente dans un service public, l'agent doit lui demander de se découvrir ou de quitter les lieux mais il ne peut en aucun cas la forcer à le faire. Face à un refus d'obtempérer, l'agent ou son responsable doit faire appel aux forces de police ou de gendarmerie nationale qui, seules, peuvent dresser le procès-verbal et vérifier l'identité de la personne.

#### Définition de l'espace public

Tous les lieux recevant du public constituent des espaces publics, au sens qu'en donne la loi du 11 octobre 2010 : « L'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public<sup>23</sup>. » La circulaire d'application de cette loi en apporte une définition

→

16. Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

17. CEDH, 1<sup>er</sup> juillet 2014, S.A.S. c. France.

18. Ibid.

19. La sanction est élevée à deux ans de prison et 60 000 euros d'amende si la victime est mineure (article 4 de la loi).

20. Loi du 11 octobre 2010, op. cit.

21. Ibid.

22. Circulaire du 2 mars 2011, op. cit.

23. Loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, article 2.

→ encore plus précise :

« Constituent des lieux ouverts au public les lieux dont l'accès est libre (plages, jardins publics, promenades publiques...) ainsi que les lieux dont l'accès est possible, même sous condition, dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition (paiement d'une place de cinéma ou de théâtre par exemple). Les commerces (cafés, restaurants, magasins), les établissements bancaires, les gares, les aéroports et les différents modes de transport en commun sont ainsi des espaces publics.

Les lieux affectés à un service public désignent les implantations de l'ensemble des institutions, juridictions et administrations publiques ainsi que des organismes chargés d'une mission de service public. Sont notamment concernés les diverses administrations et établissements publics de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les mairies, les tribunaux, les préfetures, les hôpitaux, les bureaux de poste, les établissements d'enseignement (écoles, collèges, lycées et universités), les caisses d'allocations familiales, les caisses primaires d'assurance maladie, les services de Pôle emploi, les musées et les bibliothèques<sup>24</sup>. »

## LA NEUTRALITÉ DES ÉDIFICES PUBLICS

### Neutralité confessionnelle

L'obligation de neutralité confessionnelle s'applique aux agents publics et aux salariés de droit privé chargés de l'exécution d'une mission de service public<sup>25</sup>. Elle concerne également les bâtiments publics. La loi de 1905 dispose en effet qu'« il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions<sup>26</sup> ».

**Les symboles religieux dans l'espace public sont possibles dès lors qu'ils sont du ressort de personnes privées.**

La question de la neutralité des bâtiments publics est depuis quelques années au centre de contentieux relatifs aux crèches de Noël installées par des collectivités territoriales dans leurs locaux ou sur la voie publique. Le juge administratif apprécie la légalité de cette pratique au cas par cas, en cherchant à déterminer si la crèche présente un caractère religieux ou traditionnel. Pour ce faire, il prend en compte l'aspect de la crèche, la façon dont elle est présentée, la récurrence de son exposition ou encore l'existence de traditions locales (cas des santons de Provence). Les premiers jugements intervenus au niveau des cours administratives d'appel illustrent ces différentes appréciations *in concreto* :

- en 2010, le conseil municipal de Moutiers (Oise) s'est vu obligé de retirer la crèche qu'il avait fait installer sur la place du village<sup>27</sup>;
- en 2014, la crèche installée par le conseil général de Vendée dans le hall de l'hôtel du département a connu le même sort<sup>28</sup>, avant d'être autorisée par la cour administrative d'appel de Nantes<sup>29</sup>. Le juge a considéré que cette crèche « s'inscrivait dans le cadre d'une tradition relative à la préparation

→

24. Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

25. Cour de cassation, chambre sociale, 19 mars 2013.

26. Loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, article 28.

27. Tribunal administratif d'Amiens, 16 novembre 2010.

28. Tribunal administratif de Nantes, 14 novembre 2014.

29. Cour administrative d'appel de Nantes, 13 octobre 2015.

## Fiche de synthèse n° 14

## Accueil et relation avec les publics

- *de la fête familiale de Noël et ne revêtait pas la nature d'un "signe ou emblème religieux"», compte tenu notamment « de sa faible taille, de sa situation non ostentatoire et de l'absence de tout autre élément religieux »;*
- À l'inverse, la crèche installée dans l'hôtel de ville de Melun (Seine-et-Marne) a été autorisée<sup>30</sup> puis interdite par la cour d'appel de Paris<sup>31</sup>, qui a estimé qu'« une crèche de Noël, dont l'objet est de représenter la naissance de Jésus, doit être regardée comme ayant le caractère d'un emblème religieux, et non comme une simple décoration traditionnelle »;
  - Par deux décisions en date du 9 novembre 2016, le Conseil d'État s'est prononcé sur les crèches de la nativité. Le Conseil d'État a d'abord rappelé que les crèches de Noël revêtaient une pluralité de significations, et qu'elles ne se bornaient pas à son seul caractère religieux. La haute juridiction a ensuite distingué les bâtiments publics au sein desquels l'exigence de neutralité interdit d'installer une crèche, sauf circonstances particulières justifiant une exception (compte tenu d'un intérêt culturel, artistique ou festif avéré) des autres emplacements publics dans lesquels une telle installation est en principe autorisée; sauf si elle constitue un acte de prosélytisme ou une revendication religieuse.

Il n'existe pas, à ce jour, de jurisprudence concernant les sapins de Noël dans les édifices publics. D'après l'Observatoire de la laïcité : « Un sapin de Noël, qui est à l'origine une tradition païenne, n'est pas considéré comme un signe ou un symbole religieux, mais le symbole d'une fête largement laïcisée.<sup>32</sup> »

Avant les polémiques sur les crèches et les sapins de Noël, la question de la neutralité religieuse des collectivités territoriales avait été soulevée par un contentieux relatif au **logotype du Conseil général de Vendée**. Ce logo présente deux cœurs entrelacés surmontés d'une croix, rappelant l'emblème des Chouans, restés fidèles au Roi et à l'Église pendant la

Révolution. **Ce symbole comporte donc une référence politique et religieuse**, mais le juge s'est focalisé sur cette dernière dimension. Dans son arrêt du 11 mars 1999, la cour administrative d'appel de Nantes a autorisé le logo du Conseil général de Vendée, en considérant qu'il n'avait pas pour objet de **promouvoir une religion**, mais avait au contraire pour fonction de symboliser, au travers de repères historiques, l'action du département. Là encore, c'est le contexte qui a guidé la décision du juge. On peut en effet supposer que, dans un autre département que la Vendée, un tel logo aurait été interdit.

## Neutralité politique

Il arrive que **des collectivités territoriales affirment des prises de position politiques en arborant des drapeaux à leur fronton**. Il est en ainsi, de la commune de Saint-Anne (Martinique), qui avait orné la façade de la mairie d'un drapeau rouge, vert et noir, emblème des autonomistes martiniquais. Dans un arrêt du 27 juillet 2005, le Conseil d'État a confirmé l'annulation par le tribunal administratif de Fort-de-France de la délibération municipale approuvant la pose de ce drapeau au fronton de la mairie de Saint-Anne<sup>33</sup>. Rejetant l'argument de la défense selon lequel ce drapeau n'était que l'**expression d'une identité culturelle**, la Haute Juridiction a estimé qu'il était « le **symbole d'une revendication politique exprimée par certains mouvements présents en Martinique** », en l'espèce une revendication autonomiste. Les juges ont mis en avant le fait que le maire de Saint-Anne était le président-fondateur d'un mouvement politique autonomiste, dont le site Internet présentait le drapeau rouge, vert et noir comme « drapeau nationaliste martiniquais ». Par cette décision, le Conseil d'État a étendu le principe de neutralité au **pavoisement des édifices publics**, en se fondant sur le raisonnement suivant : si l'administration est garante de l'intérêt général, il faut que ce qui la représente ne révèle aucun parti

30. Tribunal administratif de Melun, 22 décembre 2014.

31. Cour d'appel de Paris, 8 octobre 2015.

32. Observatoire de la laïcité, *Laïcité et gestion du fait religieux dans les établissements publics de santé*, février 2016.

33. Conseil d'État, 15 novembre 2004, M. Gaston Flosse.

pris politique, religieux ou philosophique. Concernant les drapeaux, rappelons que les communes sont invitées par le préfet (sur instruction du gouvernement) à procéder au pavoisement des édifices publics à l'occasion des **cérémonies commémoratives officielles**. Lors de ces cérémonies, le drapeau tricolore français est le seul emblème qu'il convient d'arborer sur les bâtiments publics. Toutefois, le pavoisement des édifices aux couleurs de l'Europe est possible, dès lors qu'il se fait en association avec les couleurs françaises (décret du 4 mai 1963). Lors de cérémonies publiques, des **drapeaux d'autres États** peuvent être suspendus en haut de mâts ou portés par des acteurs désignés mais leur utilisation doit toujours être accompagnée du drapeau français. Enfin, le fait d'arborer au fronton des édifices publics des drapeaux de **territoires revendiquant leur indépendance** (Tibet, Autorité palestinienne, Catalogne...) pourrait être interprété comme une prise de position politique et donc une entorse au principe de neutralité de l'administration.

#### Neutralité dans les bureaux de vote<sup>34</sup>

S'il est bien un moment où la neutralité des bâtiments publics doit être respectée, c'est celui du vote. Toutefois, cette **obligation de neutralité** ne s'applique pas uniformément. **Elle s'impose au président et aux membres du bureau de vote mais pas aux électeurs**, qui peuvent remplir leur devoir civique en habits religieux s'ils le souhaitent. Cependant, ils doivent s'abstenir d'influencer, par leur comportement, le vote des autres électeurs. L'obligation de neutralité concerne également le **bureau de vote**. Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que « *l'aménagement des locaux dans lesquels se déroule un scrutin ne doit pas porter atteinte à la liberté et à la sincérité du vote et doit donc être neutre* »<sup>34</sup>. Il s'agissait de la municipalité de Mahina, qui avait entièrement décoré les locaux où se déroulait le scrutin (l'élection des représentants

à l'assemblée de la Polynésie française), jusqu'aux rideaux des isolements, aux couleurs du parti sur la liste duquel figurait le maire de Mahina. Plusieurs membres des bureaux de vote portaient en outre des chemises à ces mêmes couleurs. Considérant que « *cette manœuvre a été de nature à altérer la sincérité du scrutin* », la Haute Juridiction a annulé les opérations de vote dans cette circonscription.

#### La liberté d'expression et ses limites

Dans les interactions entre agents et usagers, les règles de civilité et de respect mutuel ne sont pas toujours respectées. De part et d'autre, on assiste parfois à des propos déplacés, voire à de véritables agressions verbales. C'est pourquoi il est utile de rappeler la législation en matière de liberté d'expression. Le texte de référence est la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, maintes fois modifiée depuis, qui définit certaines limites. Sont notamment interdits :

- **l'injure**, qui désigne « *toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait* » (art. 29). L'injure publique, orale ou écrite, est passible d'une amende de 12 000 euros lorsqu'elle vise un **représentant politique ou un fonctionnaire** (art. 33) et de six mois de prison et 22 500 euros d'amende lorsqu'elle vise **une personne ou un groupe de personnes en raison de leur origine, de leur religion, de leur sexe, de leur orientation ou de leur identité sexuelle, ou de leur handicap** (art. 33);
- **la diffamation**, qui désigne « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* » (art. 29). La diffamation est passible d'une amende de 45 000 euros d'amende (art. 30) lorsqu'elle est commise contre une administration, un fonctionnaire ou un représentant politique, et d'un an de prison et 45 000 euros d'amende lorsqu'elle vise une

→

34. Cf. Lettre d'actualités juridiques Valeurs de la République et laïcité n°4 de janvier 2020.

## Fiche de synthèse n° 14

### Accueil et relation avec les publics

- personne ou un groupe de personnes pour les motifs déjà énoncés (art. 32);
- la **provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence** envers une personne ou un groupe de personnes en raison des motifs déjà cités, passibles d'un an de prison et 45 000 euros d'amende (art. 24);
- la **provocation au meurtre, à l'agression, au vol ou à la dégradation**, passibles de cinq ans de prison et 45 000 euros d'amende (art. 24);
- l'**apologie de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité**, passible des mêmes peines (art. 24), et la contestation de crimes contre l'humanité, passible d'un an de prison et 45 000 euros d'amende (art. 24 bis);
- la **provocation à des actes de terrorisme ou l'apologie du terrorisme**, passibles de cinq ans de prison et 75 000 euros d'amende (code pénal, art. 421-2-5);
- les **cris ou chants séditieux** proférés dans les lieux ou réunions publics (art. 24), passibles d'une amende de 1 500 euros.

Face à des propos de cette nature, l'agent d'accueil doit se garder de répliquer sur le même registre par des propos qui seraient tout aussi répréhensibles. Il peut signaler à l'usager le caractère illégal de ses propos et les poursuites auxquelles il s'expose, et **solliciter l'intervention de son supérieur hiérarchique**. Dans toute structure recevant du public, il est recommandé de **définir dans le règlement intérieur la conduite à tenir** en cas d'agression verbale ou physique par des usagers et de la faire connaître aux agents d'accueil. Tout employeur, public ou privé, a un **devoir de protection** envers ses salariés. Ces derniers disposent en outre d'un **droit d'alerte et de retrait** s'ils ont un motif raisonnable de penser qu'ils sont face à un danger grave et imminent (risque pouvant se réaliser brusquement et dans un délai rapproché) pour leur vie ou leur santé, ou s'ils constatent une **défectuosité** dans les systèmes de protection.

Les agents publics, quel que soit leur statut, bénéficient en outre de la **protection fonctionnelle** prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors), notamment en cas de **relation conflictuelle avec les usagers** : « *La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.* » Les conditions d'octroi de cette protection et les formes qu'elle peut prendre sont précisées dans une circulaire<sup>95</sup>. Aux guichets, il arrive que des usagers insatisfaits **accusent l'administration de racisme ou de discrimination**, soit parce qu'ils appartiennent à une minorité ethnique, soit parce qu'ils n'y appartiennent pas. Techniquement, une telle accusation peut être qualifiée de **diffamatoire** (cf. *supra*), sauf si l'allégation est prouvée. Ces accusations ne sont pas toujours sans fondement. La jurisprudence et les affaires traitées par le Défenseur des droits montrent que l'administration n'est pas exempte d'abus et de discriminations. Si un usager s'estime lésé et que les explications de l'agent ne le convainquent pas, le mieux est de l'inviter à adresser une **réclamation** à la direction de l'établissement, voire au Défenseur des droits, compétent pour toutes les discriminations et les problèmes avec l'administration.

95. Circulaire FP n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État.