

Le droit à la culture et les bibliothèques publiques Analyse du décret du 28 avril 2009

La reconnaissance du droit à la culture

La consécration constitutionnelle du droit à l'épanouissement culturel en 1994 s'inscrit dans des politiques culturelles complexes, profondément ancrées dans un modèle culturel. A l'origine dictées par des impératifs d'identité nationale, les politiques publiques culturelles ont été orientées vers la « démocratisation culturelle »¹. L'idée était d'abolir les discriminations dans l'accès à la culture, et de casser les schémas de « distinction » culturelle.² Ensuite, la démocratie culturelle, renouvelant les idées de démocratisation culturelle, originairement développée dans le domaine de la politique de la jeunesse et de l'éducation permanente³, s'est étendue aux différents domaines de l'action culturelle étatique pour en constituer une orientation nouvelle, fondée sur l'exigence de développement de la créativité de chaque citoyen. Le secteur de la Lecture publique a été au cœur de ces politiques. En effet, si la loi Destrée de 1921 sur les bibliothèques s'inscrit tout à fait dans un objectif de démocratisation de la culture, le décret de 1978 relatif à la Lecture publique concilie des objectifs de démocratie culturelle et de démocratisation culturelle.⁴

Telles que régies par le décret de 1978 et ses arrêtés d'exécution, les bibliothèques publiques constituaient un réseau de première importance dans l'accès à la culture et dans le développement d'une démocratie culturelle. Elles permettaient à l'Etat d'assumer diverses obligations qui lui incombent en vertu du droit à la culture, consacrées en droit international et en droit constitutionnel belge dans le droit à l'épanouissement culturel.

En effet, dans divers instruments de droit international est proclamé un droit à la culture. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est le premier instrument international qui proclame ce droit. Cependant, c'est l'article 15 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels qui énonce le plus clairement le droit de « chacun (...) de participer à la vie culturelle ». À cette fin, l'État devra respecter « la liberté indispensable (...) aux activités créatrices », mais il est également prévu que celui-ci devra prendre des mesures « pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la culture ».

¹ Voir sur ce point : V. MONTENS, « Finances publiques et art en Belgique (1930-1940) », in *L'argent des arts*, Bruxelles, Editions de l'U.L.B., 2001, pp. 9-24 et H. DUMONT, « La genèse des principes directeurs du droit public belge de la culture entre 1830 et 1940 », in *ibid.*, pp. 25-42.

² P. BOURDIEU, [La distinction : critique sociale du jugement](#), Paris, Minuit, 1979 ; P. BOURDIEU, *L'Amour de l'art. Les musées et leur public*, Paris, Minuit, 1969 et P. BOURDIEU, *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Minuit, 1964 ; B. LAHIRE, *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La Découverte, 2004 et B. LAHIRE, « The Individual and the Mixing of Genres : Cultural Dissonance And Self-Distinction », *Poetics* 36, 2008, pp. 166-188 ; R. PETERSON, « Problems in Comparative Research : The Example of Omnivorousness », *Poetics* 33, 2005, pp. 257-282.

³ H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit belge*, Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 262-267 et pp. 327-335.

⁴ Pour rappel, et en résumé, la démocratisation a pour objectif de permettre au plus grand nombre d'accéder à la culture alors que la démocratie culturelle, idée qui s'est développée à partir de mai 1968, s'est donnée comme objectif la reconnaissance des cultures « populaires », la participation de tous à la culture et la formation de l'esprit critique des citoyens.

Les obligations découlant du droit à la culture

Fondamentalement, le droit à la culture implique pour l'Etat trois types d'obligations : l'obligation de respecter les choix culturels et la liberté culturelle des individus, l'obligation de protéger les choix culturels des individus face aux ingérences des tiers et enfin l'obligation de réaliser progressivement l'accès et la participation de tous à la culture.

Les pouvoirs publics doivent **respecter** le droit à la culture, c'est-à-dire s'abstenir de s'ingérer dans l'exercice par les individus du droit à la culture. L'Etat violerait ses obligations en s'ingérant dans les choix culturels des individus, par exemple en interdisant certains types d'expressions culturelles (ex : une interdiction totale du hip hop). De la même manière, l'on peut considérer que l'Etat entraverait l'exercice du droit à la culture en rendant impossible l'accès aux salles de représentation théâtrale.

Les pouvoirs publics doivent **protéger** les particuliers dans l'exercice du droit à la culture, c'est-à-dire empêcher que des personnes tierces viennent perturber les individus dans l'exercice de leur droit à la culture. Ainsi, par exemple, ils doivent lutter contre certaines formes de privatisation de la culture, mais aussi protéger les œuvres qui ont été créées des atteintes possibles par des tiers.

Les pouvoirs publics ont l'obligation de **réaliser** progressivement le droit à la culture. A cette fin, ils doivent développer des politiques qui permettent de soutenir l'activité créatrice et qui permettent la conservation du patrimoine. Ils ont l'obligation de réaliser progressivement la démocratisation de la culture et la démocratie culturelle, dans le respect de la diversité culturelle. A cette fin, ont été établis les réseaux des bibliothèques publiques, des médiathèques etc.

Les mécanismes permettant le respect des obligations

Ces obligations trouvent leur sanction dans divers mécanismes dont notamment le principe de standstill qui « (...) interdit à l'État, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits (...), ou de le diminuer de manière significative lorsque l'État fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection. »⁵.

Le standstill interdit donc aux pouvoirs publics de régresser dans la réalisation de leurs obligations de respecter, de protéger et de réaliser sauf motif impérieux. Cependant, si les pouvoirs publics prouvent que la régression s'accompagne d'une compensation, elle peut être justifiée, s'il est vraiment établi que ces pouvoirs publics ont tenu à utiliser la marge de manœuvre mise à leur disposition, et si une compensation s'opère et comble la régression.

L'application des principes à la législation sur la lecture publique

Évidemment, le décret de 1978 et ses arrêtés d'application ne suffisaient pas encore à permettre à tous d'accéder à une bibliothèque publique. Certains obstacles subsistaient. Il restait encore certaines franges de la population, notamment en zone rurale, qui ne

⁵ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 472.

bénéficiaient pas de services de lecture publique. L'obligation faite aux communes de créer ou d'organiser un réseau local de lecture publique, en vertu de l'article 6 du décret de 1978, n'était en effet pas toujours respectée. De plus, l'adaptation aux nouveaux médias porteurs de l'information et de la culture n'était pas réalisée dans toutes les bibliothèques, par défaut de moyens. Enfin, celles-ci souffraient d'une carence en communication aux publics, également faute de moyens.⁶

La refonte du décret de 1978, largement dépassé par les évolutions culturelles de nos sociétés, a été réalisée dernièrement par le décret relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la Lecture, adopté le 28 avril 2009 au Parlement de la Communauté française. On s'attendait à ce que le décret réponde aux exigences du droit à la culture et par conséquent qu'il comble les déficits en termes de couverture du réseau en zone rurale, d'allègement des tâches administratives du personnel, d'adaptation aux nouveaux médias et aux nouvelles technologies et de refinancement du secteur.

Le décret est assez imprécis et il faudra sans doute attendre les arrêtés d'exécution pour analyser les avancées et les éventuels reculs. L'idée générale du décret doit être saluée : la redéfinition des objectifs des bibliothèques publiques, le renforcement des collaborations entre les acteurs culturels, la volonté avérée de faire des bibliothèques publiques des lieux de vie culturelle et de participation. Toutefois, malgré ces avancées incontestables, l'on relève certains aspects du décret qui s'avèrent déjà inquiétants :

1) Par certains égards, le décret peut d'abord s'analyser comme étant en contradiction avec la **liberté d'association** : le subventionnement est établi à la condition que les bibliothèques libres adoptent des statuts dont l'objet est presque entièrement établi dans le décret. Les éléments de la Convention conclus entre les différents pouvoirs organisateurs sont en également largement décrits dans le décret. Le problème se porte également sur l'obligation d'intégrer certains objectifs d'autres groupements dans le plan quinquennal. Enfin, en ce qui concerne l'exigence du respect de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il est frappant de constater que le décret oblige pour ainsi dire les associations à enquêter sur les opinions de leurs membres, au détriment de la liberté d'association et de la vie privée. Il faudrait vérifier si ces ingérences dans la liberté d'association sont légalement précisées, poursuivent un but légitime et sont proportionnées.

2) Par d'autres aspects, le décret pourrait être interprété comme étant contraire à la **vie privée**. En effet, l'établissement d'une base de données recensant les lecteurs peut être la porte ouverte à certaines dérives. Cette base de données peut également être considérée comme étant contraire à la liberté d'expression et d'opinion, considérée dans son versant négatif, c'est-à-dire le droit de ne pas révéler ses opinions.

3) Plusieurs mesures initiées par le décret s'avèrent constituer des **reculs** par rapport à l'ancienne législation. Ces reculs, qui touchent au **droit à la culture**, doivent pouvoir être justifiés dans le cadre de l'obligation de **standstill**.

Pour rappel, la législation de 1978 encadrait le droit d'accéder à la lecture de multiples manières, et le niveau de protection du droit était assez élevé. L'obligation faite aux pouvoirs locaux d'instituer une bibliothèque publique, la professionnalisation de la profession, les crédits alloués, le financement pérenne des institutions de lecture, les missions de base

⁶ A. DE WASSEIGE, *Communauté Wallonie Bruxelles : Quelles politiques culturelles ?*, Bruxelles, Quorum, 2000, p. 347.

développées et la liberté allouée aux bibliothèques de s'organiser permettaient un niveau élevé de réalisation du droit d'accéder aux bibliothèques publiques.

Le décret de 2009, ou plus exactement ses arrêtés d'application, pourraient porter atteinte à ce niveau de protection pour divers motifs :

- La suppression de l'obligation pour les communes de créer ou d'organiser une bibliothèque. Cette obligation, qui posait certes problème dans le cadre de la répartition des compétences, aurait du être repensée ou faire l'objet d'un accord de coopération. Sa suppression pure et simple n'est pas satisfaisante car elle ouvre la voie à une diminution de la couverture universelle du territoire par les bibliothèques publiques.
- La mission de démocratisation de la culture – pourtant primordiale- des bibliothèques est négligée et n'est pas renforcée dans le sens d'une adaptation aux médias modernes. Une discussion peut s'ouvrir dans ce cadre : les nouvelles missions, plus liées à des objectifs de démocratie culturelle, peuvent-elles venir remettre en cause fondamentalement les missions de démocratisation culturelle que remplissaient les bibliothèques ? En termes de buts poursuivis, une analyse et une clarification doivent être établies.
- Le haut niveau de protection du droit à la culture est également remis en question par une fragilisation des bibliothèques elles-mêmes, c'est-à-dire des institutions qui permettent l'accès à la lecture :
 - o Le *financement pérenne* des services d'accès universel aux collections est supprimé, et remplacé par un fonctionnement en termes de contrat programmes
 - o Les *tâches administratives* sont considérablement alourdis
 - o Le *refinancement* n'apparaît pas de manière évidente
 - o Il semble possible, au travers l'obligation d'adhésion au catalogue collectif, d'imposer aux bibliothèques publiques *l'utilisation de programmes informatiques et de logiciels coûteux*, qui alourdiront encore les frais non directement alloués à l'accès à la culture pour tous, alors que beaucoup de bibliothèques utilisent des ressources informatiques (logiciels libres etc) qui constituent à elles seules des bijoux de liberté culturelle et d'accès à la culture.
- Le haut niveau de protection du droit à la culture est également fragilisé par la remise en question de la professionnalisation du secteur puisqu'on ne trouve pas trace nette d'une exigence de formation particulière pour les acteurs des bibliothèques.
- Le haut niveau de protection du droit à la culture est également atteint en ce que le décret vise parfois particulièrement certains groupes, oubliant de consacrer un droit universel à tous, et semble parfois instituer une discrimination à rebours. Il faudrait appuyer la mission de service universel d'accès des bibliothèques.

Conclusion

Le problème principal du décret selon le Conseil d'État est **son absence de clarté et les grandes délégations opérées au profit du gouvernement**. Dans ce cadre, il est difficile de voir parfois clair dans les mesures adoptées par le décret et l'éventuel recul qu'elles impliquent. Il convient toutefois de noter que les imprécisions du décret sont en elles même problématiques, tant au regard de l'exigence de la légalité en matière d'ingérence dans les droits fondamentaux, requises par la Cour européenne des droits de l'homme, qu'en termes de légistique et de qualité des textes. Cette carence du décret a d'ailleurs été soulignée par le Conseil d'État.

À moins de reconsidérer l'existence même du décret, qui comporte cependant plusieurs avancées potentielles, il convient de faire en sorte que les arrêtés d'application répondent aux inquiétudes soulignées et œuvrent pour la réalisation du droit à la culture, en respectant notamment le principe de standstill.