

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

– Examen du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire (n° 1008) (*Mme Françoise Guégot, rapporteure pour avis*)..... 2

Mardi

8 juillet 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président
puis de
M. Georges Colombier,
Secrétaire



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Françoise Guégot**, le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire – n° 1008.

Mme Françoise Guégot, rapporteure pour avis, a tout d'abord rappelé les propos du Président de la République, qui a déclaré, le 15 mai 2008, que « *c'est un droit que celui de voir accueillir ses enfants, y compris les jours de grève, dans le service public de l'éducation nationale* », en ajoutant qu'un texte en la matière se justifie par une considération d'équité essentielle : « *Lorsque les deux parents travaillent et que l'accueil des enfants à l'école n'est pas assuré, la grève pose des difficultés insurmontables à beaucoup de familles, en particulier aux familles les plus modestes.* »

Ce texte est rendu nécessaire par le fait que, les jours de grève, l'école n'est pas placée dans la même situation que les établissements du secondaire. Quelles sont les raisons de cette différence de situation entre les écoles d'une part, les collèges et les lycées d'autre part ? Elles sont assez simples et tiennent à ce que dans le primaire :

– il n'est pas fait obligation aux enseignants non grévistes d'accueillir les élèves de leurs collègues grévistes, puisqu'ils assurent ce jour-là le service d'enseignement normalement prévu pour les élèves de leur propre classe ; il appartient donc à ces enseignants d'apprécier dans quelles conditions l'accueil des élèves de leurs collègues grévistes est compatible avec leurs propres services ;

– les communes ne sont pas tenues d'assurer l'accueil des élèves en cas de grèves des personnels enseignants ;

– dans l'hypothèse où aucune solution n'a pu être trouvée pour accueillir les élèves, les directeurs d'écoles doivent en informer les parents suffisamment tôt afin qu'ils puissent prendre les dispositions nécessaires pour faire garder les enfants mais cela suppose que le nom des personnels grévistes soit connu à l'avance, ce qui n'est pas toujours possible.

La situation des établissements du second degré est quant à elle différente pour trois raisons :

– les collèges et lycées disposent de salles de permanence ou d'études et de personnels de surveillance qui peuvent prendre en charge les élèves en cas d'absence d'un de leurs professeurs ;

– une même classe étant chaque jour prise en charge par plusieurs enseignants, il est très rare que tous les cours de la journée d'un collégien ou d'un lycéen soit annulé ;

– compte tenu de l'âge des élèves, le fait qu'ils puissent être autorisés à quitter leur établissement en cas d'absence de leurs professeurs est naturellement moins perturbateur pour les parents.

Or cet état de fait, qui crée une différence de traitement entre les usagers d'établissements relevant du même service public et s'apparente à une rupture d'égalité, ne tient qu'à des disparités dans l'organisation de la vie des établissements scolaires du premier et du second degré.

Concernant l'expérimentation du service minimum d'accueil (SMA) proposé par la circulaire du ministre de l'éducation nationale du 8 janvier 2008, ce dispositif repose sur le volontariat et prévoit que les communes souhaitant y participer bénéficient d'un financement du service rendu aux familles qui est assuré par l'État. Malgré son intérêt évident le SMA n'a toutefois pas pu donner toute sa mesure en raison de l'opposition politique de certaines communes et du fait que les autres, quand bien même elles sont désireuses de mettre en place ce service, ne peuvent y participer concrètement, faute de disposer de l'information qui leur est nécessaire pour leur permettre de s'organiser. En effet, aucune disposition n'obligeant les enseignants à faire part de leur intention de faire grève, ceux-ci peuvent faire cette déclaration à la dernière minute, rendant ainsi impossible l'organisation effective d'un service d'accueil.

Pour régler ce problème, le gouvernement propose d'instituer un droit à l'accueil des enfants scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, à travers un projet de loi protecteur à la fois du droit de grève et de la liberté de travailler. Ce droit d'accueil comporte quatre éléments qui doivent être clairement distingués pour apprécier la nature des avancées proposées par le projet de loi.

En premier lieu, il consacre le droit de l'enfant scolarisé dans une école maternelle et élémentaire publique à y être accueilli pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Le droit à l'accueil est donc indissociable du droit à l'éducation et du droit à l'école de l'enfant.

En second lieu, il prévoit l'organisation d'un service d'accueil assuré lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés, qui intervient par exemple à l'occasion du remplacement d'un enseignant soudainement malade et qui incombe à l'éducation nationale et par conséquent à l'État. À cet égard, il convient de souligner que ce service d'accueil n'est mis en œuvre qu'à titre subsidiaire : il ne se substitue pas aux dispositifs traditionnels de remplacement des enseignants absents ou empêchés de faire cours. En effet, ce service n'intervient que s'il est impossible de remplacer l'enseignant. Le Sénat a précisé ce point pour marquer que la politique de remplacement du ministère de l'éducation ne sera nullement remise en cause par le présent texte.

En troisième lieu, il prévoit qu'en cas de grève des enseignants, les enfants scolarisés bénéficient d'un service d'accueil pendant le temps scolaire, étant précisé que ce dispositif est organisé par l'État.

En dernier lieu, un service d'accueil sera mis en place en cas de grève importante des enseignants, étant entendu qu'il s'agit d'une prestation à caractère conjoncturel dont le déclenchement est lié au respect d'un seuil chiffré d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève. Dans cette hypothèse précise, le service d'accueil sera mis en œuvre par les communes.

Après avoir posé le principe du droit à l'accueil et au service d'accueil, le projet de loi prévoit d'instituer deux procédures, sous la forme d'étapes à respecter avant le début effectif de la grève afin de limiter les risques de conflits pouvant affecter les écoles publiques. Ainsi, le dépôt d'un préavis de grève par des organisations représentatives des personnels ne pourra intervenir qu'après une négociation préalable entre l'État et ces organisations. En outre, toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle ou élémentaire publique devra informer, au plus tard 48 heures avant de participer à la grève, l'autorité administrative de son intention d'y participer. Dans le cas des transports terrestres

de voyageurs, il convient de rappeler que ces étapes ou formalités ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, l'instauration d'un service d'accueil les jours de grève ne devrait pas se traduire par l'imposition d'une charge exorbitante sur les communes responsables de la mise en place de cette prestation.

Il convient tout d'abord de rappeler que les communes ont d'ores et déjà une expérience ancienne et importante en matière d'accueil et de surveillance des jeunes enfants. En effet, ces collectivités exercent souvent, bien que ce soit à titre facultatif, de telles compétences en dehors du temps scolaire : c'est le cas de l'accueil, après et avant la classe, au moment de la restauration scolaire et dans les centres de loisirs.

En outre, s'agissant de l'organisation pratique du service d'accueil, le projet de loi prévoit un nombre important de garanties et de souplesse pour les communes, tant sur le plan juridique que financier. D'une manière générale, les communes disposeront d'une liberté totale en matière de choix du mode d'organisation du service d'accueil. À titre d'illustration, le projet de loi étant silencieux sur ce point, ces collectivités pourront recourir à des fonctionnaires territoriaux, à des associations gestionnaires de centres de loisirs, à des enseignants retraités ou, comme cela a pu déjà être le cas, à des associations familiales.

Par ailleurs, l'État devra verser à chaque commune qui aura mis en place un service d'accueil une contribution financière destinée à compenser les dépenses exposées pour rémunérer les personnes chargées de l'accueil des élèves.

Quant aux principales modifications apportées par le Sénat, elles sont au nombre de quatre :

– à l'article 5, le Sénat a modifié le seuil de déclenchement du service d'accueil pour l'adapter à la diversité des situations communales, en le portant à 20 % d'enseignants déclarant leur intention de faire grève, ce pourcentage étant apprécié école par école ;

– à l'article 8, afin d'écartier tout risque d'inconstitutionnalité liée à l'absence de précision sur le montant de la contribution financière de l'État, le Sénat a modifié la rédaction initiale pour utiliser le terme « *compensation* » et inscrire ainsi dans la future loi une relation de proportionnalité entre le montant des dépenses de personnels occasionnées par le service d'accueil et le financement de l'État, cette corrélation étant plus à même de respecter l'article 72-2 de la Constitution. Il a également précisé que le décret d'application des dispositions concernées devra prévoir un mécanisme d'indexation de la compensation financière ainsi que le montant minimal versé à chaque commune ayant accueilli des enfants quel que soit leur nombre. Le gouvernement envisage de fixer ce forfait à 200 euros par jour.

– Le Sénat a par ailleurs adopté un article additionnel prévoyant la constitution par le maire d'une liste des personnes susceptibles d'assurer ce service, apportant ainsi aux familles la garantie qu'un droit de regard sera exercé sur la qualité des futurs encadrants des enfants.

– Le Sénat a également adopté un article additionnel tendant à transférer de la commune à l'État la responsabilité administrative d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait du fonctionnement ou de l'organisation du service d'accueil.

En complément, plusieurs amendements seront présentés par la rapporteure pour avis pour améliorer ce texte dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociales est saisie pour avis.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure pour avis.

Mme Sandrine Mazetier a souligné qu'il s'agit du premier texte de la XIII^e législature concernant l'éducation dont est saisie la commission. Il illustre bien la manière dont ce sujet est traité par le gouvernement, qui fait fi des préoccupations exprimées notamment par les enseignants, les élus et la communauté éducative. Surtout, ce projet de loi porte atteinte au devoir d'instruction, qui constitue la mission fondamentale de l'école et auquel est substitué un droit d'accueil des élèves. Il convient donc de mesurer la pente glissante que constituerait l'adoption de ce texte. Il est à cet égard surprenant que la commission n'en est pas été saisie au fond.

De plus, les amendements adoptés par le Sénat n'ont pas permis de lever les inquiétudes portant sur le caractère effectivement praticable du dispositif proposé mais aussi, et surtout, sur ce qui le rend insupportable, c'est-à-dire l'institution d'un droit à l'accueil en lieu et place du droit à l'éducation.

S'agissant de l'expérimentation du service minimum d'accueil, qui a effectivement rencontré un très faible succès – et pour cause ! – il semble pour le moins abusif d'en imputer la seule responsabilité à la résistance politique de certaines communes, sauf à considérer que l'opposition est à son insu en responsabilités dans de très nombreuses municipalités, par exemple à Saint-Quentin dans l'Aisne... Or, dès la mise en œuvre de cette expérimentation, le gouvernement aurait pu prendre la mesure des difficultés posées par l'accueil des élèves en cas de grève, qu'elles concernent des problèmes pratiques ou le principe même : il s'agit là en effet d'une entaille importante, comme peut-être jamais il n'en a été porté, au contrat social.

Enfin, le projet de loi ne dit mot sur les personnes susceptibles d'accueillir des enfants, ce qui a été interprété par la rapporteure pour avis comme un élément de souplesse. Par-delà les clivages politiques, il s'agit pourtant là, pour nos enfants, d'un problème majeur qui impose un devoir de vigilance.

M. Yves Bur a déclaré approuver la mise en place d'un service minimum d'accueil pour les élèves dans les écoles maternelles et élémentaires publiques. Les familles y ont légitimement droit lorsqu'on observe que nombre d'entre elles ne peuvent pas faire face à la suppression de cours sans renoncer à une journée de travail. Il faut cependant s'interroger sur le fait que les communes sont amenées à rendre ce service pour le compte de l'État ; l'idéal aurait été que l'État assume directement cette mission. À terme, l'éducation nationale, elle seule, devra avoir la responsabilité d'assurer l'accueil.

Le Sénat a pointé, à juste titre, la question de la responsabilité administrative des communes. C'est une question importante quand on connaît les risques liés à une activité d'accueil d'enfants. Il conviendrait de préciser les obligations qui pèseront sur les communes en matière d'encadrement des enfants. À ce titre, l'État ne devrait pas être plus exigeant à l'égard des collectivités qu'il ne l'est pour ses propres personnels.

Enfin, les communes doivent être prévenues le plus tôt possible de la mise en œuvre de ce service d'accueil. Certes, le projet de loi fixe un délai identique à celui prévu pour le service minimum dans les transports, mais toutes les communes ne disposent pas de retraités

de l'enseignement ou de centres culturels pour mettre en œuvre rapidement ce service d'accueil.

M. Yves Durand a jugé que ce projet de loi arrive avec précipitation ; il est d'ailleurs examiné en urgence. Ce texte demanderait plus de réflexion et de concertation, notamment avec les communes et les maires. En fait, il a été imposé. En tant que maire, on ne peut que relayer la réaction de l'Association des maires de France (AMF), dont le président s'est publiquement inquiété des conséquences des dispositions du projet de loi sur les communes en matière de responsabilité, de coût et de faisabilité.

Un examen attentif du projet de loi montre que ce texte est totalement inapplicable dans bien des domaines. Par exemple, il est prévu que les communes rurales peuvent s'associer pour assumer le service d'accueil : cette disposition est inapplicable car les communes ne souhaiteront pas collaborer pour assumer un tel service.

Le projet de loi est également dangereux, car l'éducation est la première mission de l'école. L'école doit éduquer sans être réduite à un service d'accueil. Le Sénat a tenté d'apporter une réponse à ce problème à l'article 2 du projet de loi : si un professeur est absent, l'école doit accueillir les élèves avec les moyens dont elle dispose. Cependant, le projet de loi tend à organiser un système de remplacement, non pas par des enseignants mais par des personnes dont on ne connaît pas la compétence. Le gouvernement propose même la création d'une Agence nationale du remplacement dont les contours et la mise en place restent vagues mais qui pourrait être utilisée pour les remplacements en dehors des cas de grève.

Pourquoi vouloir aller aussi vite ? Le ministre de l'éducation nationale, qui connaît bien l'école, sait lui-même que le projet de loi est inapplicable et dangereux. Il fait là un coup d'annonce et pratique ainsi une sorte de populisme scolaire que le groupe SRC refuse.

M. Patrick Roy a fait observer que le projet de loi est le premier texte sur l'éducation nationale présenté par le gouvernement après treize mois de pouvoir. Cela souligne que l'éducation n'est pas une priorité du gouvernement. De surcroît, ce projet de loi ne concerne même pas l'éducation des élèves. En outre, le premier texte du ministre de l'éducation nationale fait dériver l'école de sa mission première.

On peut observer aujourd'hui qu'un grand nombre de classes est sans professeur car le ministère n'arrive pas à organiser les remplacements et ne parvient pas à assurer la mission fondamentale qui est la sienne, à savoir l'éducation. Le projet de loi est en fait là pour masquer cette déficience grave. On objectera l'existence des journées de grève. Mais il y en a très peu. En réalité, ce texte est un texte politicien.

De plus, le projet de loi fait supporter aux communes une charge nouvelle alors même qu'il existe une grande inégalité de ressources entre les communes. On sait d'ailleurs que la compensation versée par l'État ne permettra pas de couvrir la totalité des coûts. On passe par ailleurs sous silence que dans les écoles maternelles et élémentaires il y a des enseignants qui accomplissent des heures supplémentaires gratuitement.

Ce projet de loi est une atteinte évidente au droit de grève. Pourquoi ce texte arrive-t-il brutalement en urgence ? Il faut dénoncer cette précipitation. Enfin, il ne faut pas faire appel aux parents d'élèves quand on ne peut pas assumer le remplacement des enseignants.

Le président Pierre Méhaignerie a fait valoir qu'aucun pays n'a créé autant de postes d'enseignants que la France depuis quinze ans. Il faut commencer par vérifier le taux d'absentéisme des enseignants avant de dénoncer le manque de postes. Il faut certes toujours regarder les différentes faces d'une même politique, mais on ne peut pas caricaturer à ce point la politique éducative comme l'a fait M. Patrick Roy. Depuis quinze ans, un service d'accueil a été mis en place à Vitré dans les écoles, service jusqu'ici financé par la commune ; demain la commune sera remboursée par l'État.

M. Bernard Perrut a tout d'abord souligné que le projet de loi est tout à fait respectueux du principe constitutionnel de la liberté du droit de grève et qu'il permettra aussi de respecter la liberté des parents qui pourront ainsi continuer à mener leurs activités professionnelles normalement, alors que jusqu'à présent de nombreux parents étaient contraints de cesser de travailler pour garder leurs enfants les jours de grève des enseignants.

Ce projet de loi renforce les principes républicains de l'Éducation nationale qui reposent sur la gratuité de l'enseignement et l'obligation scolaire en introduisant une nouvelle garantie, celle de l'obligation d'accueil des élèves. On peut cependant se demander pourquoi l'Éducation nationale n'a pas été en mesure, jusqu'à présent, d'assurer par elle-même l'accueil des élèves en cas de grève des enseignants. Si l'on s'en tient à une lecture littérale du décret du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école, on pourrait en conclure que ce sont ces personnels qui doivent organiser l'accueil des enfants les jours de grève. Cependant, il a paru plus réaliste de prévoir que, dans certaines conditions, ce sont les communes qui auront la responsabilité d'organiser ce service d'accueil. En effet, aujourd'hui l'Éducation nationale ne peut assurer la continuité du service public de l'accueil.

Cette réforme offrira donc un service très attendu par les familles, mais permettra aussi un renforcement du dialogue social avec les personnels de l'Éducation nationale. En effet, ce texte prévoit des modalités précises pour l'ouverture de négociations préalables à l'exercice du droit de grève et fixe par exemple des règles pour le dépôt des préavis de grève et un délai de prévenance de 48 heures pour se déclarer gréviste.

Il faut se féliciter que la discussion au Sénat ait permis d'éclaircir certains points litigieux du texte, comme la question de la responsabilité administrative de la personne publique organisatrice du service d'accueil. Cette responsabilité a été transférée à l'État, ce qui devrait permettre aux maires des petites communes d'organiser ce service sans aucune prévention. De même, il est positif que la rédaction sénatoriale ait précisé la nature du financement qui sera versé par l'État aux communes pour les aider dans l'organisation de ce service. En conclusion, le droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires représente un véritable progrès et toutes les communes de France seront en mesure de mettre en œuvre cette réforme, contrairement à ce que disent les commissaires du groupe SRC qui prétendent que ce texte est inapplicable. Ce projet de loi est donc applicable, nécessaire et juste.

Concernant les amendements, il serait souhaitable que l'amendement présenté par M. Yves Bur soit adopté afin de permettre une véritable information des parents sur l'organisation de ce service nouveau. Il est essentiel, pour offrir un véritable service aux familles que cette information soit disponible au moins vingt-quatre heures à l'avance. Quant à la disposition relative à la liste établie par les maires où figureront les personnels susceptibles d'assurer le service d'accueil, il semble difficile de la mettre en œuvre, en particulier dans les grandes villes où cette liste devra être constamment actualisée pour tenir compte, par exemple, des déménagements. Cette liste ne pourra donc qu'être évolutive.

M. Christian Eckert a jugé possible d'établir certaines comparaisons entre ce projet de loi et le texte qui a été adopté il y a un an relatif à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Lors de la discussion du projet de loi sur le service minimum, il avait été souligné que les perturbations dans les transports n'étaient liées à des faits de grève que dans 3 % des cas ; de même, dans l'Éducation nationale les difficultés d'accueil des enfants sont rarement provoquées par la grève des enseignants. Ainsi, dans sa commune, des parents lui ont adressé des pétitions en raison du non-remplacement des enseignants absents, cette perturbation dans le service public de l'enseignement s'expliquant par la suppression des brigades de remplaçants.

Au-delà des questions de principe, ce texte, paraît mal rédigé. Qu'en est-il par exemple si un enseignant, qui s'était déclaré non gréviste, ou inversement gréviste, quarante-huit heures avant le début de la grève, décide de changer d'avis ? Sera-t-il sanctionné pour ne pas avoir respecté le délai de préavis et comment la commune pourra-t-elle organiser un service d'accueil si de multiples enseignants changent d'avis à la dernière minute ? Des inquiétudes apparaissent aussi quant aux compétences des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil : Pourra-t-on recourir aux services de parents d'élève ? Seront-ils dans ce cas rémunérés ? Au moins, seront-ils assurés ? Comment seront rémunérés les personnels municipaux, auront-ils droit à une rémunération sous forme d'heures supplémentaires non imposables ? L'organisation de ce service d'accueil risque d'ailleurs d'être particulièrement délicate à assurer si les services municipaux sont en grève en même temps que les enseignants.

Il est également indispensable de clarifier la manière dont les dépenses des communes seront compensées pour l'organisation de ce service. Le texte dans sa rédaction actuelle prévoit une compensation financière et non pas un remboursement des frais engagés, ce qui conduit à penser que cette réforme générera de nouvelles charges pour les communes. La possibilité pour les communes rurales de déléguer à une autre commune l'organisation du service d'accueil paraît assez théorique, comme l'a souligné précédemment M. Yves Durand.

M. Yvan Lachaud a considéré que cette réforme représente un véritable progrès pour les parents, qui ne seront plus obligés de cesser de travailler pour assurer la garde de leurs enfants en cas de grève. Il faut toutefois garder à l'esprit que l'organisation de ce service d'accueil par les communes restera exceptionnel et n'interviendra qu'en cas de mouvement social de grande ampleur. Comme par le passé, il sera toujours possible de répartir les enfants des enseignants absents dans les autres classes. Il faut faire confiance au pragmatisme des maires, qui ont réussi par le passé à offrir ce service alors qu'il n'était pas obligatoire. Le progrès de ce projet de loi est d'organiser un cadre légal pour ce service d'accueil et de prévoir un financement pour les communes mettant en œuvre ce service.

Il semble important d'améliorer la rédaction du texte sur deux points : prévoir l'extension du service d'accueil à l'enseignement privé sous contrat et préciser la nature du financement versé par l'État. À cet égard, le Sénat a adopté une disposition intéressante précisant que l'État versera une compensation financière et non une contribution financière.

M. Georges Colombier a déclaré que ce texte permet de respecter la liberté des enseignants de recourir au droit de grève tout en garantissant aux parents la possibilité de pouvoir travailler les jours de grève. Tout en représentant un incontestable progrès, il suscite néanmoins des questions chez les maires des communes rurales, qui s'inquiètent des moyens humains dont ils disposeront pour assurer le service d'accueil et se demandent si leur

responsabilité pénale pourra être engagée en cas d'incidents graves dans l'organisation de l'accueil.

M. Marcel Rogemont a déploré que la commission des affaires culturelles n'ait été saisie que pour avis sur ce projet de loi. L'ordre du jour de la commission était trop chargé pour permettre un examen au fond de cette réforme, ce qui est tout à fait regrettable alors que la commission n'a pas eu l'occasion jusqu'à présent d'examiner des textes importants dans le domaine de l'éducation. Pourquoi, de plus, avoir recouru à la procédure d'urgence ? Voilà bien longtemps que l'Éducation nationale doit faire face à des grèves d'enseignants et il semble curieux qu'une solution miracle doive être trouvée pour s'appliquer dès la rentrée prochaine. Certains esprits chagrins et malicieux pourront penser qu'il s'agit de tout mettre en œuvre pour éviter que les parents d'élèves se rendent compte que certains enseignants ont fait grève...

Ce texte est particulièrement inquiétant car il n'est pas circonscrit aux mouvements de grève mais pourra s'appliquer, comme le prévoit l'article 2, lorsqu'il sera impossible de remplacer un professeur absent. Cette hypothèse est loin d'être théorique quand on connaît l'augmentation des heures de cours perdues faute de professeurs remplaçants. Dans une commune d'Ille-et-Vilaine, les journées d'enseignement non remplacées sont ainsi passées de 1 700 jours à 3 600 jours entre 2006 et 2007. Ce phénomène s'explique simplement par la réduction des effectifs d'enseignants titulaires remplaçants. Est-ce à dire que l'Éducation nationale lorsqu'elle sera incapable de fournir un remplaçant en cas d'absence prolongée d'un professeur se dédouanera de ses obligations de service public d'enseignement pour n'offrir qu'un service d'accueil ?

Il faut légiférer sur la suppression des enseignants effectuant des remplacements au lieu de prévoir la mise en place d'un service d'accueil en dehors des situations de grève. La brèche ouverte par l'article 2 doit être colmatée.

Ce projet de loi pose aussi de multiples questions quant à la qualité des personnes qui pourront assurer le service d'accueil. Il est tout à fait illusoire de penser que des pères ou mères de famille sans aucune formation pourront assurer ce service dans des conditions acceptables. Comme l'a souligné l'Association des maires de France, la rédaction actuelle de l'article 8 *bis* relatif au régime de responsabilité comporte de graves ambiguïtés qu'il est indispensable de lever.

En conclusion, outre les problèmes de principe posés par ce projet de loi, il est impératif de préciser son champ d'application en limitant l'organisation du droit d'accueil des élèves aux seuls mouvements de grève des enseignants.

En réponse aux intervenants, **la rapporteure pour avis** a donné les précisions suivantes :

– Il est faux de prétendre, comme le prétend Mme Sandrine Mazetier, qu'il s'agit du premier texte de cette législature relatif à l'enseignement, puisque la loi relative aux libertés et responsabilités des universités est déjà entrée en vigueur et a consacré l'autonomie des universités. Chacun sait en outre qu'en matière d'école maternelle et primaire, nombre de sujets relèvent du domaine réglementaire et que le gouvernement a déjà beaucoup avancé sur ce dossier.

– S’agissant du droit d’accueil pour les élèves des écoles maternelles et écoles publiques, ce droit existe tout au long de l’année, et pas seulement pendant les périodes de grève. Il répond à la demande des familles de pouvoir mettre en œuvre le principe fondamental de la liberté de travailler. Pour ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de ce service d’accueil, le projet de loi organise la prise en charge par les communes au-delà d’un seuil d’enseignants ayant déclaré leur intention de participer à une grève, sinon il revient à l’État de prendre ses responsabilités.

– Si M. Yves Bur s’est fait l’écho d’inquiétudes concernant la qualification des personnes amenées à encadrer les élèves des écoles maternelles et élémentaires en cas d’application du droit d’accueil, il convient de souligner le caractère exceptionnel de la prise en charge par les communes, tout au plus quatre à cinq fois par an. Dans ce cas, aucune qualification spécifique n’est effectivement requise, puisqu’on ne se situe ni dans le cadre des accueils de loisirs et des séjours de vacances, ni dans le cadre de l’accueil périscolaire, ces deux types d’accueil étant régis par le code de l’action sociale et familiale.

– En réponse aux inquiétudes de l’Association des maires de France (AMF) relayées par M. Yves Durand, il faut rappeler qu’un amendement du Sénat a été introduit pour prévoir que la responsabilité administrative du fait des dommages subis ou commis par un élève dans le cadre du service d’accueil organisé par la commune est transférée à l’État. Par ailleurs, il ne peut pas y avoir transfert de la responsabilité pénale, qui reste donc celle du maire si celui-ci a commis une faute.

– La situation particulière des toutes petites communes est prise en compte par plusieurs dispositions du projet de loi qui visent notamment à introduire une possibilité de conventionnement pour faciliter la mise en place du service d’accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires. Une commune pourra ainsi confier par une convention l’organisation de ce service à une autre commune ou à un établissement public intercommunal (EPCI).

– Contrairement aux propos de M. Patrick Roy, qui a fait mention de dérives dans les remplacements, le rapport indique clairement que le taux de remplacement (congé pour maladie ou pour maternité) était de 91,93 % en 2007 dans le premier degré public, et que ce taux s’améliore constamment depuis plusieurs années. Ces chiffres, incontestables, marquent donc une évolution dans le bon sens. En aucun cas, le droit d’accueil ne se substituera à la politique de remplacement du ministère.

– À propos des critiques sur l’urgence qui s’attache à ce projet de loi, il convient de rappeler que trois expérimentations ont déjà été menées depuis 2007 et qu’il est donc maintenant nécessaire d’adopter rapidement un texte avant la prochaine rentrée scolaire.

– Ainsi que M. Bernard Perrut l’a rappelé, le projet de loi respecte pleinement le droit de grève.

– Enfin, il faut souligner que ce projet de loi met en place, pour la première fois dans la fonction publique, un dispositif encourageant la culture du dialogue social au travers de l’instauration d’une procédure de négociation préalable à la grève, sachant que l’obligation de déclaration ne s’oppose pas à ce qu’un enseignant rejoigne une grève déjà commencée et à laquelle il n’avait pas initialement l’intention de participer. Dans la plupart des écoles, la continuité de l’enseignement sera assurée par la répartition des élèves dans les classes où les professeurs ne feront pas grève. Le projet de loi ne remet pas en cause cette pratique.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : *Modification d'un intitulé de titre et création d'un nouveau chapitre du code de l'éducation*

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier visant à supprimer de l'intitulé du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation la mention de « *l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires* » introduite par le projet de loi.

Mme Sandrine Mazetier a indiqué que cet amendement reprend la teneur de ses précédentes interventions, puisqu'il rappelle que l'obligation et la gratuité scolaires sont les deux grands piliers qui fondent le service public de l'éducation nationale et que le droit d'accueil ne peut en aucun cas être situé au même niveau. Les réponses apportées par la rapporteure sont en outre inquiétantes, dans la mesure où elles confirment que le droit d'accueil hors situation de grève est assuré par l'État. Par ailleurs, en cas de grève importante, le système mis en place par le projet de loi revient à autoriser des remplacements par des parents d'élèves ou des agents territoriaux spécialisés dans les écoles maternelles (ATSEM).

La rapporteure pour avis a fait part de son désaccord avec cette analyse. En aucun cas, l'État ne pourra demander à un ATSEM d'organiser le droit d'accueil. Ce droit d'accueil s'applique tous les jours. C'est à l'État qu'il revient de mettre en place un service d'accueil quand il est impossible de remplacer un enseignant. La responsabilité de mettre en place le service d'accueil ne revient à la commune que si un certain seuil d'enseignants se déclarant grévistes est atteint.

Mme Sandrine Mazetier a rétorqué que, dans la mesure où de plus en plus de personnels précaires sont en poste dans l'éducation nationale, l'article 2 ouvre la possibilité pour des personnels précaires qui ne sont pas enseignants de prendre en charge le nouveau droit d'accueil. Quoi qu'il en soit, cet accueil ne peut être considéré comme une mission première de l'enseignement, au même titre que l'obligation scolaire ou la gratuité.

La rapporteure pour avis s'est déclarée défavorable à cet amendement car le projet de loi a justement pour objet de mettre sur le même plan l'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

M. Yves Durand a appelé l'attention sur le fait qu'en précisant que « *lorsque, par suite de l'absence ou de l'empêchement du professeur habituel de l'élève et de l'impossibilité de le remplacer, ces enseignements ne peuvent lui être délivrés, il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil* », l'article 2 prévoit bien l'existence d'un service d'accueil mais sans jamais préciser qu'il relève obligatoirement d'enseignants.

La rapporteure pour avis a souligné que l'article 2 ne vise qu'une impossibilité avérée de remplacer l'enseignant. L'accueil n'est donc mis en place qu'à titre subsidiaire par l'État. Le service d'accueil n'est pas un service pris en charge par les communes en temps normal. Celles-ci n'interviennent que si le seuil prévu par l'article 5 est atteint.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier, visant à supprimer le nouveau chapitre III du titre III du livre premier du code de l'éducation mentionnant « *l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires* ».

Le président Pierre Méhaignerie a souhaité que cet amendement soit rejeté, vu le débat précédent.

Mme Sandrine Mazetier a invité le président à laisser au moins le temps aux commissaires de lire l'exposé des motifs de son amendement pour qu'un débat digne de ce nom ait lieu.

M. Yves Durand a fait valoir que l'article 2 est inutile au regard des articles 4 et 5 du projet de loi qui précisent les modalités applicables en cas de grève.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, qui a indiqué que l'article 2 fixe le principe du droit d'accueil tandis que les articles 4 et 5 organisent le service d'accueil en cas de grève, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier visant à compléter l'article L. 111-2 du code de l'éducation afin de préciser que l'État s'engage à veiller à ce que chaque enseignement soit assuré.

Mme Sandrine Mazetier a réitéré ses craintes quant aux objectifs poursuivis par le projet de loi. Celui-ci ouvre la possibilité pour les communes de prendre en charge des missions qui n'étaient pas les leurs jusqu'ici. De plus, il confère à l'accueil un rang identique à l'obligation et à la gratuité scolaire, sans préciser que le remplacement des enseignants s'effectue nécessairement par un enseignant, alors même que l'éducation est un devoir de la Nation au titre du Préambule de la Constitution de 1946.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, qui a tenu à rappeler une nouvelle fois que le projet de loi défend une logique de subsidiarité et non de substitution, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article 2 : Institution du droit d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires publiques

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier visant à supprimer l'article 2 du projet de loi.

Mme Sandrine Mazetier a indiqué que le projet de loi traite de toute autre chose que de la seule circonstance de la grève. Visiblement, il s'agit, en cas d'absence des enseignants, de les faire remplacer par tout type de personnels. M. Marcel Rogemont a indiqué qu'il avait été fait appel dans sa circonscription à des retraités de l'enseignement, voire à des contractuels de l'ANPE. C'est visiblement ces situations que le texte ambitionne d'étendre au vu des suppressions des postes envisagées dans l'enseignement !

La rapporteure pour avis s'est déclarée défavorable à cet amendement car il revient concrètement à retirer à l'élève le droit d'être accueilli et le droit à bénéficier d'un service d'accueil.

M. Patrick Roy a indiqué ne pas comprendre la logique de l'article 2, sauf à soupçonner le gouvernement d'arrière-pensées, ou de pensées « impures ». En effet, ce droit nouveau n'aurait pas de sens si le ministère de l'éducation nationale assumait l'obligation d'éducation qui est déjà la sienne. On voit bien que l'affirmation du droit d'accueil ne vise qu'à faire face à une carence de l'État qui s'amplifie.

M. Yvan Lachaud a alors interrogé M. Patrick Roy sur les solutions alternatives qu'il propose lorsque dans une école trois professeurs font grève.

M. Patrick Roy a rétorqué que l'absence des professeurs pour cas de grève constitue tout au plus deux à trois pour cent des absences totales, qui s'expliquent très majoritairement par la maladie ou la formation. L'article 2 du projet de loi ne précise pas que le droit d'accueil concerne exclusivement des situations exceptionnelles de grève. La solution alternative est de ne pas supprimer de postes d'enseignants, puisque les élèves ont besoin de ces derniers.

La rapporteure pour avis a souligné que M. Roy a raison de dire que le projet de loi, dont le titre est d'ailleurs explicite, ne vise pas seulement les situations exceptionnelles de grèves. Il va plus loin, ce dont il faut se féliciter, en instituant au bénéfice de l'élève un droit d'accueil qui s'ajoute au droit à l'éducation.

M. Patrick Roy a rappelé que la mission de l'État est de mettre un enseignant devant les élèves et que le projet de loi ignore ce point.

La rapporteure pour avis a indiqué que le projet de loi distingue clairement le droit d'accueil du service d'accueil qui est mis en place par l'État ou la commune pour faire face à des situations nécessairement limitées.

À titre d'illustration, **le président Pierre Méhaignerie** a indiqué que l'article 2 permet de garantir l'accueil des élèves lorsque les effectifs enseignants sont victimes d'une grippe soudaine et virulente. Il faut prévoir des dispositifs pragmatiques pour faire face à ces situations.

M. Marcel Rogemont a confirmé que la suppression de l'article 2 est justifiée. Il n'y a pas besoin d'instituer un droit d'accueil qui existe déjà.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Yvan Lachaud** tendant à étendre le dispositif d'accueil aux élèves des établissements d'enseignement privé sous contrat.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure pour avis**, qui a précisé que 899 000 élèves étaient concernés, la commission a *adopté* l'amendement, cosigné par M. Jean-Philippe Maurer.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Sandrine Mazetier, visant à avancer à trois ans l'âge de l'obligation scolaire.

Mme Sandrine Mazetier a estimé que si l'objectif du projet de loi est d'ouvrir l'école à tous, il faut donc parallèlement étendre le champ de l'obligation scolaire. D'ailleurs, l'école maternelle est plébiscitée par les parents et scolarise déjà près de 90 % des élèves en âge de l'être.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure pour avis**, qui a jugé que la question est hors sujet, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Sandrine Mazetier, ouvrant la possibilité d'une scolarisation à partir de l'âge de deux ans.

Mme Sandrine Mazetier a relevé que cet amendement offrait davantage de souplesse que le précédent et qu'il répond ainsi au souci exprimé par la rapporteure pour avis.

La rapporteure pour avis a considéré que cet amendement était également hors sujet et qu'en outre la scolarisation à l'âge de deux ans ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes de l'éducation et les psychologues.

Citant l'exemple récent d'un projet de loi qui a mélangé les genres en abordant à la fois la représentativité syndicale et la durée du travail, **M. Patrick Roy** s'est dit surpris par l'argumentation développée par la rapporteure pour avis sur le caractère hors sujet de ces deux amendements.

La commission l'a *rejeté* l'amendement.

Article 3 : Procédure de prévention des conflits dans le premier degré public et conditions de dépôt d'un nouveau préavis de grève

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4 : Institution d'un service d'accueil des élèves des écoles publiques du premier degré en cas de grève

La commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par Mme Sandrine Mazetier.

Relevant que si l'absence d'un enseignant n'est pas consécutive à une grève, la responsabilité de l'État est alors en jeu, **M. Christian Eckert** a jugé que le service d'accueil doit d'ores et déjà être assuré par l'État dans le cadre des textes en vigueur. Au demeurant, comme le texte mentionne des « personnels de l'État » pour assurer l'accueil des élèves, on peut concevoir quelque inquiétude, dans la mesure où il n'est pas précisé de quel ministère ils seront originaires.

Faisant remarquer que l'accueil ne se substitue pas aux politiques de remplacement de l'éducation nationale, **la rapporteure pour avis** a émis un avis défavorable à cet amendement, en cohérence avec les décisions prises par la commission à l'article 2.

M. Patrick Roy a donné l'exemple d'un enseignant qui, élu par ailleurs conseiller général, a dû s'absenter durant quarante-deux demi-journées au cours de l'année scolaire. Ses élèves n'en ont pas moins été accueillis, mais il y a lieu de s'étonner qu'il n'ait été remplacé qu'à une seule reprise. En effet, ses absences ont été, par définition, étalées sur l'ensemble de l'année scolaire, par conséquent pas seulement au moment de la période hivernale, où la grippe peut effectivement provoquer des « pics » d'absences difficiles à gérer... Idéalement, ces « pics » devraient être correctement pris en charge, tandis que les enseignants devraient pouvoir pratiquer du soutien scolaire.

La rapporteure pour avis a rappelé que le soutien scolaire a été généralisé dans le cadre de la réorganisation du temps scolaire. Il faut réfléchir au-delà des cas particuliers et inscrire dans le marbre de la loi un droit à l'accueil des enfants pendant le temps scolaire car, lorsque les enseignants sont en grève, l'État doit prendre ses responsabilités.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Article 5 : Modalités de mise en œuvre du service d'accueil par les communes

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis tendant à obliger les communes à mettre en place un service d'accueil lorsque le pourcentage d'enseignants déclarant leur intention de faire grève est supérieur à 20 %, et non plus égal ou supérieur à 20 %.

La rapporteure pour avis a précisé que cette rédaction présente deux avantages : d'une part, dans le cas des 6 425 écoles comprenant cinq classes, lorsqu'un seul enseignant entend faire grève, le service d'accueil sera *de facto* assuré par la répartition des élèves entre les différentes sections, sans surcharger les enseignants non grévistes ni solliciter pour autant la commune ; d'autre part, ce chiffre permet de mieux tenir compte de la réalité des mouvements de grève, afin de proportionner le seuil de déclenchement du dispositif en fonction du caractère réellement perturbateur de ces mouvements.

La commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 : Garanties visant à assurer le respect du droit à la vie privée

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7 : Accueil dans les locaux scolaires

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier visant à rappeler que les locaux scolaires doivent être prioritairement utilisés pour des besoins scolaires.

Mme Sandrine Mazetier a craint que le nouveau droit d'accueil ne favorise le développement de la casuistique. Il convient de rappeler que les locaux scolaires doivent prioritairement servir à l'enseignement, car l'accueil ne sera pas seulement assuré par des enseignants. Des situations ingérables vont apparaître : en effet, un directeur d'école, auquel les textes ne confient aujourd'hui aucune autorité sur les professeurs des écoles, n'en aura pas davantage à l'égard des personnes qui seront amenées à assurer le service d'accueil. Le moment venu, comment pourra-t-on en pratique faire la différence entre les élèves relevant de ce service et ceux qui sont effectivement en classe ? Il faut protéger les personnels de l'Éducation nationale, le risque étant que les maires soient administrativement déchargés tout en demeurant pénalement responsables.

Relevant que dans les faits, de nombreux maires ont mis en place depuis trente ans, de tels services d'accueil, avec pragmatisme et dans le souci de faciliter la vie des familles, **le président Pierre Méhaignerie** a souhaité que le bon sens l'emporte dans cette discussion.

Faisant remarquer que l'Association des maires de France (AMF) avait exprimé des préoccupations à la lecture du projet de loi, **Mme Sandrine Mazetier** a observé que les amendements de M. Yvan Lachaud, et même certains des amendements de la rapporteure pour avis, traduisaient ces craintes.

Mme Françoise de Panafieu a établi une distinction entre deux types de maires : ceux qui s'efforcent d'aider les familles quoi qu'il arrive et ceux qui, comme à Paris, refusent d'ouvrir les écoles, un adjoint au maire s'étant même adressé aux familles en se contentant de leur enjoindre de se débrouiller.

M. Patrice Debray a déploré le sectarisme et le mépris qui s'étaient exprimés au regard de l'action de personnes qui ne souhaitent que rendre service aux familles.

S'estimant personnellement mise en cause, **Mme Sandrine Mazetier** a mis au défi qui que ce soit de trouver dans ses interventions des propos sectaires ou méprisants à l'égard des parents d'élèves.

M. Marcel Rogemont s'est indigné de ce qu'on oppose ainsi de façon simpliste « bons » et « mauvais » maires dans ce domaine : en recourant à une stigmatisation aussi scandaleuse de la position des députés socialistes et communistes, toute discussion deviendra vaine.

M. Christian Eckert a jugé qu'il ne revenait pas à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de se prononcer sur des affaires internes à la ville de Paris, d'autant que les électeurs se sont chargés de le faire eux-mêmes au printemps dernier. Le fonctionnement des structures périscolaires et des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) est supervisé par les maires dans le respect de conditions très contraignantes, afin d'assurer la sécurité des élèves. Or ces règles ne sont pas reprises dans le projet de loi, de telle sorte que celui-ci pose de véritables questions en termes de sécurité. Il s'agit peut-être de détails

techniques, mais chacun sait que le diable se niche dans les détails, d'autant que la bonne foi des maires n'est évidemment pas ici en cause.

M. Yvan Lachaud a estimé qu'il s'agit simplement de régler un problème, c'est-à-dire de permettre l'accueil des élèves quand il n'y a pas d'autre solution. C'est une simple question d'organisation, et non d'éthique.

Convenant que tous les commissaires adhèrent au principe rappelé par l'amendement, **la rapporteure pour avis** s'y est néanmoins déclarée défavorable, car il supprime la souplesse que le texte du projet de loi offre aux communes, et notamment aux plus petites d'entre elles, d'autant qu'il ne faut pas oublier que celles-ci sont propriétaires des locaux en question.

M. Patrick Roy a reconnu que certains adultes non enseignants sont actuellement déjà associés de façon bénévole à des actions d'accompagnement ou même de partage de compétences, mais ces interventions ne se font qu'à titre complémentaire, toujours en présence d'un enseignant : dans un tel cadre, les élèves sont donc placés sous sa responsabilité, aussi bien physique que pédagogique. Ne représentant que 2 à 3 % des absences des enseignants, la question des journées de grève apparaît en réalité comme un « gadget », et si l'État est contraint de chercher des solutions, c'est parce qu'il se révèle défaillant à assumer son obligation d'éducation. De fait, s'il n'avait pas failli de la sorte, il n'y aurait pas eu lieu de légiférer.

La commission a *rejeté* l'amendement, puis a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 7 bis : Établissement d'une liste des personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis destiné à modifier l'alinéa 2 de l'article 7 *bis*, consacré à l'établissement par le maire d'un « vivier » de personnes assurant le service d'accueil, en précisant que le maire doit s'assurer que ces personnes possèdent les qualités requises pour encadrer des enfants.

La rapporteure pour avis a indiqué que cet amendement apporte une réponse à de nombreuses interrogations formulées notamment par les familles, ainsi que par certaines communes.

La commission a *adopté* l'amendement.

En conséquence, deux amendements de Mme Sandrine Mazetier tendant à déterminer les qualifications des personnes assurant l'accueil des enfants et à préciser que l'encadrement des enfants par le personnel communal doit être compatible avec leurs missions statutaires, sont *devenus sans objet*.

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier tendant à préciser que sont applicables aux situations d'accueil visées par le projet de loi le taux et les normes d'encadrement fixés selon la réglementation aujourd'hui en vigueur.

Mme Sandrine Mazetier a souligné que cet amendement répond à une préoccupation des parents d'élèves. L'organisation de l'accueil ne prend certes pas place dans

le cadre strictement éducatif, mais dans un cadre périscolaire. Pour autant, le respect d'un certain nombre de normes est une nécessité : il n'est pas imaginable de confier des classes de 25 ou 30 élèves à des personnes dont on ne connaît pas par avance, par exemple, le nombre. Aussi convient-il de se référer à la réglementation aujourd'hui en vigueur, établie selon les critères de l'administration de la jeunesse et des sports : à savoir un animateur pour douze enfants âgés de six ans et plus et un animateur pour huit enfants âgés de moins de six ans. Quiconque a déjà été présent à une fête d'anniversaire où sont invités une vingtaine d'enfants, qu'ils soient âgés de six ans mais aussi de huit ou dix ans, comprend aisément cette réalité.

La rapporteure pour avis a estimé que le projet de loi repose sur une inspiration différente : il s'agit de faire confiance au discernement des maires et de laisser à ces derniers le plus de liberté possible. C'est pourquoi les dispositions du code de l'action sociale et des familles n'ont pas à être appliquées au service d'accueil. Il faut bien garder à l'esprit que ce dispositif d'accueil ne sera mis en œuvre qu'à titre exceptionnel, quelques jours par an. Cette situation n'est pas comparable à celle qui prévaut dans les centres de loisirs ou à l'occasion de l'accueil d'un mineur bénéficiant d'un projet éducatif : encore une fois, il n'y a pas à proprement parler d'organisation d'une activité de nature éducative. Il est important de ne pas rigidifier le dispositif proposé.

M. Marcel Rogemont a évoqué la situation dans laquelle des personnes seraient conduites à prendre en charge dix ou vingt enfants de trois ans, voire plus jeunes. Il serait utile d'indiquer quelles normes sont applicables. Si un accident devait survenir, qui serait responsable ? La personne en charge de l'accueil ? Le maire ? S'en remettre au libre arbitre du maire déterminant les personnes chargées de l'accueil, c'est faire le choix d'un discernement qui répondra avant tout à l'urgence.

En réponse à **M. Jean-Claude Mathis**, **M. Marcel Rogemont** a estimé que la solution consistant à confier la garde des enfants aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) n'est pas crédible : en temps normal jamais un ATSEM ne prend seul en charge une classe entière.

La rapporteure pour avis a rappelé que la liste des personnes chargées de l'accueil sera établie très en amont. En outre, elle sera transmise à l'autorité académique afin de vérifier que ces personnes ne figurent pas au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure pour avis**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier destiné à assurer l'information des parents par l'affichage en mairie de la liste des personnes susceptibles d'accueillir les élèves.

Mme Sandrine Mazetier a précisé que cette proposition reprend un dispositif figurant dans un amendement précédemment examiné. La liste des personnes susceptibles d'accueillir les élèves, telle qu'elle aura été établie par le maire, devra être affichée et consultable en mairie. En effet, mieux vaut prévenir que guérir. Il convient d'éviter d'éventuels drames.

La rapporteure pour avis a invité l'auteure de l'amendement à le retirer, compte tenu de la perspective du dépôt en vue de la discussion en séance publique d'un amendement

informant les parents de la mise en place du service d'accueil par les communes 24 heures avant le début de la grève.

Mme Sandrine Mazetier ayant souhaité maintenir à ce stade cette initiative, la commission a *rejeté* l'amendement, conformément à l'avis défavorable de la **rapporteure pour avis**.

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier destiné à assurer la transmission de la liste des personnes susceptibles d'accueillir les élèves au tribunal pour enfants de la juridiction dont dépend la commune.

Mme Sandrine Mazetier a fait valoir que cette initiative favorisera la prise en compte du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente.

La rapporteure pour avis a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement, en rappelant que l'autorité académique peut déjà procéder à une telle vérification.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure pour avis**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier prévoyant la transmission de la liste sur laquelle figurent les personnes susceptibles de procéder à l'accueil des élèves aux services de santé publique dont dépend la commune.

Mme Sandrine Mazetier a expliqué que cette disposition est destinée à répondre à une préoccupation des parents. Aujourd'hui, les enseignants sont soumis à de nombreux contrôles, notamment en matière de santé. Dans un souci de parallélisme, il est naturel de prévoir que les personnes assurant l'accueil verront leurs aptitudes physiques et psychologiques à s'occuper d'enfants vérifiées ; par ailleurs il est important de pouvoir déceler toute pathologie liée à l'absorption et à la dépendance à l'alcool ou à toute substance dangereuse et illicite.

La rapporteure pour avis a rappelé que l'accueil ne sera organisé par les communes qu'occasionnellement et ne saurait être comparé à un service d'accueil régulier des enfants. En outre, de nombreuses personnes travaillant aujourd'hui en milieu scolaire ne sont pas soumises régulièrement à de tels contrôles.

M. Patrice Debray a estimé qu'il pourrait être important de procéder à certains contrôles, comme la détection de la tuberculose, au besoin auprès du médecin traitant des intéressés.

La rapporteure pour avis a considéré que le sujet, au demeurant essentiel, de la santé scolaire, doit faire l'objet d'une analyse plus globale, au-delà de la discussion de ce seul projet de loi. Il est vrai que, d'une manière générale, toute personne en contact avec des enfants devrait faire l'objet de contrôles médicaux.

Mme Sandrine Mazetier a rappelé que la responsabilité pénale du maire subsistera pleinement, quand bien même l'accueil n'interviendra qu'à titre exceptionnel. Or la consommation de substances psychotropes ou d'alcool est une réalité en France. Ce n'est pas parce qu'on est parent d'élèves qu'on ne consomme pas de telles substances. L'objectif de cet

amendement est de protéger les maires envers lesquels les parents ne manqueront pas de se retourner en cas de comportement violent ou d'agression.

M. Georges Colombier, président, a estimé que le débat pourra être poursuivi en séance publique, compte tenu, notamment, des éléments qu'apportera à cette occasion le gouvernement.

M. Patrice Debray a insisté sur le fait qu'un certificat d'aptitude devrait être établi par le médecin traitant.

M. Georges Colombier, président, a répondu que des amendements pourront être déposés en vue de la discussion en séance publique.

M. Jean-Claude Mathis a considéré que de tels certificats d'aptitude devront en tout état de cause ne concerner que le champ sanitaire.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure pour avis**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement de la rapporteure pour avis tendant à prévoir que les personnes acceptant d'assurer le service d'accueil doivent être informées, avant que la liste des participants au dispositif mis en place par les communes ne soit transmise à l'autorité académique, de la procédure de consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente.

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis précisant que la liste sur laquelle figurent les personnes susceptibles d'accueillir les élèves est transmise pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école.

La rapporteure pour avis a précisé que cet amendement prévoit également que les personnes concernées sont préalablement informées de la transmission de cette liste au conseil d'école.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7 *bis* ainsi modifié.

Article 8 : *Contribution financière versée par l'État aux communes pour compenser une partie dépenses occasionnées par la mise en place du service d'accueil*

La commission a examiné un amendement de Mme Sandrine Mazetier destiné à préciser que la compensation versée par l'Etat aux communes est fonction des frais réellement engagés par les communes.

Mme Sandrine Mazetier a souligné l'absence d'une telle précision dans le projet de loi. En outre, on évoque souvent la compensation de la rémunération des personnes chargées de l'accueil, mais non les charges supplémentaires qui devront être assumées par les communes : ces charges pourront être liées à l'établissement des listes, aux vérifications diverses, mais aussi aux frais de justice éventuellement engagés à la suite de la mise en cause de la responsabilité des maires.

La rapporteure pour avis a objecté qu'en pratique une telle compensation sera difficile à mettre en œuvre, compte tenu des surcoûts qui ne manqueraient pas de s'ensuivre. Par ailleurs, à l'occasion des débats qui ont eu lieu au Sénat, le gouvernement a indiqué qu'une somme forfaitaire de 200 euros versée à toute commune ayant mis en place le service d'accueil serait prévue. De plus, il faut savoir qu'aujourd'hui un enseignant du premier degré perçoit en moyenne 90 euros par jour et qu'à cet égard le gouvernement semble penser que l'institution d'un forfait de 110 euros par groupe de 15 élèves accueillis pourrait constituer une piste intéressante.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure pour avis**, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 8 ainsi modifié.

Après l'article 8

La commission a examiné deux amendements présentés par Mme Sandrine Mazetier relatifs au calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association prévu par l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifié par l'article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Mme Sandrine Mazetier a rappelé qu'il s'agissait d'un débat ancien, l'article 89 ayant suscité de nombreuses polémiques. Comme le projet examiné crée de nouvelles obligations pour les communes en matière scolaire, les deux amendements visent pour le premier à supprimer les dispositions de l'article 89, pour le second à les aménager.

La rapporteure pour avis a jugé ces amendements hors sujet. En effet, en prévoyant la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association, la loi Debré en 1959 a consacré le principe de parité entre enseignement public et privé.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission a *rejeté* les deux amendements.

Article 8 bis : *Transfert de la responsabilité à l'État de la responsabilité administrative des communes lors de la mise en place du service d'accueil*

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par Mme Sandrine Mazetier prévoyant l'irresponsabilité pénale dans l'exercice de ses fonctions d'un maire organisant un service d'accueil pour des faits survenus durant ce service.

Mme Sandrine Mazetier a souligné que cet amendement vise à protéger les maires, en l'absence de dispositions dans le projet de loi fixant les taux et les normes d'encadrement et compte tenu de la difficulté d'organiser le service d'accueil.

La rapporteure pour avis a observé que le souci exprimé par cet amendement est largement couvert par la substitution de la responsabilité administrative de l'État à celle de la commune, qui a lieu dans tous les cas où la responsabilité administrative se trouve engagée en

raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. Aller plus loin en organisant une irresponsabilité pénale des maires serait inacceptable, le principe d'égalité interdisant à la loi pénale d'instituer une exonération de responsabilité pénale à caractère absolu, comme l'a rappelé une décision du Conseil constitutionnel du 7 novembre 1989.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 8 *bis* sans modification.

Article 9 : *Attribution de l'organisation du service d'accueil aux établissements publics de coopération intercommunale*

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis tendant à supprimer l'alinéa 3 de cet article qui tend à confier de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil aux établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils exercent les compétences relatives au fonctionnement des écoles.

La rapporteure pour avis a indiqué que les possibilités ouvertes par l'article 9 et le code général des collectivités territoriales réduisent la portée pratique de ce nouvel alinéa introduit par le Sénat. L'article 9 permet en effet à toute commune de confier, par une convention, l'organisation du service d'accueil à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ; de plus, il n'exclut pas le transfert de la compétence d'organisation de ce service à l'EPCI dont la commune est membre dans les conditions de droit commun prévues par l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, le dispositif du Sénat prévoit l'automatisme du transfert de compétence d'organisation du service d'accueil, ce qui introduit de la rigidité dans un domaine caractérisé par des situations très variables sur le terrain.

La commission a *adopté* l'amendement de la rapporteure pour avis.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 9 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9 : *Extension du service d'accueil aux écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat*

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yvan Lachaud portant article additionnel et prévoyant de mettre à la charge des organismes de gestion des écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat l'organisation du service d'accueil des élèves.

M. Yvan Lachaud a précisé que lorsque le service d'accueil sera mis en place du fait d'une grève ayant été suivie par plus de 20 % des personnes exerçant des fonctions d'enseignement dans l'école qu'il gère, l'organisme de gestion percevra une contribution financière qui est fonction du nombre d'élèves accueillis et du nombre effectif de grévistes.

La rapporteure pour avis ayant émis un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement, cosigné par M. Jean-Philippe Maurer.

Article additionnel après l'article 9 : *Évaluation de la mise en place du service d'accueil pour les communes*

La commission a examiné un amendement de la rapporteure pour avis portant article additionnel et prévoyant une évaluation du dispositif d'accueil.

La rapporteure pour avis a expliqué que la mise en œuvre du service d'accueil par les communes, en particulier rurales, suscitant parfois des interrogations chez les maires comme chez les parents des élèves, le dispositif doit être évalué dans tous ses aspects.

M. Jean-Claude Mathis a observé qu'il est inutile de mettre en place un service qui a un coût lorsque l'accueil n'intéresse pas forcément tous les parents. Une évaluation en la matière est donc tout à fait justifiée.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article 10 : *Entrée en vigueur des dispositions relatives au service d'accueil*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 10.

Titre du projet de loi

La commission a examiné un amendement de coordination présenté par M. Yvan Lachaud tendant à modifier l'intitulé du projet de loi en supprimant le mot « *publiques* ».

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, elle a *adopté* l'amendement, cosigné par M. Jean-Philippe Maurer.

Puis la commission a donné un **avis favorable** à l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.