

Document  
mis en distribution  
le 8 mars 2000

N° 2227

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er mars 2000

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES<sup>(1)</sup>  
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2107 RECTIFIÉ) de M. Pierre LEQUILLER *tendant à  
la création d'une **commission d'enquête relative à la violence dans les établissements  
scolaires***

PAR M. Jean-Pierre BAEUMLER,  
Député

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Enseignement.**

*La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de :* M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Jean-Pierre Foucher, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegorzulka, MM. Denis Jacquat, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Mme Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Charles Cavaillé, Bernard Charles, Michel Charzat, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Jean-Jacques Guillet, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Jacky Jaulneau, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mme Gilberte Marin-Moskovitz, MM. Noël Mamère, Alfred Marie-Jeanne, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, Dominique Paillé, Michel Pajon, Jean-Pierre Pernot, Mme Geneviève **Perrin-Gaillard**, MM. **Bernard Perrut**, **Pierre Petit**, **Mme Catherine Picard**, MM. **Jean Pontier**, **Jean-Luc Prétel**, **Alfred Recours**, **Gilles de Robien**, **Mme Chantal Robin-Rodrigo**, MM. **François Rochebloine**, **Marcel Rogemont**, **Yves Rome**, **Jean Rouger**, **Rudy Salles**, **André Schneider**, Patrick Sève, Bernard Schreiner, Michel Tamaya, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, André Thien Ah Koon, Mme **Marisol Touraine**, MM. **Anicet Turinay**, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Alain Veyret, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.

TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;7;Titre 2bis;2;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre14;9" introduction 5

i.- sur la recevabilité de la proposition de résolution 7

9  
II.- sur l'opportunité de la création *d'une commission d'enquête*

1. *La violence à l'école* 9

2. *La politique du Gouvernement* 10

3. *Une proposition inadaptée* 14

travaux de la commission 15

## introduction

Le 25 janvier 2000, MM. Pierre Lequiller et Claude Goasguen ont déposé une proposition de résolution (n° 2107 rectifié) tendant à créer une commission d'enquête sur la violence dans les établissements scolaires. Cette commission de trente membres serait, selon les termes de l'article unique de la proposition de résolution, « chargée d'enquêter sur les causes des actes de violences scolaires et les réponses que les pouvoirs publics peuvent y apporter ».

Selon l'usage, le rapporteur examinera la recevabilité de la proposition de résolution, avant *de s'interroger sur l'opportunité* de créer une telle commission d'enquête.

i.- sur la recevabilité de la proposition de résolution

La recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête s'apprécie au regard des dispositions conjointes :

- de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

**- des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.**

La première exigence posée par ces textes est de « déterminer avec précision », dans la proposition de résolution, les faits pouvant donner lieu à enquête. En l'occurrence, même si la proposition envisage de manière très générale le problème de la violence en milieu scolaire, elle se réfère, dans son exposé des motifs, à certains événements précis survenus dans des établissements scolaires au cours des dernières semaines.

Toutefois, cette mention de faits précis crée une incertitude quant au respect de la seconde condition de recevabilité. Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Or, par lettre du 29 février 2000 à M. le Président de l'Assemblée nationale, la Garde des sceaux a fait savoir « que de nombreuses procédures judiciaires sont actuellement en cours sur des infractions commises dans les établissements d'enseignement et qu'en particulier des investigations sont diligentées sur les faits précis qui sont détaillés dans le premier paragraphe de l'exposé des motifs de la proposition de résolution ». La ministre indique que ces procédures sont aussi bien des enquêtes préliminaires, menées sous l'autorité du procureur de la République, que des informations judiciaires conduites par un juge d'instruction.

En conséquence, le champ de compétence d'une éventuelle commission d'enquête devrait être défini très précisément, afin d'exclure de ses investigations les faits faisant l'objet des procédures judiciaires en cours.

Sous cette réserve, la proposition de résolution paraît recevable. En revanche, l'opportunité en est contestable.

**II.- sur l'opportunité de la création d'une commission d'enquête**

La réalité et la gravité des questions évoquées dans cette proposition de résolution ne peuvent être niées. D'ailleurs, le Gouvernement a marqué sa préoccupation face à la violence scolaire et sa volonté d'y remédier à travers un plan ambitieux et cohérent. Au sein de l'Assemblée nationale, la création d'une commission d'enquête ne paraît pas la solution la plus adaptée.

**1.La violence à l'école**

Au cours des premières semaines de

violences verbales : 70,8 %port d'armes à feu : 0,2 %port d'armes blanches, de bombes lacrymogènes ou d'autres armes :

1,7 %coups et blessures : 22,4 %violences sexuelles : 1,6 %racket : 3,3 %Les auteurs des faits graves sont à 86 % des élèves, à 12 % des personnes extérieures aux établissements, à 1,3 % des personnels et à 0,7 % des parents d'élèves.

Les victimes de violence, tous degrés de gravité confondus, sont à 78 % des élèves et à 20 % des personnels.

Enfin, il convient de relever que 17 % des établissements du second degré déclarent un fait grave par trimestre, 6 % deux faits graves par trimestre.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ne sont pas inactifs.

## 2. La politique du Gouvernement

Les plans de lutte contre la violence à l'école se sont succédé depuis le début de la dernière décennie :

- en mai 1992, M. Jack Lang prévoyait une priorité de mutation pour les enseignants des établissements sensibles et des créations d'emplois (agents administratifs, contrats emploi-solidarité) ;

- en mars 1995, M. François Bayrou présentait douze mesures concernant notamment l'éducation civique, le renforcement de la collaboration entre police, justice et école, la création d'un numéro d'appel téléphonique spécifique ;

- en mars 1996, M. François Bayrou défendait un nouveau plan de dix-neuf mesures, autour de trois axes : l'encadrement ; les élèves et les parents ; les établissements et leur environnement ;

- enfin, en novembre 1997, M. Claude Allègre présentait un plan, mis en œuvre à partir de janvier 1998, qui concentrait des moyens supplémentaires dans dix sites expérimentaux, répartis dans six académies.

Les mesures présentées le 27 janvier dernier par M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à l'enseignement scolaire, et M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, constituent la deuxième phase de ce dernier plan.

La succession de ces programmes *ne doit pas* conduire à un constat ironique ou désabusé, à considérer que le plan anti-violences constituerait une sorte d'exercice obligé pour les ministres de l'éducation nationale et que leur répétition même révélerait leur échec.

En réalité, la politique menée depuis deux ans innove à plusieurs égards, il ne s'agit pas, selon l'expression du ministre, « de mettre en place un énième plan », mais de définir une nouvelle approche, une nouvelle méthode : concentrer les moyens sur des zones délimitées et mettre fin au « saupoudrage » antérieur.

La phase I du plan de lutte contre la violence a ainsi concerné, dans les six académies les plus touchées (Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille, Lyon, Versailles), 411 établissements du second degré regroupant 270 000 élèves.

Autour de ces établissements ont été réunies, selon une logique de réseau, les 1 742 écoles maternelles et élémentaires de leur secteur, qui accueillent 330 000 élèves. Au cours des deux premières années de mise en œuvre du plan, ces établissements ont bénéficié de 400 postes d'infirmières et assistantes sociales, 100 postes équivalents temps plein de médecins scolaires, 100 postes d'encadrement et de direction (conseillers principaux d'éducation et adjoints de direction), ainsi que de 5 000 aides-éducateurs. Par ailleurs, le plan comporte deux séries de mesures complémentaires.

Il s'agit, d'une part, de dispositions permettant de réagir immédiatement aux actes de violence, ce qui suppose à la fois de refuser l'impunité aux agresseurs et de soutenir les victimes. Sur le premier point, la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 aggrave les sanctions pénales encourues pour des faits de violence commis à l'intérieur d'un établissement scolaire ou éducatif ou à ses abords. Sur le second aspect, les actions entreprises sur les sites expérimentaux ont été complétées par la signature, le 9 mars 1999, d'une convention avec l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) dans quatorze départements et par la création d'une cellule « SOS violences », dotée d'un numéro azur.

**Le plan engage, d'autre part, un travail de fond en matière d'éducation et de prévention, comportant notamment l'accroissement de la présence des adultes, le développement des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, ainsi que le renforcement de l'éducation civique, tout au long de la scolarité. Par ailleurs, il engage un programme de partition des plus gros collèges, car il est avéré que la taille excessive de certains établissements, spécialement en Ile-de-France, aggrave la violence.**

Le lancement de la deuxième phase de ce plan s'est appuyé, pour la première fois, sur un bilan détaillé, aussi bien qualitatif que quantitatif, de la mise en œuvre des mesures précédentes. Celui-ci fait apparaître que, globalement, sur l'ensemble du territoire, le signalement de faits de violence grave s'est stabilisé de 1998 à 1999. Toutefois, des disparités importantes s'observent selon le type d'établissement, les collèges obtenant de meilleurs résultats que les lycées professionnels et surtout les lycées, et selon les départements. Ainsi, la tendance est à la baisse dans l'Oise, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et à Lille, mais l'augmentation des signalements est forte dans le Vaucluse. En Seine-Saint-Denis, si l'on enregistre une diminution globale de 5 %, les faits graves augmentent et les agresseurs sont plus jeunes.

Le bilan qualitatif est positif, mais pourrait encore être amélioré. Ainsi, la présence d'aides-éducateurs a contribué à un changement de climat dans de nombreux établissements, mais leur rôle a trop souvent été conçu de manière restrictive, se limitant à la « pacification » des cours de récréation et des couloirs, et le manque de formation a quelquefois nui à leur intégration au sein de l'équipe éducative. De même, l'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence a connu des résultats variables, en fonction du degré de mobilisation au sein des établissements. Un trop petit nombre de ceux-ci ont accompli un travail de fond sur le règlement intérieur et le régime des sanctions.

C'est au vu de ce bilan que le Gouvernement a souhaité engager une nouvelle phase du plan de lutte contre la violence. Celle-ci s'articule autour de dix axes.

1) Une nouvelle organisation pour une mobilisation générale :

- création d'une mission renforcée de coordination interministérielle ;
- mise en place d'une mission particulière pour l'Ile-de-France ;
- nomination, dans chaque rectorat intéressé, d'un animateur spécifique et d'une cellule opérationnelle.

2) Une amélioration de l'évaluation et de l'information, dans les établissements, les académies et au niveau national.

3) L'apprentissage de la morale civique, pour faire vivre l' « école du respect ». Une série de textes portant sur la discipline et le régime des sanctions est en préparation. Parallèlement, des mesures seront prises pour mieux lutter contre l'absentéisme scolaire, véritable fléau dans certains établissements.

4) L'intégration sera au cœur de la lutte contre la violence, grâce aux « classes de ville », aux classes-relais et à de nouvelles pédagogies (développement du programme « Nouvelles chances », priorité donnée à l'introduction des nouvelles technologies).

5) La concentration des moyens et la focalisation des actions sont renforcées, le bilan de la première phase ayant montré l'efficacité d'une telle stratégie par rapport au saupoudrage antérieur. Aux zones existantes, s'ajouteront cinq nouvelles zones, au sein des académies de Versailles, Lille, Strasbourg, Rouen et Toulouse. L'objectif est de répondre aux difficultés que rencontrent certaines grandes villes de province, sur des parties très limitées de leur territoire. Cet ajout concerne 59 établissements et 298 écoles, accueillant près de 100 000 élèves en tout.

6) Un dispositif de sécurité renforcé a été mis en place, à la rentrée de février, dans un échantillon de 75 établissements établi après enquête auprès des recteurs. Ces établissements présentent tous des résultats négatifs depuis deux ans.

7) Des moyens accrus sont consacrés à la lutte contre la violence, en mettant l'accent sur l'aspect qualitatif (encadrement, assistance, écoute des élèves). Au total, 7 000 personnes supplémentaires viendront étoffer les équipes actuelles.

8) La formation des personnels, spécialement des aides-éducateurs, constituera une priorité. Elle bénéficiera d'un crédit de 30 millions de francs. Un dispositif de validation des acquis professionnels est engagé avec les trois IUT délivrant actuellement en France des DEUST de médiation urbaine et sociale.

9) La coopération entre l'éducation nationale, la justice et la police est réaffirmée.

10) Enfin, la solidarité envers les victimes sera accrue : création de cellules d'intervention psychologique et morale dans chaque zone ; généralisation à l'ensemble du territoire de la convention passée avec l'INAVEM.

Cet ensemble constitue donc un plan cohérent, qui prolonge et amplifie les mesures prises il y a deux ans. Il n'isole pas la lutte contre les violences scolaires, mais en fait un véritable élément de la politique éducative et de la politique de la ville.

Il est naturellement trop tôt pour dresser un bilan d'un plan aussi récent. Néanmoins, l'Assemblée nationale peut contribuer à l'information sur la violence à l'école, à la mise en place et au suivi de la politique destinée à la combattre. La formule de la commission d'enquête n'est, en revanche,



pas adéquate.

### 3. Une proposition inadaptée

Le Parlement peut, face à un problème de cette nature, faire œuvre utile. Il est nécessaire de redonner leur véritable dimension à des événements qui ont parfois fait l'objet d'une présentation déformée, d'une médiatisation excessive. Il est indispensable, également, d'examiner le phénomène de la violence à l'école dans la durée, d'en étudier plus précisément les causes, les manifestations et les implications, de s'interroger enfin sur les moyens d'y faire face.

Pour autant, l'idée d'une commission d'enquête n'est pas adaptée à un problème de cette nature. Les procédures propres aux commissions d'enquête n'assureraient pas une bonne collecte de l'information. Peut-on, à propos d'un milieu sensible comme l'école, envisager la solennité de prestations de serment, la publication des comptes rendus d'audition, voire la retransmission de certains débats ? N'oublions pas que nous avons affaire à des élèves, des éducateurs, des chefs d'établissement qui sont souvent fragilisés par la violence.

En réalité, la création d'une mission d'information paraît mieux répondre aux objectifs des auteurs de la proposition. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a décidé, le 23 février 2000, sur proposition du groupe du RPR, de mettre en place en son sein une mission d'information sur la sécurité dans les établissements scolaires. Cette formule présente deux avantages.

D'une part, les méthodes d'une mission d'information, plus souples que celles d'une commission d'enquête, sont mieux adaptées.

D'autre part, le champ de cette mission d'information est plus étendu et permet de replacer la violence à l'école dans un cadre plus large, en abordant aussi **bien la sécurité des personnels** que celle des élèves, mais aussi la sécurité alimentaire, celle des bâtiments, la sécurité juridique, la **responsabilité des chefs** d'établissement et des enseignants.

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur conclut au rejet de la proposition de résolution n° 2107 rectifié.

## travaux de la commission

La commission des affaires culturelles, familiales et sociale a examiné la proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 1er mars 2000. Après l'exposé du rapporteur, M. Jean Ueberschlag a fait observer que, par rapport à une mission d'information, une commission **d'enquête** dispose de pouvoirs plus étendus.

M. Yves Durand a souligné qu'une commission d'enquête a nécessairement un aspect suspicieux et que la création **d'un nombre excessif** de commissions d'enquête risque de nuire à l'impact de leurs travaux. Il n'est pas exact de dire qu'une mission d'information n'a pas de réels pouvoirs d'investigation, comme le montre le travail réalisé sous cette forme par la commission, conjointement avec la commission des finances, sur la gestion des personnels enseignants du second degré.

M. Alain Néri a estimé qu'il ne fallait pas banaliser les commissions d'enquête et il a rappelé **que l'école ne** devait pas devenir une zone de non-droit.

M. Jean-Pierre Foucher a rappelé que les missions d'information avaient l'inconvénient de ne pas être limitées dans le temps, à **la différence des commissions** d'enquête, et que certaines de ces missions n'aboutissent jamais, leurs activités se heurtant parfois à une mauvaise volonté des administrations. Il a souhaité que la mission sur la sécurité dans les établissements scolaires débouche effectivement sur un rapport et que celui-ci soit discuté **en commission**.

M. André Schneider a indiqué que la mission d'information avait déjà *commencé ses travaux* et que son rapporteur, M. Bruno Bourg-Broc, envisageait la remise de son rapport en septembre.

Le Président Jean Le Garrec s'est engagé à user de ses prérogatives pour que la mission dispose de toutes les informations nécessaires et à organiser un débat en commission sur son rapport qui sera rendu **avant** la fin de la session ou au plus tard en septembre.

Conformément aux conclusions du *rapporteur*, *la commission a rejeté la proposition* de résolution.

---

N° 2227.- Rapport de M. Baeumler, au nom de la commission des affaires culturelles, sur la proposition de résolution de M. Lequiller (n° 2107) tendant à la création d'une commission d'enquête relative à la violence dans les établissements scolaires.