

Projet de loi

relatif aux bibliothèques de lecture publiques et d'information.

Avis du Conseil d'Etat

(14 juillet 2009)

Par dépêche du 31 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique. Au texte du projet, élaboré par la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un extrait du texte de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat ainsi que la fiche financière.

Etait jointe également la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi (n° 5743) du député Marco Schank portant création d'un Service des bibliothèques publiques, sur laquelle le Conseil d'Etat a également émis un avis daté de ce jour.

Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet de garantir une meilleure diffusion de la société de la connaissance dans toutes les couches de la population. Elle a pour but d'assurer aux citoyens l'accès à la lecture, aux savoirs, à l'information, à l'instruction civique et à la culture ainsi que la possibilité de développer leurs connaissances tout au long de leur vie, en créant un cadre légal pour le fonctionnement des bibliothèques grand public. Il s'agit de définir les modalités de soutien et de contrôle à charge des communes, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le Conseil d'Etat rappelle la situation actuelle des bibliothèques au Luxembourg: seules 14 des 116 communes du Grand-Duché de Luxembourg disposent sur leur territoire d'une bibliothèque de lecture publique. A peine 40% de la population sont desservis et ce par 15 bibliothèques dont 6 bibliothèques communales ou municipales, donc gérées par des communes, et 9 bibliothèques associatives. Les ressources de ces dernières sont extrêmement limitées. La survie des bibliothèques associatives, dont le fonctionnement repose en partie sur le bénévolat, est constamment menacée.

Examen des articles

CHAPITRE I.- Objet

Article 1^{er}

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose d'écrire «Art. 1^{er} » au lieu de « Article Premier » en toutes lettres.

Quant au contenu, cet article se limite à des déclarations, certes louables, mais sans valeur normative. Si elles peuvent figurer dans un exposé des motifs, elles ne devraient pas avoir leur place dans un texte de loi et partant le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article sous examen de sorte que les articles subséquents seront à renuméroter.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat signale qu'il est préférable au premier tiret de remplacer le terme « garantir » par celui de « permettre ».

CHAPITRE II.- Définition

Article 2

Les bibliothèques grand public existant au Luxembourg ont des modes de fonctionnement très différents. Pour ne pas exclure certains opérateurs, le texte proposé tient compte de la réalité du terrain. Une « bibliothèque de lecture publique et d'information » peut être gérée par une ou plusieurs communes, par un syndicat de communes ou par toute autre personne morale de droit public ou privé.

CHAPITRE III.- Services et fonctionnement des bibliothèques de lecture publique et d'information

Article 3

Le Conseil d'Etat suggère d'adopter la formulation du manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique: « Les services de bibliothèque de lecture publique et d'information sont accessibles à tous, sans distinction d'âge, de race, de sexe, de religion, de nationalité, de langue ou de statut social ».

Article 4

Au cinquième tiret, le Conseil d'Etat préfère éviter le terme « professionnel », comme la tendance actuelle prévaut de mettre fin à la professionnalisation moyennant des associations qui s'efforcent à prester un service de niveau adéquat.

Il propose le libellé suivant:

« - un service d'information et d'aide à la recherche documentaire, ».

Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord quant aux horaires d'ouverture hebdomadaire requis. En consultant les sites des différentes bibliothèques existantes, il fait le constat suivant:

- Bibliothèque municipale de la Ville de Luxembourg (44h d'ouverture/sem.)
- Bibliothèque régionale de la Ville de Dudelange (24h d'ouverture/sem.)
- Bibliothèque municipale de la Ville d'Esch-sur-Alzette (22h d'ouverture/sem.)
- Bibliothèque municipale de la Ville de Differdange (20h d'ouverture/sem.).

Les 11 bibliothèques restantes, communales ou associatives, ont des horaires d'ouverture hebdomadaire entre 5 et 12 heures. Exiger des heures d'ouverture de 20 heures hebdomadaires minimum ne correspond pas à la demande du public dans les villes et villages de moindre importance démographique. Une fois qu'un regroupement de bibliothèques sera conclu, un règlement grand-ducal pourra fixer les horaires adaptés aux besoins locaux. Ainsi pourra-t-on considérablement réduire les frais de personnel tout en assurant un service de qualité.

L'Etat participera à raison de 50% aux frais du personnel spécialisé des bibliothèques de lecture publique et d'information agréées. Les autres 50% restent à charge des communes. Le Conseil d'Etat se pose la question si les élus communaux seront prêts à augmenter considérablement leurs budgets en sachant que l'offre en ce qui concerne les heures d'ouverture dépasse largement la demande de la clientèle fréquentant régulièrement les bibliothèques. Une plus grande flexibilité tenant compte des besoins de chaque région devrait être préservée. Cela éviterait la fermeture de petites bibliothèques qui auront du mal à payer une demi-tâche en personnel qualifié.

L'ouverture d'un nouveau local serait facilitée si on pouvait adapter les heures d'ouverture à des exigences tenant compte de la réalité du terrain.

Article 5

Quant au deuxième tiret, le Conseil d'Etat fait remarquer que les termes « et des quotidiens » sont à supprimer étant donné que les quotidiens sont compris dans le terme générique de « périodiques ».

En ce qui concerne le fonds documentaire de titres, la règle de proportionnalité au nombre d'habitants est appliquée. Cette règle devrait également être appliquée aux heures d'ouverture des bibliothèques.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'Etat apprécie l'effort des auteurs du projet de loi d'offrir aux utilisateurs des bibliothèques de lecture publique et d'information performantes gérées par des agents professionnels. Il doute toutefois de l'opportunité de procéder à un revirement fondamental de la politique suivie jusqu'à présent, qui préservait une place dans la gestion des bibliothèques communales à des personnes qui montraient un intérêt, des talents ou des préférences pour cette gestion, sans être nécessairement des bibliothécaires professionnels ayant bénéficié d'une formation académique complète préalable. C'est précisément l'enthousiasme de cette catégorie de personnes qui a contribué à la création et à la survie des petites bibliothèques communales existantes. Le texte du projet de loi ne prend plus en considération, en dehors d'agents ayant bénéficié d'une formation académique, que des personnes faisant preuve d'une expérience professionnelle adéquate. Sur le plan communal, l'entrée en fonction ne pourrait plus se faire qu'au niveau de l'attaché administratif, c'est-à-dire de l'universitaire.

Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec l'amalgame que fait l'article 7 entre les différentes fonctions, carrières et titres académiques. D'après le projet de loi sous avis, la bibliothèque peut être gérée par un bibliothécaire ou un bibliothécaire-documentaliste, ou un agent qui fait preuve d'une expérience professionnelle adéquate, ou bien un agent titulaire d'un diplôme donnant accès à la carrière de l'attaché administratif auprès de la fonction communale, chacun de ces agents pouvant être engagé soit sous le régime du fonctionnaire communal soit sous celui de l'employé communal. Certes, le législateur essaie de s'adapter à la réalité du terrain. Cependant, il faudra faire preuve de plus de rigueur en ce qui concerne les qualifications exigées par rapport à l'importance de la bibliothèque gérée.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la façon impropre dont les auteurs du projet de loi envisagent la création de nouvelles carrières et fonctions au niveau communal. Le texte de l'alinéa 4 de l'article 7 est, du point de vue formel, complètement insuffisant à cet effet.

Alors que la fonction du bibliothécaire-documentaliste n'est pas prévue dans le cadre de la Bibliothèque nationale, le Conseil d'Etat, devant le mutisme de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article, se demande quel rôle les agents en question pourraient jouer dans une bibliothèque à caractère local, d'autant plus que les bibliothèques scolaires (dans l'intérêt desquelles la fonction visée a été créée) sont encouragées par le projet de loi à prendre part avec leurs spécificités à la constitution des bibliothèques de lecture publique et d'information à vocation régionale.

Le libellé de l'article 7 du projet de loi montre toutes les difficultés qu'éprouvent les auteurs du projet de texte à faire concorder les différentes visées qu'ils poursuivent simultanément. Le Conseil d'Etat suggère d'adopter une attitude prudente et modeste bâtie essentiellement sur la volonté des administrations communales de faire bénéficier leurs populations de services supplémentaires tout en les encourageant grâce à des aides financières de l'Etat. Ainsi, l'aide de l'Etat à la création d'une nouvelle bibliothèque locale pourrait-elle être rendue dépendante de

l'ouverture de la nouvelle bibliothèque pendant 3 x 2 heures réparties sur des demi-journées différentes. L'accompagnement financier et administratif de l'Etat resterait acquis si le projet bourgeonnant se développait au cours des trois premières années de son existence à 5 x 2 heures, ce qui justifierait l'engagement d'un agent permanent à demi-tâche. La perspective « top down » adoptée par les auteurs du projet de loi paraît excessivement ambitieuse et risque d'acculer rapidement les administrations communales à l'alternative d'abandonner un projet irréaliste ou de continuer à le financer, même s'il ne répond pas à une demande de la part de la population locale.

Le Conseil d'Etat renvoie par ailleurs à son observation relative à l'article 4 en ce qui concerne la « professionnalisation ».

Article 8

Sans observation.

Article 9

En permettant aux bibliothèques scolaires (c'est-à-dire aux bibliothèques des lycées) de décider de leur initiative de s'associer à un projet de création d'une bibliothèque à vocation régionale, les auteurs du projet de loi ne tiennent pas compte du lien hiérarchique existant entre ces bibliothèques (et les agents qui en assument la responsabilité, à savoir les directeurs de lycée) et le ministre de l'Education nationale.

Article 10

En ce qui concerne le « Bicherbus », le terme technique de « bibliothèque circulante » utilisé dans les pays voisins pour qualifier ce type de bibliothèque serait plus approprié que « bibliothèque itinérante ». Il s'agit d'un service régulier, aussi bien au niveau du calendrier qu'au niveau géographique.

Quant à la création d'une section supplémentaire à la Bibliothèque nationale, le texte du projet de loi devra, sauf à empêcher le Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel, se plier aux formes d'usage et modifier la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels. Comme l'article 21, e) du projet de loi comble formellement la lacune, le texte de l'article 10 est complètement superfétatoire et devrait être relégué au commentaire des articles.

CHAPITRE IV.- Agrément

Articles 11 et 12

Sans observation.

CHAPITRE V.- Financement

Article 13

Le Conseil d'Etat recommande de compléter l'article 13 par le bout de phrase: « , à condition que les critères du chapitre II soient remplis ».

Article 14

Le Conseil d'Etat, n'étant pas au courant du détail des dossiers des agents gérant actuellement les bibliothèques communales ou associatives, n'est pas à même de se prononcer sur l'opportunité des modalités financières retenues à l'article sous examen. Il estime que les montants en question devront être suffisamment substantiels pour constituer une aide véritable et un encouragement au maintien respectivement à la création de ces bibliothèques.

Article 15

Le Conseil d'Etat fait remarquer que le projet de loi ne précise pas si l'aide financière de 20.000 euros est une prime unique ou une aide annuelle. Le texte devrait être plus précis, même si la fiche financière fournit les renseignements nécessaires.

Articles 16 à 18

Sans observation.

CHAPITRE VI.- Organes consultatifs

Article 19

Le Conseil d'Etat estime qu'il est superflu d'autoriser les bibliothèques de lecture publique et d'information de s'adjoindre facultativement un comité consultatif aux missions non définies (« notamment »).

Chaque bibliothèque devrait rester à même de prendre ses propres initiatives en vue de se structurer.

Article 20

Selon l'article 20, un Conseil supérieur des bibliothèques a pour missions « notamment » de coordonner les activités de promotion de la lecture et des savoirs et des actions en faveur du développement des compétences de recherche documentaire. Il y a tout d'abord lieu de supprimer le mot « notamment » et de veiller à ce que la loi soit précise et complète dans la rédaction de ses dispositions normatives.

A l'alinéa 2, quatrième tiret, il y a en outre lieu de supprimer le bout de phrase « dont le coordinateur du service « Bicherbus » », puisqu'il

n'échet pas de préciser dans la loi la composition de la délégation que le ministre du ressort entendra constituer.

En vertu de l'alinéa 3, les membres du Conseil supérieur des bibliothèques ont droit à un jeton de présence. Le Conseil d'Etat exige sous peine d'opposition formelle d'inscrire un montant maximal des jetons de présence dans le texte de loi, quitte à prévoir que le montant pourra être précisé par règlement grand-ducal.

CHAPITRE VII.- Dispositions modificatives

Article 21

Quant aux points b) et e), le Conseil d'Etat renvoie à son observation sous chapitre III, article 10, relative à l'emploi du terme « bibliothèques circulantes ».

Article 22

En présence des explications sommaires du commentaire de l'article, le Conseil d'Etat estime qu'il interprète correctement les intentions des auteurs du projet de loi en supputant que les engagements de renforcement en faveur de la Bibliothèque nationale ne constituent pas l'apport de l'Etat prévu à l'article 7 du projet de loi, mais sont destinés exclusivement à permettre à la Bibliothèque nationale de faire face au travail supplémentaire que provoqueront dans son chef les nouvelles missions que lui confie le projet de loi.

Article 23

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 23 et de rajouter cette disposition sous le point f) de l'article 21.

CHAPITRE VIII.- Dispositions transitoires

Article 24

D'une part, le Conseil d'Etat a du mal à qualifier cette disposition de transitoire. En effet, le propre d'une disposition transitoire consiste à aménager le passage d'un régime antérieur vers un régime nouveau, et ce dans les cas où la norme nouvelle s'applique directement aux effets futurs des situations nées sous le régime de la réglementation antérieure. Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, l'aide financière projetée n'ayant pas existé auparavant.

D'autre part, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du texte qui prévoit l'octroi annuel d'une aide financière pour les bibliothèques qui ne remplissent pas « toutes » les conditions pour obtenir l'agrément en tant que bibliothèques de lecture publiques et d'information. Quels critères doit remplir une bibliothèque pour obtenir cette aide? Quel est le montant de cette aide? A défaut de critères objectifs et précis, le Conseil d'Etat ne peut

pas marquer son accord avec une disposition susceptible d'ouvrir la porte à l'arbitraire.

Le Conseil d'Etat estime encore qu'il serait plus efficace de prévoir une période transitoire au bénéfice de chaque bibliothèque existante ou à créer qui s'engagera sur le chemin d'une bibliothèque de lecture publique et d'information, plutôt que d'assumer que toutes les nouvelles initiatives se développeront immédiatement après le vote de la loi à venir.

Article 25

Au deuxième alinéa de l'article sous examen, il y a lieu de remplacer les termes « Ministère de la culture » par ceux de « ministre ayant dans ses attributions la Culture ».

Article 26

Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec la mesure proposée par les auteurs du projet de loi. En effet, comment admettre que la Bibliothèque nationale, après les régularisations massives intervenues dans le cadre de la loi du 25 juin 2004 mentionnée plus haut, et deux années à peine après l'entrée en vigueur de cette dernière, ait déjà procédé à un nouvel engagement en dehors des circuits normaux. La mesure de rattrapage individuel est d'ailleurs d'autant plus extraordinaire que l'agent qu'elle vise n'aurait terminé son stage (auquel il aurait été admis après une procédure de recrutement normale) le 1^{er} novembre 2008. A supposer que le texte sous examen soit voté par la Chambre des députés à la rentrée 2009, la perte de temps de l'agent sur une carrière normale ne serait donc que d'une année – désavantage qui est largement compensé, de l'avis du Conseil d'Etat, par les avantages qui résultent du recrutement hors concurrence du même agent.

CHAPITRE IX.- Disposition finale

Article 27

Cet article est à rayer; son libellé sied à un règlement grand-ducal et est impropre à une loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 juillet 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer