



Se positionner dans sa collectivité

Vademecum à destination des personnels de bibliothèque
Septembre 2015. 2^e édition, avril 2016

Le présent vademecum est destiné aux personnes, responsables et équipes, des bibliothèques relevant d'une collectivité territoriale.

Il a pour objectif de leur fournir des pistes pour leur permettre de se positionner vis-à-vis de leur hiérarchie administrative et de l'exécutif politique dont ils relèvent, en particulier en cas d'alternance ou de changement d'interlocuteur.

[Compétence légale et légitimité élective](#) - 1

[Droits et obligations](#) - 2

[Comprendre le positionnement et le temps du politique](#) - 4

[La mise en œuvre et les marges d'autonomie](#) - 7

[Développer un relationnel diversifié](#) - 7

[Quels recours en cas de situation difficile ou désaccord grave](#) - 8

[Les textes de référence et leur bon usage](#) - 11

Compétence légale et légitimité élective

Les compétences des collectivités territoriales en matière de bibliothèques sont fixées par la loi, mais leur contenu n'est pas précisé.

Le *Code du patrimoine* précise que les bibliothèques municipales sont gérées par les communes et que les bibliothèques centrales de prêt, instituées par une ordonnance de 1945, sont transférées aux départements et appelées bibliothèques départementales de prêt.

Le *Code général des collectivités territoriales* autorise les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à lui transférer la gestion de leurs bibliothèques.

Toutes ces bibliothèques sont donc incontestablement de compétence municipale (ou par transfert éventuellement intercommunale) ou départementale, mais aucun texte législatif ni réglementaire ne contraint ni n'encadre cette compétence, même si on peut se référer à titre indicatif à certains textes nationaux ou internationaux, de portée générale ou spécifique aux bibliothèques (voir ci-dessous).

Elles relèvent donc de la libre définition des politiques locales par les élus dans le cadre de la libre administration des collectivités locales garantie par la Constitution.

Article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Les fonctionnaires et autres agents publics sont donc tenus d'appliquer la politique définie par les élus, tout en pouvant le cas échéant pratiquer l'aide à la décision.

Droits et obligations

La loi du 13 juillet 1983¹. a pour la première fois fixé les droits et obligations communs à tous les fonctionnaires, d'État, territoriaux et hospitaliers, y compris aux fonctionnaires stagiaires Les agents contractuels disposent aujourd'hui des mêmes droits et obligations. Plusieurs fois modifiée depuis, elle a fait l'objet d'un enrichissement conséquent avec la loi n°216-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Les manquements aux obligations sont susceptibles de constituer une faute professionnelle et de motiver une sanction disciplinaire. Sont ici commentées quelques dispositions essentielles :

Article 4 : Situation du fonctionnaire

« Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire. »

Le fonctionnaire n'est pas dans la situation d'un salarié qui a signé un contrat de travail avec une autre partie juridiquement égale, l'employeur. Il est unilatéralement soumis à la puissance publique qui peut modifier les règles du jeu. On ne peut donc se prévaloir d'un contrat qu'on aurait signé. Cette situation de sujétion est compensée par des garanties légales définies dans la présente loi. Sur ce point, la situation des agents contractuels est différente.

Article 1 : Laïcité et neutralité

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à une obligation de neutralité »

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses opinions religieuses. [Il] traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

Article 6 : Liberté d'opinion et principe de non-discrimination

« La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation familiale, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. »

Les fonctionnaires sont libres de leurs opinions, mais l'expression de celles-ci a des limites (voir les trois points suivants).

Jurisprudence : Devoir de réserve

Cette obligation très importante à connaître ne relève pas de la loi, mais de la jurisprudence. Celle-ci est cependant suffisamment constante pour qu'il faille lui prêter attention. Le « devoir de réserve » ou « obligation de réserve » (les deux expressions ont cours) interdit aux fonctionnaires de prendre des positions publiques sur les affaires de la collectivité qui les emploie et sur la politique menée par les élus qui en ont la charge². La jurisprudence est d'autant plus sévère que le niveau hiérarchique de l'agent est élevé.

¹ Version actualisée : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&fastPos=4&fastReqId=1244404508&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

² Voir notamment : <http://www.lagazettedescommunes.com/1559/l%E2%80%99obligation-de-reserve-des-agents-territoriaux-en-10-questions/> et <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F530.xhtml>.

Article 26 : Obligation de discrétion professionnelle

« Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. »

Cette obligation concerne des faits et non des opinions. Les fonctionnaires ne doivent pas prendre l'initiative de divulguer des faits et des documents dont ils ont connaissance dans le cadre de leur travail. Le droit d'accès du public aux documents administratifs s'exercent dans le cadre de procédures contrôlées par la hiérarchie.

Article 28 : Devoir d'obéissance

« Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. »

Quelle que soit son opinion sur ceux-ci, le fonctionnaire doit exécuter les ordres reçus. Il n'est délié de cette obligation que si ces ordres sont illégaux, et on notera la prudence de la formulation de la loi sur cette exception au devoir d'obéissance.

Article 29 : Faute professionnelle

« Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. »

Toute faute professionnelle est susceptible d'une sanction qui doit lui être proportionnée, prononcée par l'autorité territoriale selon une procédure définie par la loi et notamment après avis, pour les sanctions les plus graves (à partir de 5 jours de mise à pied), d'un conseil de discipline³.

À noter que l'insuffisance professionnelle n'est pas une faute, mais que sa reconnaissance par l'employeur ne peut se traduire que par sa révocation. Toutefois, pour préserver des garanties au fonctionnaire, la procédure disciplinaire avec conseil de discipline est appliquée.

Articles 25bis : Déontologie et conflits d'intérêt

« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. »

« Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. »

Article 6ter : Lanceurs d'alerte

Le fonctionnaire ne peut être sanctionnés ni lésé dans sa carrière pour avoir dénoncé un crime, un délit ou un conflit d'intérêt aux autorités administratives et judiciaires (et non à d'autres, par exemple à des journalistes). S'il s'agit d'un conflit d'intérêt il *« doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève »*. En cas de mauvaise foi ou intention de nuire il peut être poursuivi au pénal.

³ Pour la fonction publique territoriale, se reporter au chapitre VIII « Discipline », articles 89 à 91 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434&fastPos=1&fastReqId=1906285614&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

Ces dispositions coexistent avec celles de l'article 40 du *Code de procédure pénale* selon lequel « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Le Code Pénal ne prévoit pas de sanction en cas de non-dénonciation. En revanche, la responsabilité pénale de l'agent public pourrait être recherchée sur le fondement de la complicité par abstention ou sur le fondement de certains textes réprimant l'inaction

Cette obligation peut être considérée comme une exception au devoir de discrétion professionnelle s'agissant de faits commis par un élu ou un agent public de la collectivité, mais non au devoir de réserve : le signalement doit être fait au procureur de la République et non rendu public.

D'autre part, un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁴ prévoit un dispositif de protection des lanceurs d'alerte⁵.

Article 32 : Et les contractuels ?

N'ont pas la qualité de fonctionnaire les agents contractuels des collectivités territoriales ainsi que les agents stagiaires qui ont vocation à être titularisés.

Le décret n° 2015-1912⁶. les régite et la loi n°216-483 du 20 avril 2016 leur attribue les mêmes garanties et obligations qu'aux fonctionnaires sauf naturellement celles liées à la carrière

Comprendre le positionnement et le temps du politique

Pour mieux appréhender le positionnement des élus, il est utile d'essayer de se mettre à leur place.

Ils ont en charge l'ensemble des questions relevant de leurs compétences, qui peuvent être très larges. Les bibliothèques, la lecture publique, n'en constitue qu'un domaine parmi bien d'autres. Il est normal qu'elles ne soient pas sans cesse au centre de leurs préoccupations et ne sollicitent leur attention que de façon épisodique, quand une décision doit être prise, un arbitrage rendu, un projet mis en place.

Sollicités sans cesse par de multiples dossiers et urgences, les élus ne peuvent accorder aux sujets et services qui ne figurent pas dans leurs priorités permanentes ou du moment qu'une attention à éclipses. Ces sujets entreront d'autant plus dans leur champ de vision que ces sujets leur apparaîtront liés à leurs préoccupations générales, que ces services leur apparaîtront comme des instruments utiles à la résolution des problèmes qui se présentent à eux.

Ainsi la bibliothèque, en dehors des occasions d'arbitrages évoquées plus haut, leur apparaîtra d'autant plus visible qu'elle se révélera un outil au service de politiques plus globales,

⁴ Dossier législatif : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/deontologie_droits_obligations_fonctionnaires.asp.

⁵ Sur cette question, voir sur le site de Transparency France : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/f/fiche_technique_whistleblowing.php et http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/CP_Guide_pratique_a_l%27usage_des_lanceurs_d%27alerte.php

⁶ Décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031741522>.

culturelles, sociales, éducatives, particulièrement pour telles parties de la population, et non un secteur à part, très spécifique et n'obéissant qu'à sa logique propre.

Ces considérations valent aussi pour les directeurs généraux des services.

On peut aussi les appliquer, mais dans une bien moindre mesure, aux élus en charge de la culture et aux directeurs des affaires culturelles.

Le temps de l'appropriation

À l'arrivée d'une nouvelle équipe, dans le cadre ou non d'une alternance, ou simplement d'un nouvel élu ayant dans son domaine de responsabilité la lecture publique, celle-ci ne fait pas forcément l'objet d'une politique élaborée ni même d'une vision précise fondée sur des faits et une volonté. C'est normal, le champ de l'action publique est vaste et, sauf si le sujet a été localement sous le feu de l'actualité, il n'est pas forcément des plus en vue.

Mais lorsqu'on n'a pas d'idée, on en a quand même : ce qui prime alors ce sont des représentations a priori sur les bibliothèques, qui peuvent être très réductrices, surtout si elles ne reposent sur aucune pratique personnelle de fréquentation, ou sur des pratiques trop anciennes ou dans un contexte de bibliothèques peu développées.

Il est normal qu'il y ait un temps d'appropriation, plus ou moins long, de ce sujet comme de bien d'autres, temps nécessaire pour que les décideurs se fassent leur propre opinion, prennent personnellement la mesure d'un domaine de l'action publique au départ peu familier. Dans cette phase, le rôle des professionnels est pédagogique : faire en sorte d'aider peu à peu le décideur à appréhender lui-même le sujet, par des faits, des projets ponctuels, le recours mesuré à des exemples pris ailleurs, plutôt que par un exposé définitif et clos qui n'emportera pas l'adhésion.

On parle ici d'une appropriation en matière d'enjeux politiques, et non obligatoirement de connaissance directe en tant qu'usager.

Cette appropriation pourra aboutir à la formulation d'une politique explicite en matière de bibliothèque (ses objectifs, ses moyens), mais ce n'est pas toujours le cas.

Le temps de la validation et l'aide à la décision

La lecture publique accède véritablement au statut d'objet de politique publique quand elle fait l'objet d'une décision. Il appartient aux professionnels de faciliter la prise de position en l'éclairant le mieux possible par des faits et des propositions d'orientation.

Cela peut prendre du temps: les équipes municipales ont de multiples responsabilités à assumer, chaque dossier vient à son heure. Mais quand aucune décision n'est à rendre dans un de leurs domaines de responsabilité, celui-ci aura tendance à ne pas être vu. C'est pourquoi il est bon que la bibliothèque fasse l'objet de décisions.

Cela peut concerner de grands dossiers comme un projet de création ou de rénovation de bâtiments, ou bien la tarification, les horaires d'ouverture, une démarche de partenariat, etc. Mais on peut aussi transformer en objet de validation ce qui relève d'une activité quotidienne ou régulière : un programme d'actions culturelles, ou encore la politique documentaire qui peut faire l'objet d'une charte validée par les élus. La validation étant alors une forme suprême d'appropriation. Et n'oublions pas que l'élaboration annuelle du budget peut être l'occasion d'une validation d'objectifs et de moyens

Qui valide ? Cela va du supérieur hiérarchique direct ou non (un DAC, UN DGA, UN DGS) au détenteur de l'autorité territoriale (maire ou président). Mais la validation politique prend une grande force quand elle fait l'objet d'une délibération du conseil (municipal, communautaire ou départemental selon le cas).

Naturellement, la décision finale peut ne pas correspondre totalement ou partiellement, aux propositions des professionnels : à chacun son rôle. Il appartient ensuite à ces derniers de mettre en œuvre.

Le temps de l'urgence

S'il est nécessaire de comprendre que l'appropriation d'un domaine et la prise de décision peuvent prendre du temps, il faut aussi savoir réagir devant l'urgence. Celle-ci peut être imposée par un événement (comme un incident technique ou humain à la bibliothèque), mais aussi par la sollicitation d'un supérieur hiérarchique ou d'un élu.

Cette urgence, qui relève parfois d'un mode de travail, est souvent constitutive des temporalités différentes dans lesquelles se trouvent les décideurs et les services. Quand on a une multitude de dossiers à traiter, chacun d'eux vient à son heure et il faut alors faire vite.

L'urgence peut être également ressentie parce que l'impulsion sur un sujet vient du décideur et non de la bibliothèque.

Tout en respectant naturellement des conditions décentes de travail, il faut aussi savoir profiter des temps d'urgence qui sont des occasions où le courant passe, occasions qui pourront ne pas se représenter si on les refuse.

Les positionnements de l'élu spécialiste

Il existe différents types d'élus en charge de la bibliothèque. Il peut être maire-adjoint ou vice-président en charge d'un domaine plus général (souvent la culture, mais ce leur être un champ plus vaste ou différent). Mais il peut être un conseiller délégué, n'ayant en charge que les bibliothèques, souvent sous la responsabilité d'un maire-adjoint ou vice-président.

Son positionnement vis-à-vis de l'exécutif peut être très divers : il peut y être très intégré et avoir "l'oreille" du maire ou du président, ou au contraire être isolé et disposer de peu de poids. Il convient d'être prudent dans ce dernier cas et de bien s'appuyer sur sa hiérarchie et de faire en sorte que le maire ou président soit en situation de valider de temps à autre sur la bibliothèque.

Il existe aussi un éventail de positionnements de l'élu spécialiste vis-à-vis du service bibliothèque. Cela va de l'absence totale d'implication jusqu'à l'interventionnisme forcené. Ce dernier cas, qui se rencontre davantage dans les petites communes, relève de la déviation bien connue de l'élu qui se prend pour un chef de service. Il convient là encore d'être prudent et de s'appuyer sur sa hiérarchie.

Dans les communes généralement de moins de 3000 habitants ou tout ou partie de l'effectif de la bibliothèque est constitué de bénévoles, la frontière entre personnel et élus peut être brouillée puisque des élus ou conjoints d'élus peuvent être bénévoles à la bibliothèque.

Les cadres dirigeants territoriaux et le politique

Les cadres dirigeants d'une collectivité ne sont pas assimilables aux élus. Ils sont à la fois dans l'aide à la décision et dans la mise en œuvre. Ils peuvent dans une certaine mesure incarner la continuité du service public ainsi que ses règles et contribuer au respect des personnels et de leur compétence. La voie hiérarchique qui s'impose normalement aux fonctionnaires et agents publics les met d'ailleurs d'abord en contact avec eux pour recevoir des ordres mais aussi échanger sur la faisabilité de leur mise en œuvre. Toutefois une certaine porosité peut exister entre cadres dirigeants et élus et il importe de bien analyser chaque situation locale.

Les directeurs généraux des services et les directeurs généraux adjoints occupent un emploi fonctionnel dans lequel, s'ils sont fonctionnaires, y sont détachés. En cas de changement de

maire ou de président, même s'il n'y a pas alternance politique, il est souvent d'usage qu'ils soient remplacés même si rien n'y oblige. D'autres postes de cadres dirigeants, même non fonctionnels, peuvent aussi être appelés à changer de titulaire dans les mêmes circonstances.

Par ailleurs, un maire ou président, à partir d'une certaine taille de collectivité, peut disposer d'un cabinet qui se situe en dehors de l'organigramme hiérarchique. Son rôle et son poids varie selon les collectivités. Le cabinet est clairement au service du politique et n'a pas en principe à interférer avec les services.

La mise en œuvre et les marges d'autonomie

Il appartient aux fonctionnaires et agents publics de mettre en œuvre les décisions prises, mais aussi plus généralement de faire tourner le service.

Il est difficile de formaliser avec précision les marges d'autonomies de l'équipe et de son responsable, mais elles peuvent être très grandes. Il importe cependant de garder à l'esprit d'une part qu'on agit dans un cadre de service public, et d'autre part qu'on exerce dans un service parmi d'autres d'une collectivité placée sous la responsabilité d'élus du suffrage universel.

Les décisions échappant toujours au chef de service ou directeur de bibliothèque sont faciles à dénombrer : la fixation du budget et son exécution (sauf parfois une délégation de signature des bons de commande jusqu'à un certain montant), les effectifs (création et transformation de postes, décision de pourvoir un poste vacant), les tarifs, les horaires. Tous domaines où son rôle relève de l'aide à la décision. Rien d'autre n'est fixé par aucun texte.

L'intervention directe des élus dans les acquisitions documentaires est généralement considérée comme illégitime, mais aucun texte contraignant ne définit ni ne protège cette situation. Seule la persuasion locale, et parfois le débat public quand il survient, peut conduire à ce que cette frontière soit respectée. Quand elle survient, elle peut porter sur des retraits d'ouvrages ou la suppression de titre sur une liste de commande (on peut alors parler de censure) ou l'imposition de titres.

On peut recommander que les bons de commande comportent simplement une somme et un type d'ouvrages, sans liste jointe. Au demeurant, deux types d'acquisition (les choix sur place chez le fournisseur et les offices de libraire) s'accommodent mal d'une liste précédant l'engagement de dépenses.

Mais il faut surtout recommander une formalisation de la politique documentaire, sous la forme au moins d'un document général tel qu'une charte d'acquisition, qui énonce les critères selon lesquels les choix sont faits. Ce document peut d'ailleurs être validé par l'autorité territoriale ou mieux encore par l'assemblée délibérante. Une telle démarche peut, sans l'empêcher, faciliter le dépassement de l'arbitraire des uns et des autres. C'est aussi un outil démocratique, puisque la politique documentaire est alors portée à la connaissance des citoyens.

Développer un relationnel diversifié

La bibliothèque, qui a selon les cas le statut de direction ou de simple service de la collectivité, est insérée dans une pyramide hiérarchique. Le responsable de la ou des bibliothèques devra toujours passer par la voie hiérarchique qui comprend typiquement un directeur ou une

directrice de la culture, un directeur général adjoint ou une directrice générale adjointe et enfin un directeur général ou une directrice générale des services, même si cet empilement hiérarchique peut être moindre ou au contraire plus épais et que la ou les bibliothèques peuvent relever d'autres instances que culturelles.

Il est possible et même préférable de développer un relationnel plus diversifié. Le service de bibliothèque est forcément en relation avec des services fonctionnels (finances, ressources humaines ; fournitures, etc.) mais est aussi amené à travailler en transversalité avec d'autres services opérationnels (enfance, jeunesse, social, etc.). Et il est parfois possible que des membres du service bibliothèques participent à des démarches globales de la collectivité. Autant d'occasions développer des relations de travail et des relations humaines en son sein.

Enfin les contacts informels peuvent avoir leur utilité tant avec des personnels et responsables d'autres services qu'avec des membres de la direction générale ou des élus.

La diversification du relationnel au sein de l'institution conforte la place de la ou des bibliothèques et leur reconnaissance comme service public parmi d'autres.

Quels recours en cas de situation difficile ou désaccord grave ?

On le voit, en cas de désaccord entre un agent public et sa hiérarchie administrative ou politique, les possibilités du premier sont limitées. Il convient de bien distinguer le salarié, qui exerce dans un certain cadre, du citoyen qui demeure libre de ses opinions et est porteur de valeurs auxquelles il est attaché.

L'expression publique sur des faits concernant la gestion d'une collectivité territoriale appartient aux organisations syndicales, aux associations et aux mouvements politiques qui peuvent intervenir sur la place publique.

En cas de difficulté dans sa situation personnelle ou collective dans la collectivité et/ou de désaccord grave avec sa hiérarchie ou ses élus, il est normal de rechercher des solutions ou des voies de recours.

Il faut d'abord être conscient qu'il est très rare qu'un texte législatif (lois et ordonnances) ou réglementaire (décrets et arrêtés ministériels ou interministériels) corresponde exactement à la situation vécue et fournisse une réponse immédiate. En outre, chaque situation locale à ses complexités, son historique, son jeu de rapports de force qu'il est très difficile d'évaluer de l'extérieur. On peut cependant esquisser ici quelques conseils.

Ne pas rester seul

Il est d'abord utile de se confier à son entourage, mais surtout à des collègues de confiance de la même collectivité, travaillant dans le même service, mais aussi d'autres services. Nouer un réseau de relations interservices est de toutes les façons très utile : il est préférable de ne pas rester dans la « bulle bibliothèque ». Mais on peut aussi se rapprocher de collègues d'autres bibliothèques. On accueillera avec précaution les conseils venant de personne travaillant dans le secteur privé : les références ne sont pas les mêmes, le Code du travail ne s'applique pas en tant que tel et les Conseils de prud'hommes sont incompétents (c'est au tribunal administratif de statuer, voir plus loin).

On peut aussi s'adresser directement à la DRH de sa collectivité en s'abstenant de passer par la voie hiérarchique, ce qui est admis dans une partie des collectivités.

La voie syndicale

En matière de conflit du travail avec l'employeur, ce sont les organisations syndicales qui sont compétentes pour discuter avec celui-ci. L'ABF distingue clairement son action de celle des organisations syndicales, dont elle respecte le champ d'action, et elle observe vis-à-vis de celles-ci une stricte neutralité.

Elle laisse donc l'agent contacter l'organisation de son choix en fonction de ses préférences personnelles, mais aussi du paysage syndical local.

Il n'existe pas dans les collectivités territoriales de délégué de personnel ni de délégué syndical. Il existe en revanche des élus du personnel aux organismes consultatifs mais aussi des sections syndicales ou syndicats structurés au niveau d'une collectivité et qui sont généralement reconnus comme interlocuteurs par l'employeur.

Quand aucune organisation n'est présente dans la collectivité, on peut s'adresser à une structure locale ou départementale, spécialisée ou non dans les collectivités territoriales, même si un interlocuteur extérieur à la collectivité est souvent de moindre poids vis-à-vis de l'employeur.

Il est possible de contacter les représentants du personnel élus afin qu'ils interrogent la Collectivité sur toutes les questions générale d'organisation du travail, régime indemnitaire, fiche poste, effectifs, formation professionnelle lors des Comités techniques (obligatoires à partir de 50 agents). La Collectivité doit, elle, y présenter toutes modifications d'organisation. Des représentants du personnel délégués nommés peuvent questionner la Collectivité sur les questions d'hygiène, de sécurité personnelle, lors des Comités d'hygiène de sécurité et de conditions de travail (obligatoires à partir de 200 agents)., les cas individuels peuvent y être abordés. Les Commissions Administratives Paritaires, constituées par catégorie A, B et C de représentants des collectivités et des organisations syndicales émettent des avis consultatifs, le plus souvent validés par l'autorité territoriale, sur les questions relatives aux carrières des agents (avancement, promotion, discipline).

Si vous faites l'objet d'une procédure disciplinaire, il est fortement conseillé de se faire assister d'un représentant syndical. Celui-ci peut vous accompagner lors de la consultation de votre dossier et durant l'éventuel conseil de discipline (requis pour les sanctions supérieures à 5 jours de mise à pied).

Une procédure disciplinaire doit s'appuyer sur une ou plusieurs fautes de service auxquelles la sanction doit être, selon la jurisprudence, proportionnée. Une procédure pour insuffisance professionnelle a comme seule conclusion la révocation, mais après réunion d'un conseil de discipline à titre de garantie pour l'agent.

Le monde professionnel des bibliothèques

Outre l'ABF évoquée ci-dessous, vous pouvez vous rapprocher :

- de la BDP, en fonction des relations de travail qui existent le cas échéant avec elle ; ils peuvent être de bons conseils, mais leur intervention doit respecter le principe de non-ingérence entre collectivités territoriales ;
- du conseiller Livre de la DRAC, avec la même limite concernant l'État.

L'inspection générale des bibliothèques, quant à elle, ne peut s'autosaisir d'une situation particulière dans une collectivité. Mais il peut être utile qu'elle soit informée de situations particulièrement préoccupantes.

Vous pouvez également débattre d'une situation qui vous préoccupe dans des forums, en particulier Agorabib, géré par l'ABF⁷. Pour respecter le devoir de réserve, prenez garde cependant de ne pas rendre votre collectivité aisément reconnaissable et de vous connecter sous un pseudonyme. Ce qui importe ici c'est l'échange sur des cas types, non la révélation de collectivités nommément désignées.

L'ABF

Le premier réflexe peut être de prendre contact avec votre groupe régional. Les coordonnées des membres du conseil d'administration sont librement accessibles sur les pages régionales du site de l'ABF⁸.

Vous pouvez également faire appel au Comité d'éthique de l'ABF en envoyant un message à ethique@abf.asso.fr. Composé de bibliothécaires retraités ce qui garantit leur indépendance, ce comité examine tout cas qui lui est soumis et s'efforce de prodiguer conseils et information, au besoin en orientant la personne vers d'autres instances. Le présent vademécum est le produit de son expérience.

La qualité de membre de l'ABF n'est pas exigée pour saisir le comité. Il est toutefois fait appel à l'esprit de responsabilité de chacun : l'ABF n'est pas un service public qui doit une prestation à tout contribuable qui la sollicite, c'est une association qui ne vit que parce qu'elle a des membres.

Les recours judiciaires

C'est le tribunal administratif qui est compétent pour traiter des conflits entre un fonctionnaire ou contractuel de droit public et une collectivité territoriale employeuse. On ne peut attaquer qu'une décision de l'autorité territoriale (une sanction disciplinaire, un changement de poste ou d'attributions) et non une situation globale. Il faut déterminer un motif d'annulation, en général l'excès de pouvoir.

Il n'existe pas de contrainte particulière pour rédiger un recours, il faut simplement exposer avec clarté les faits et les motifs possibles d'une annulation. L'appel à un avocat n'est pas obligatoire. On peut aussi se faire aider par une organisation syndicale.

On ne peut saisir le tribunal administratif que dans le délai de deux mois après notification de la décision attaquée. Il est toutefois conseillé d'effectuer dans ce délai de deux mois un recours amiable qui consiste à demander à l'autorité territoriale (maire, président) de revenir sur sa décision. En cas de refus on a alors deux mois pour saisir le tribunal administratif. Une non-réponse au bout de quatre mois vaut réponse négative et permet aussi de saisir le tribunal.

Une plainte au pénal peut, elle, viser un supérieur hiérarchique et pas seulement l'autorité territoriale, par exemple pour harcèlement. C'est une procédure extrêmement lourde, qui commence par un dépôt de plainte auprès de la police nationale, et qu'il faut appuyer sur des faits précis et vérifiables

Les risques psychosociaux

Une situation conflictuelle ou de mauvaises conditions de travail peuvent entraîner des conséquences sur la santé des agents. Il importe alors de contacter la médecine du travail. Si une affection physique ou psychique est constatée, le dossier peut être soumis à la commission de réforme, où siègent des médecins et des représentants de la collectivité et du personnel. Celui-ci après avoir pris connaissance de l'avis d'un expert peut proposer

⁷ <http://www.agorabib.fr/>.

⁸ <http://www.abf.asso.fr/> > En région

l'imputation de la maladie au service puis déterminer un taux susceptible d'entraîner le versement d'une allocation temporaire d'invalidité.

Changer d'emploi

Quand la situation qui vous est faite n'est pas supportable ou que vous vous sentez trop en désaccord avec la collectivité qui vous emploie, il est légitime de chercher à la quitter. C'est à vous de trouver un autre emploi, dans le même secteur ou un autre si vous souhaitez vous reconverter.

Si vous souhaitez quitter la collectivité et que vous êtes fonctionnaire titulaire, il est déconseillé de démissionner : vous perdriez alors la qualité de fonctionnaire avec toute l'ancienneté acquise. Il est préférable de demander une mise en disponibilité. Il en existe divers types qui sont de droit ou non⁹. Citons également le congé parental¹⁰.

Un fonctionnaire territorial doit rechercher lui-même un emploi vacant et postuler. S'il est choisi par une autre collectivité territoriale, celle-ci prononce sa mutation qui s'impose à la collectivité d'origine dans les trois mois, moins si accord amiable. Dans un service de l'État, c'est un détachement qui est prononcé.

Si vous êtes stagiaire dans un cadre d'emploi territorial en attente de titularisation, il vous est déconseillé de quitter votre collectivité avant que celle-ci soit intervenue, cela équivaldrait à une démission de la fonction publique

Si vous êtes fonctionnaire d'État détaché dans la collectivité territoriale que vous voulez quitter, il faut que celle-ci, éventuellement à votre demande, prononce la fin du détachement. Vous êtes alors réintégré dans votre administration d'origine, mais pas forcément au même poste : il vaut mieux vous assurer auparavant de votre point de chute.

Si vous êtes contractuel, il vous faut chercher un autre emploi et tenir compte des conditions de rupture prévue par votre contrat de travail.

Il peut arriver que le service soit seul en cause dans la situation qui vous est faite et vous pouvez rechercher une mobilité interne au sein de la même collectivité. Il vous faut alors faire acte de candidature sur un poste vacant vous convenant. Il faut savoir que rien n'interdit d'affecter un agent titulaire d'un cadre d'emploi culturel de la fonction publique dans un service culturel relevant d'une autre spécialité ou même de le nommer sur un poste non culturel.

Les textes de référence et leur bon usage

Du bon usage des textes de référence dans les relations avec les élus et la hiérarchie

Les bibliothécaires peuvent dans leur dialogue avec leur hiérarchie administrative et leurs élus se référer à des textes de référence internationaux ou nationaux, de portée générale ou spécifique aux bibliothèques.

Ces textes sont précieux. Ils doivent être connus des bibliothécaires et il est légitime que ces derniers les fassent connaître à leurs interlocuteurs. Mais pour avoir les meilleures chances de convaincre, il est utile de tenir compte du contexte dans lequel se déroule le dialogue entre professionnels et leur hiérarchie administrative et politique : on ne convainc jamais que dans le système de référence de l'autre.

⁹ Voir <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F544.xhtml>.

¹⁰ Voir <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F517.xhtml>.

Le fait de se référer à des textes extérieurs à la collectivité, qui s'imposeraient à elle, peut apparaître de la part de fonctionnaires ou agents publics comme une démarche tendant à se protéger en se prévalant d'une légitimité externe alors que pour leurs interlocuteurs ils sont, comme leurs collègues de n'importe quel autre service, chargés d'exécuter la politique définie par les élus et soumis au devoir d'obéissance.

D'autre part, les hiérarchies administratives et politiques ont besoin de s'approprier les différentes problématique des secteurs dont ils ont la charge, d'intégrer les services dont ils sont responsable dans une politique globale. Cela prend parfois du temps.

Est-ce à dire que les professionnels sont passivement soumis ? Non, bien au contraire. Il leur revient, dans le cadre de l'aide à la décision, de proposer, d'éclairer, d'informer. Leurs apports auront d'autant plus de chances d'être prises en compte qu'ils seront vus comme des contributions à la construction d'une politique. Et les textes généraux extérieurs à la collectivité sont d'autant mieux intégrés qu'ils peuvent être reliés à des enjeux locaux ou des valeurs défendues par les élus.

Pour utiliser ces textes auprès de sa hiérarchie administrative et politique, est préférable de ne proposer que de courts extraits bien choisis et de les rapprocher du contexte local. Bref, d'en faire la médiation.

Il arrive que cette médiation se révèle impossible et que la référence à des valeurs universelles et des valeurs professionnelles des bibliothécaires ne puissent emporter l'adhésion. Chacun fait alors comme il peut dans sa collectivité, dans le respect du primat de la légitimité politique issue du suffrage universel. C'est aux associations comme l'ABF de défendre sur la place publique des principes et des valeurs.

[Les textes de références utiles dans le domaine des bibliothèques](#)

ASSOCIATION DES BIBLIOTHÉCAIRES DE FRANCE
31 rue de Chabrol - 75010 Paris - 01 55 33 10 30
www.abf.asso.fr