

SE POSITIONNER DANS SA COLLECTIVITÉ

Vademecum abrégé à destination des personnels de bibliothèque

Sommaire

I. Ce que dit la loi Robert.....	1
II. Droits et obligations des fonctionnaires.....	1
III. Comprendre le positionnement et le temps du politique.....	3
IV. La mise en œuvre et les marges d'autonomie de l'équipe et de son responsable.....	4

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

Il est indispensable de se référer aussi au document intégral.

Ces documents ont 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.

I. Ce que dit la loi Robert

La loi du 21 décembre 2021 dite « Loi Robert » définit les missions, moyens et principes des bibliothèques en conformité avec les principes du service public.

- **Missions** : « 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. »
- **Moyens** : Des « collections de documents et d'objets, sous forme physique ou numérique » et « des services, des activités et des outils ».
- **Principes** : « 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. »

Les collectivités territoriales définissent leur propre politique de lecture publique conformément aux principes de cette loi. Les fonctionnaires et autres agents publics ainsi que les bibliothécaires bénévoles sont tenus d'appliquer la politique définie par les élus, tout en pratiquant l'aide à la décision.

II. Droits et obligations des fonctionnaires

Les agents publics fonctionnaires ou contractuels sont soumis à la puissance publique dans le cadre de la loi : cette situation est compensée par des garanties légales.

Le Code général de la fonction publique énonce les droits, obligations et protections communs à tous les agents publics d'État, territoriaux et hospitaliers, il est souhaitable que les bibliothécaires bénévoles s'y conforment.

Les manquements aux obligations sont susceptibles de constituer une faute professionnelle et de motiver une sanction disciplinaire.

Quelques dispositions essentielles :

a) Neutralité et laïcité

- Obligations : respect du principe de laïcité, neutralité
- L'agent public doit respecter une obligation de neutralité en application de laquelle il ne doit pas, dans l'exercice de ses fonctions, manifester ses convictions qu'elles soient religieuses, philosophiques ou politiques.
- Traitement égal de toutes les personnes, respect de leur liberté de conscience et de leur dignité.

b) Liberté d'opinion et principe de non-discrimination

- Les fonctionnaires sont libres de leurs opinions, mais l'expression de celles-ci a des limites.

c) Devoir de réserve : relève de la jurisprudence

- « Devoir de réserve » ou « obligation de réserve » : il *désigne l'obligation faite à tout agent public de faire preuve de réserve et de retenue dans l'expression écrite et orale de ses opinions personnelles. Il s'applique pendant et en dehors du temps de travail.*
- Dans le cadre de ses fonctions, l'agent public ne doit pas prendre de position sur les affaires et sur la politique menée par la collectivité et doit observer prudence et retenue en dehors du cadre professionnel notamment sur les réseaux sociaux.

d) Obligation de discrétion professionnelle

- Discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents connus

e) Responsabilité et devoir d'obéissance

- Quelle que soit son opinion l'agent public doit exécuter les ordres reçus, sauf si ces ordres sont illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public.
- La formulation de la loi sur cette exception au devoir d'obéissance est prudente.

f) Faute professionnelle

- Sanction proportionnée, prononcée selon une procédure définie par la loi et après avis, pour les sanctions graves (de plus de 5 jours de mise à pied à la révocation) d'un conseil de discipline.

g) Conflit d'intérêt

- Conflit d'intérêts : situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions

h) Déontologie

- Un référent déontologue de la collectivité ou du centre de gestion peut apporter tout conseil utile.
- Code de déontologie de l'ABF : guide pour les bibliothécaires, non juridiquement opposable

i) Lanceurs d'alerte, protection

- Lanceur d'alerte : révèle ou signale à son supérieur hiérarchique, son employeur, ou à l'autorité judiciaire, un crime ou un délit.
- Exception au devoir de discrétion professionnelle
- Danger grave et imminent : signalement public

- Protection fonctionnelle
- Aucune mesure disciplinaire possible

III. Comprendre le positionnement et le temps du politique

Mieux comprendre les élus : lecture publique, domaine parmi bien d'autres

Bibliothèque visible : outil de politiques plus globales, culturelles, sociales, éducatives

La bibliothèque n'est pas un secteur à part, elle est partie intégrante des services d'une collectivité.

a) Le temps de l'appropriation

- Nouvelle équipe municipale : lecture publique pas forcément l'objet d'une politique élaborée
- Peuvent primer des représentations a priori sur les bibliothèques.
- Temps d'appropriation normal : rôle pédagogique des professionnels
- Aider les décideurs à appréhender eux-mêmes le sujet : faits, projets ponctuels, exemples
- Le nouvel élu a une vision construite de son domaine : mesurer l'ampleur des conceptions communes, aboutir à la formulation d'une politique explicite objectifs et moyens.

b) Le temps de la validation forme suprême d'appropriation, avec ou sans vote

- Lecture publique objet d'une décision : politique publique concrétisée
- Grands dossiers : projet de création ou de rénovation de bâtiments, budget, tarification, horaires d'ouverture, partenariat, mise en réseau intercommunale
- Dossiers du quotidien, objets de validation
- La loi Robert légalise l'autonomie des bibliothèques dans l'élaboration des « orientations générales de leur politique documentaire » (voir plus bas). Mais en obligeant à les présenter à l'assemblée délibérante avec vote facultatif, elle en rend l'élaboration obligatoire.

c) Le temps de l'urgence

- Urgence imposée par un événement : incident technique ou humain, sollicitation d'un supérieur hiérarchique ou d'un élu : temporalités différentes décideurs / services
- Montrer souplesse et grande disponibilité

d) Les positionnements de l' élu chargé de la bibliothèque

- Très divers : proche du maire, ou isolé et de peu de poids
- Prudence : s'appuyer sur sa hiérarchie pour faire valider une décision au plus haut niveau
- L' élu·e délégué·e peut aller de l'absence totale d'implication au désir d'intervention dans le quotidien : déviation de l' élu qui prend la position d'un chef de service.
- Des élu·e·s ou proches d' élu·e·s peuvent être bénévoles, frontière brouillée entre personnel et élu·e·s.

e) Les cadres dirigeants et le politique

- Cadres d'une collectivité : dans l'aide à la décision et dans la mise en œuvre
- Une certaine porosité possible entre cadres dirigeants et élus : analyser chaque situation locale.
- DGS et les DGA : emploi fonctionnel, peuvent être remplacés si changement de maire
- Cabinet : hors hiérarchie, prudence dans la relation directe

IV. La mise en œuvre et les marges d'autonomie de l'équipe et de son responsable

a) Les marges d'autonomie

- Autonomie de l'élaboration de la démarche documentaire : texte présenté à l'organe délibérant, suivi ou non d'un vote, publié démocratiquement
- Aide à la décision pour : fixation du budget et son exécution, effectifs, tarifs, horaires d'ouverture
- Intervention directe des élus dans les acquisitions ou retraits documentaires : illégitime
- Les bons de commande comportent une somme et un type de documents, sans liste jointe.

b) Le développement d'un relationnel diversifié

- Voie hiérarchique d'abord
- Relationnel diversifié dans la collectivité : participation à des démarches globales
- Conforter la place de la bibliothèque comme service public parmi d'autres

c) Quels recours en cas de désaccord grave ?

- Désaccord entre un agent public et sa hiérarchie administrative ou politique : possibilités limitées
- Distinguer le salarié dans son cadre du citoyen libre de ses opinions, porteur de valeurs
- Expression publique sur des faits concernant la gestion d'une collectivité territoriale : les organisations syndicales, associations et mouvements politiques peuvent intervenir sur la place publique
- Texte législatif (lois et ordonnances) ou réglementaire (décrets et arrêtés ministériels ou interministériels) correspondant exactement à la situation vécue : très rare
- Conseils :
 - Ne pas rester seul
 - Se confier à son entourage, à des collègues de confiance
 - Se rapprocher de collègues d'autres bibliothèques
 - S'adresser directement à la Direction des ressources humaines de sa collectivité en s'abstenant de passer par la voie hiérarchique, ce qui est admis dans une partie des collectivités.
- Voie syndicale :
 - Conflit du travail avec l'employeur : organisations syndicales compétentes
 - L'ABF renvoie le cas échéant aux syndicats sans choisir entre eux.
 - Collectivités territoriales : pas de délégué du personnel ni de délégué syndical mais sections syndicales ou syndicats locaux.
- Contacter les représentants du personnel élus au sein des instances paritaires :
 - Structure locale ou départementale
 - Obligatoires à partir de 50 agents
 - Centre de gestion si moins de 50 agents ou adhésion volontaire de la collectivité
 - Y présenter tous projets de modifications d'organisation
 - Les représentants du personnel délégués élus peuvent questionner la collectivité sur les questions d'hygiène, de sécurité personnelle.
 - Les cas individuels peuvent y être abordés.
 - Commissions administratives paritaires : émettent des avis consultatifs sur les décisions individuelles relatives aux carrières des agents (avancement, promotion, discipline).
- En cas de procédure disciplinaire : se faire assister d'un représentant syndical :
 - Accompagnement pour la consultation du dossier et durant l'éventuel conseil de discipline (requis pour les sanctions supérieures à 5 jours de mise à pied)
 - Procédure disciplinaire appuyée sur une ou plusieurs fautes de service
 - Sanction proportionnée selon la jurisprudence

- Révocation : seule conclusion d'une procédure pour insuffisance professionnelle après réunion d'un conseil de discipline à titre de garantie pour l'agent
- Le monde professionnel des bibliothèques : outre l'ABF, se rapprocher :
 - de la bibliothèque départementale, elle peut être de bons conseils, mais son 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 ne peut s'autosaisir : l'informer ;
 - débattre d'une situation sur des réseaux sociaux ou dans le forum Agorabib, géré par l'ABF. 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, Association des Bibliothécaires de France :
 - Prendre contact avec son groupe régional : voir l'onglet du site de l'ABF <https://www.abf.asso.fr> (icône "enveloppe postale" et nom des membres du comité régional/).
 - Faire appel au Comité d'éthique de l'ABF : message à ethique@abf.asso.fr.
 - L'ABF est une association qui ne vit que parce qu'elle a des membres mais accepte d'être saisie par des non membres.
- Les recours judiciaires :
 - Compétent : le tribunal administratif
 - 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.
 - Déterminer un motif d'annulation : en général l'excès de pouvoir.
 - Pas de contrainte particulière pour rédiger un recours : exposer avec clarté les faits et les motifs possibles d'une annulation.
 - Appel à un avocat : possible, mais pas obligatoire.
 - Se faire aider par une organisation syndicale
 - Plainte au pénal : pour cibler un supérieur hiérarchique par exemple pour harcèlement
 - procédure extrêmement lourde : d'abord dépôt de plainte auprès de la police nationale appuyée sur des faits précis et vérifiables.
- Agir avec prudence et précision ; collecter tout ce qui pourra alimenter un dossier (messages électroniques, témoignages...), consigner et dater chaque fait, et veiller à ne pas se mettre en faute ou dans une situation propre à nourrir des arguments contradictoires.
- Les risques psychosociaux :
 - Situation conflictuelle ou de mauvaises conditions de travail peuvent entraîner des conséquences sur la santé des agents.
 - Contacter la médecine du travail.
 - Se rapprocher des représentants du personnel au CST (Comité social territorial) qui a dans ses attributions les questions d'hygiène et de sécurité.
- Changer d'emploi ?
 - Situation pas supportable ou trop en désaccord avec la collectivité : il est légitime de chercher à la quitter.
 - Si vous demandez une rupture conventionnelle avec indemnité, ou si vous présentez votre démission, toutes deux soumises à l'accord de l'employeur, vous perdez alors la qualité de fonctionnaire.
 - Demandez une mise en disponibilité et/ou cherchez un emploi vacant et postulez.
 - Stagiaire en attente de titularisation : ne quittez pas votre collectivité avant titularisation, cela équivaldrait à une démission de la fonction publique.
 - Contractuel : cherchez un autre emploi et tenez compte des conditions de rupture prévues par votre contrat de travail.

- Le service est seul en cause dans la situation qui vous est faite ?
 - Vous pouvez rechercher une mobilité interne au sein de la même collectivité
 - 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.

d) Les textes de référence et leur bon usage : en faire la médiation

Se référer au Code général de la Fonction publique en particulier le livre I de sa partie législative (droits, obligations et protections)

Se référer également à des textes de référence internationaux ou nationaux, de portée générale ou spécifiques aux bibliothèques :

- La loi Robert ou les articles du Code du patrimoine qu'elle a modifié ou ajoutés.
- le Manifeste de l'IFLA / UNESCO ou le Code de déontologie des bibliothécaires de l'ABF qui ne sont néanmoins pas opposables juridiquement.
- tous disponibles sur le site de l'ABF (onglet Ressources / Textes de référence).
- Ces textes doivent être connus des bibliothécaires et il est légitime que ces derniers les fassent connaître à leurs interlocuteurs.
- Mais : on ne convainc jamais que dans le système de référence de l'autre
- Les citer avec prudence : les faire apparaître comme référentiels montrant le professionnalisme, compléments aux textes légaux, pour aide à la décision : proposer, éclairer, informer, relier à des enjeux locaux ou aux valeurs des élus
- Proposer de courts extraits bien choisis, les rapprocher du contexte local.

Il arrive que cette médiation se révèle impossible et que la référence à des principes universels et professionnels des bibliothécaires en tant qu'agents du service public ne puisse 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 ces principes.

À consulter sur le site de l'ABF :

- Textes de référence dans le domaine des bibliothèques : www.abf.asso.fr , rubrique Ressources / Textes de référence
- Le mode d'emploi de la loi Robert