

De quelques conséquences du Code général de la propriété des personnes publiques sur la gestion des collections

JEAN-GABRIEL SORBARA

Université du Maine
sorbara@gmail.com

Jean-Gabriel Sorbara est professeur agrégé de droit public à l'université du Maine, membre du Cedicum, Centre d'études de droit international et comparé de cette université. Il a notamment publié Les biens communaux : réminiscences actuelles d'une propriété collective d'Ancien Régime (RDP, 2008), l'article « Le domaine public mobilier au regard du Code général de la propriété des personnes publiques » dans AJDA, Actualité juridique droit administratif (Daloz, 2007) et collabore au commentaire du CGPPP pour Litec (à paraître en 2009).

L'entrée en vigueur du nouveau Code général de la propriété des personnes publiques (ordonnance du 21 avril 2006) intéresse au premier chef les bibliothèques publiques qui ont en charge tant la conservation que la mise à disposition du public d'une part du patrimoine public.

Les livres des bibliothèques sont au cœur d'un réseau complexe de règles, souvent complémentaires, destinées à définir les modalités de leur acquisition, de leur conservation et de leur circulation. Le Code du patrimoine et le Code général de la propriété des personnes publiques sont deux corpus de références pour les bibliothécaires. Il sera plus particulièrement question ici du second, notamment parce qu'il modifie les règles applicables aux livres des bibliothèques, tout en laissant en suspens de nombreux problèmes créés par ces nouvelles règles, et auxquels il n'apporte pour l'instant pas de solutions certaines.

Les livres des bibliothèques publiques sont des biens meubles, qui sont la propriété d'une personne publique. Ils entrent donc pleinement dans le champ du Code général de la propriété des personnes publiques, qu'il convient désormais de nommer le CG3P¹. Ce code s'applique en effet

aux biens et aux droits, à caractère mobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics. Le code distingue deux ensembles de règles, selon que le bien appartiendra au domaine public ou au domaine privé de la personne publique. L'appartenance à l'un ou à l'autre domaine est d'une grande importance, car elle va entraîner la mise en œuvre d'un régime juridique qui gouvernera les modalités d'utilisation de conservation, de protection, de cession, voire de destruction des livres.

Le régime du domaine public est bien plus protecteur que le régime du domaine privé, puisqu'il a pour conséquence l'inaliénabilité de ces biens et l'imprescriptibilité de la propriété publique (qui ne peut donc s'éteindre du fait de la possession de bonne foi par un tiers). L'ensemble des règles va influencer sur la gestion habituelle des bibliothèques et remettre en cause certaines pratiques. Il convient par conséquent de donner les critères permettant de savoir si un livre appartient au domaine public ou au domaine privé, avant d'étudier les conséquences de cette appartenance sur la gestion des bibliothèques publiques.

1. www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte

Le livre domanial public et le livre domanial privé

Pour savoir si un livre appartient au domaine public ou au domaine privé, il est désormais nécessaire de se référer au CG3P. Selon l'article L. 2112-1, «font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire, les biens présentant un intérêt du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique». L'article énumère par la suite un certain nombre de biens, en une liste non limitative qui comprend les biens faisant l'objet du dépôt légal, les archives publiques, les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques et les collections de «documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques».

Il faut nous attarder ici sur les collections des bibliothèques, la question des livres faisant l'objet du dépôt légal et celle des archives étant réglées par une règle uniforme les classant dans le domaine public.

Avant l'entrée en vigueur du code, un bien appartenait au domaine public s'il était affecté à l'usage direct du public – c'est-à-dire sans intermédiaire institutionnel – ou à un service public. Dans les deux cas, le bien devait être spécialement aménagé à cet effet. Désormais la condition d'affectation n'est reprise que pour les biens immobiliers. Les livres ne sont pas concernés et c'est une bonne chose parce que cette définition leur était difficilement applicable. En effet l'affectation d'un livre est difficile à concevoir. Il serait possible de le considérer comme affecté à la culture, mais ce ne serait pas entièrement satisfaisant car le livre n'est pas destiné à la culture, il est la culture. Par ailleurs, la condition de l'aménagement spécial posait aussi problème : comment aménager un livre spécialement pour son affectation culturelle ?

Nouvelle définition du domaine public mobilier

Une nouvelle définition du domaine public mobilier était attendue. Fortement inspirée de la législation sur le patrimoine (art. L. 1 du Code du pa-

trimoine)², elle n'est pas sans poser de nombreuses difficultés. Elle constitue une rupture logique par rapport à la définition antérieure, puisque le bien appartiendra au domaine public non en fonction de son affectation, mais à raison de ses caractéristiques propres. Désormais, pour qu'un meuble fasse partie du domaine public il faut qu'il présente un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique. Le meuble correspondra à ces qualités sans que le propriétaire public, si ce n'est pour le réaliser, puisse exprimer le souhait contraire. Il n'y a pas de décision d'affectation ni de classement du meuble.

S'agissant des livres des bibliothèques, ils appartiendront au domaine public si ce sont des «documents anciens, rares ou précieux», nous indique l'article L. 2112-1 du code. Le problème est qu'une telle définition ne facilite pas la tâche des administrateurs de bibliothèques qui devront déterminer, au cas par cas, si tel ou tel livre est suffisamment ancien, rare ou précieux pour se voir appliquer le régime des biens du domaine public. Si cela ne pose guère de difficultés pour les documents qui répondent à l'évidence à ces critères, le statut de la grande majorité des ouvrages sera des plus difficiles à définir.

De plus, cette question, présente lors de l'acquisition des nouveaux ouvrages, ne sera pas nécessairement résolue à ce moment, mais se posera indéfiniment. En effet, le statut du livre pourra évoluer dans le temps, la rareté et la valeur étant deux notions des plus fluctuantes. Il faudra détermi-

ner le moment à compter duquel un livre devient ancien, rare ou précieux et par conséquent passe du domaine privé au domaine public. Par ailleurs, ces critères ne s'attachent qu'à l'état présent du livre et ne permettent pas d'assurer la protection d'un ouvrage susceptible de devenir rare et précieux à plus ou moins long terme.

Le caractère subjectif et fluctuant de tels critères est source de la plus grande insécurité juridique pour la détermination des règles à appliquer. Cet état du

“Il faudra déterminer le moment à compter duquel un livre devient ancien, rare ou précieux et par conséquent passe du domaine privé au domaine public”

droit est d'autant plus dommageable que les règles de la domanialité publique ont une influence directe sur la légalité de certaines pratiques de gestion des fonds des bibliothèques publiques.

Les livres du domaine public et le désherbage

Les livres qui appartiennent au domaine public deviennent de ce fait inaliénables et sont soumis à une obligation de protection et de conservation. Les conséquences sont simples : un livre du domaine public ne peut en aucun cas être vendu, échangé, donné ou détruit. La pratique du désherbage dans les bibliothèques, qui a pour conséquence l'élimination de certains ouvrages, est donc interdite pour les livres du domaine public.

2. Sur le Code du patrimoine, consulter : www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CPATRIML.rcv (version consolidée au 31 juillet 2008) et : www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droit-culture/patrimoine/pdf/code_du_patrimoine.pdf (consulté le 8 décembre 2008).

L'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques aura peut-être pour conséquence de faire porter l'attention sur les irrégularités qui pourraient être commises dans la gestion des ouvrages des collections publiques des bibliothèques qui

saient partie du domaine public. Ce qui avait pour conséquence l'entrée dans le domaine public de la quasi-totalité des livres des bibliothèques. Tous pouvaient donc être considérés comme inaliénables. Toutes les opérations de désherbage comportant la vente ou l'échange étaient donc a priori irrégulières. Il convient cependant d'être prudent parce que le juge ne s'est jamais prononcé sur la question et qu'il aurait sans doute adapté les critères du domaine public à la spécificité des meubles en question.

Le nouveau code limite l'inaliénabilité aux seuls ouvrages anciens, rares et précieux. Mais cela complique néanmoins la tâche du gestionnaire de collection. Ce dernier devra déterminer si un livre entre ou non dans le champ de ces critères pour définir s'il pourra faire l'objet d'une opération de désherbage. La difficulté restera alors qu'un ouvrage qui n'est pas encore rare ou précieux pourra le devenir par la suite. Mais elle n'est pas du ressort du droit qui ne protège pas ce type de bien à la valeur potentielle; elle est en revanche de celui du jugement éclairé des conservateurs.

Livres du domaine public et numérisation

La situation des livres anciens, rares et précieux peut être réglée par une opération de numérisation qui entre, elle aussi, dans le champ de nouvelles règles.

Thibault Soleilhac, dans un article publié dans *Actualité juridique droit administratif (AJDA)* en juin 2008³, s'est intéressé au statut des bibliothèques numériques, ou plutôt au statut des fichiers numérisés.

Il ne pose guère de difficulté pratique lorsque les fichiers sont numérisés par la bibliothèque publique pour

son propre usage. En revanche, les conséquences sont très importantes lorsque l'opération de numérisation est le fruit d'une convention passée avec un tiers, notamment une entreprise de numérisation. Cette dernière va en effet, comme le montre Thibault Soleilhac, fournir un cadre numérique à la diffusion d'un bien qui demeurera la propriété de la personne publique. Il faut alors se poser la question de savoir si les conditions de l'exploitation de ce bien par l'entreprise qui aura procédé à la numérisation devront être encadrées pour tenir compte du régime applicable au bien qui en est le support.

Il est certain que la numérisation n'a pas d'effet sur le statut du livre qui en fait l'objet. Celui-ci demeurera ancien, rare et précieux, même s'il trouve un nouveau support et une nouvelle diffusion. Mais cette numérisation fait apparaître un nouvel objet, numérique et incorporel, qui est la reproduction du livre matériel. Ce nouvel objet devra-t-il être considéré comme aussi rare, ancien ou précieux que l'original? Une grande incertitude demeure sur ce point. Il semblerait excessif de lui voir appliquer le régime de la domanialité alors que ce nouveau bien n'est, lui, ni rare, ni précieux, ni ancien. En revanche, la propriété de la personne publique sur le bien faisant l'objet de la numérisation ne fait guère de doute.

La bibliothèque publique pourra donc procéder à une gestion moins contraignante de ses biens numérisés et ses relations avec l'entreprise en charge de la numérisation en seront facilitées.

Ces deux exemples et cette brève analyse montrent que le Code général, tout en apportant une certaine souplesse de gestion pour les bibliothèques publiques par la limitation de l'étendue de leur domaine public mobilier, ne supprime pas toutes les interrogations que pourraient se poser les conservateurs. ●

Décembre 2008

“Ce nouvel objet, numérique et incorporel, qui est la reproduction du livre matériel devra-t-il être considéré comme aussi rare, ancien ou précieux que l'original?”

n'ont pas pour objet la conservation. En effet, l'interdiction du désherbage des livres domaniaux publics n'est pas une nouveauté. Elle était simplement méconnue ou niée auparavant.

L'avantage du nouveau régime est qu'il est d'application beaucoup plus limitée que le précédent. On a vu qu'avant l'entrée en vigueur du code, les biens meubles affectés à un service public ou à l'usage direct du public et spécialement aménagés à cet effet fai-

3. «Les bibliothèques numériques, un domaine public immatériel», *AJDA*, 2008, n° 21, 16 juin 2008, p. 1133.