



N° 1045

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1008), 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***,

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **389, 408** et T.A. **118** (2007-2008).

Assemblée nationale : **1032**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — UNE ATTENTE FORTE DES FAMILLES	8
A. LES PERTURBATIONS LIÉES AUX GRÈVES DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ	8
1. Un recours fréquent à la grève malgré les mesures de prévention.....	8
<i>a) Des grèves nombreuses dans les écoles</i>	8
<i>b) Les règles en vigueur ne permettent pas de prévenir les grèves</i>	9
2. Les perturbations liées aux grèves	10
<i>a) Un accueil imparfaitement assuré aujourd'hui</i>	10
<i>b) Les conséquences pour les familles</i>	11
B. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL EN MILIEU SCOLAIRE	13
1. Le droit de grève doit être concilié avec l'impératif constitutionnel de continuité du service public.....	13
2. Un service public essentiel pour la population	13
II. — LA GENÈSE DU PROJET DE LOI	15
A. UN ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT	15
B. DES PRÉCÉDENTS DANS D'AUTRES SECTEURS	16
1. La continuité du service public en temps de grève peut être assurée par divers moyens	16
<i>a) Les limitations du droit de grève</i>	16
<i>b) Le remplacement des fonctionnaires grévistes</i>	18
2. Les dispositifs d'alarme sociale dans le secteur des transports	19
C. L'EXPÉRIENCE DU SERVICE D'ACCUEIL COMMUNAL	20

III. — LE PROJET DE LOI	22
A. L’AFFIRMATION D’UN DROIT À L’ACCUEIL DES ENFANTS SCOLARISÉS DANS LE PREMIER DEGRÉ	22
B. UNE MEILLEURE PRÉVENTION DES GRÈVES GRÂCE À UNE NÉGOCIATION EN AMONT	23
1. Renforcer le dialogue social pour réduire le recours à la grève	23
2. Améliorer la prévisibilité des grèves	24
C. UN SERVICE D’ACCUEIL EN TEMPS DE GRÈVE CONFIE À AUX COMMUNES	25
1. Le rôle de la commune	25
2. Le seuil de déclenchement	26
3. Les modalités d’organisation	26
IV – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	27
A. LE RESPECT DU DROIT DE GRÈVE	27
1. Un champ d’application limité	27
2. Les procédures d’alarme sociale et de déclaration individuelle ont été déclarées conformes à la Constitution	27
3. Le respect de la compétence du législateur	28
B. LE RESPECT DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	29
1. Les communes sont les mieux placées pour organiser le service d’accueil	29
2. Le principe de libre administration est respecté	30
3. Le financement du dispositif	30
C. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU SERVICE D’ACCUEIL	31
1. La responsabilité administrative assumée par l’État	31
2. Les personnes susceptibles d’assurer le service d’accueil	31
3. L’organisation du service d’accueil peut être confiée à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale	32
4. L’information des familles	32
AUDITION DE M. XAVIER DARCOS, MINISTRE DE L’ÉDUCATION NATIONALE	33
EXAMEN DES ARTICLES	37
<i>Article premier</i> (chapitre III [nouveau] du titre III du livre premier de la première partie du code de l’éducation) : Création d’un chapitre relatif à l’accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires	37
<i>Après l’article premier</i>	37
<i>Article 2</i> (art. L. 133-1 [nouveau] du code de l’éducation) : Principe de l’accueil des élèves pendant le temps scolaire	38

<i>Après l'article 2</i>	44
<i>Article 3</i> (art. L. 133-2 [nouveau] du code de l'éducation) : Procédure de prévention des conflits de travail et règles de dépôt d'un préavis de grève.....	44
<i>Article 4</i> (art. L. 133-3 [nouveau] du code de l'éducation) : Garantie d'un service d'accueil des élèves en temps de grève	49
<i>Article 5</i> (art. L. 133-4 [nouveau] du code de l'éducation) : Information sur le nombre d'enseignants grévistes – seuil de mise en œuvre du service d'accueil communal	51
<i>Article 6</i> (art. L. 133-5 [nouveau] du code de l'éducation) : Confidentialité de la liste des enseignants grévistes	57
<i>Article 7</i> (article L. 133-6 [nouveau] du code de l'éducation) : Utilisation des locaux scolaires pour assurer le service d'accueil.....	58
<i>Article 7 bis</i> (article L. 133-6-1 [nouveau] du code de l'éducation) : Établissement par le maire d'une liste de personnes susceptibles de participer au service d'accueil.....	60
<i>Article 8</i> (article L. 133-7 [nouveau] du code de l'éducation) : Contribution de l'État aux dépenses exposées par les communes pour l'accueil des enfants scolarisés.....	65
<i>Après l'article 8</i>	69
<i>Article 8 bis</i> (article L. 133-7-1 [nouveau] du code de l'éducation) : Substitution de la responsabilité de l'État à celle de la commune dans le cadre du service d'accueil	69
<i>Article 9</i> (article L. 133-8 [nouveau] du code de l'éducation) : Organisation du service d'accueil par une autre commune ou un établissement public de coopération intercommunale.....	72
<i>Article 10</i> : Entrée en vigueur.....	74
TABLEAU COMPARATIF	77
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	87
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	91
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	95

MESDAMES, MESSIEURS,

La notion de service public est, en France, au cœur des relations entre l'État et la société civile et fait peser un certain nombre d'obligations sur la puissance publique. Ce sont les besoins du service public qui fondent les règles d'organisation des administrations et organismes publics. L'enseignement public constitue sans aucun doute un service public essentiel dans la vie de la nation, tant il est lié à notre tradition républicaine. La création de l'école publique définie comme gratuite, laïque et obligatoire par Jules Ferry, aux débuts de la III^e République, a marqué une rupture majeure en consacrant un droit de chacun à l'instruction et en faisant de l'école le premier lieu de socialisation. La place centrale de l'éducation parmi les services publics a été fréquemment réaffirmée, l'article L. 111-1 du code de l'éducation érigeant celle-ci en « *première priorité nationale* ».

Dès lors, l'interruption du service public de l'école, notamment en cas de grève, pose un problème au regard du principe de continuité qui caractérise traditionnellement le service public. Il est même paradoxal de constater l'importance du nombre de journées de grèves dans les écoles publiques alors qu'elles sont soumises à un impératif constitutionnel de continuité.

Ces interruptions sont de plus en plus mal perçues par les usagers, qui attendent légitimement du service public qu'il assure ses missions. Dès 1994, le Conseil d'État relevait ainsi, dans son rapport public annuel, que « *les usagers, même ceux qui sont philosophiquement et idéologiquement solidaires des salariés des services publics, admettent de moins en moins de se trouver pris en otages (...) dans des conflits sociaux opposant ces salariés à leurs employeurs, à la résolution desquels ils ne sont en aucune manière en état d'attribuer une contribution directe* ».

Le présent projet de loi répond à l'engagement du Président de la République d'assurer une meilleure continuité des services publics afin de garantir que ceux-ci soient effectivement au service du public. Il tend ainsi à éviter que les conflits du travail dans les écoles maternelles et élémentaires ne se traduisent par des désagréments disproportionnés pour les enfants et les familles concernés.

Pour atteindre cet objectif, deux orientations principales ont été retenues.

D'une part, le projet de loi favorise la prévention des grèves en instaurant des procédures de négociation préalable pour régler les conflits. Développer une culture du dialogue social permettra de rendre les relations de travail moins conflictuelles, au bénéfice aussi bien des usagers que des enseignants eux-mêmes.

D'autre part, le projet de loi crée un service d'accueil garanti dans tous les cas d'absence des enseignants, y compris en cas de grève. Ce service sera mis en place par les communes lorsque plus de 20 % des enseignants sont en grève dans une école, en contrepartie d'une compensation financière versée par l'État. Dans les autres cas, il relèvera de la responsabilité de l'Éducation nationale.

Le projet de loi a été adopté par le Sénat le 26 juin 2008.

I. — UNE ATTENTE FORTE DES FAMILLES

A. LES PERTURBATIONS LIÉES AUX GRÈVES DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

1. Un recours fréquent à la grève malgré les mesures de prévention

a) Des grèves nombreuses dans les écoles

Le nombre de grèves déclenchées dans l'Éducation nationale apparaît significativement plus élevé que dans d'autres secteurs, ce qui peut être interprété comme un signe d'insuffisance du dialogue social dans cette administration.

NOMBRE DE JOURS DE GRÈVE AYANT DONNÉ LIEU À RETENUES SUR TRAITEMENT DANS L'ÉDUCATION NATIONALE

Année	Nombre de jours de grève dans l'Éducation nationale	Nombre de jours de grève dans le premier degré
1998	146 000	60 000
1999	189 000	94 000
2000	207 000	88 000
2001	262 000	107 000
2002	232 000	105 000
2003	2 882 000	1 291 000
2004	509 000	235 000
2005	680 000	265 000
2006	728 000	296 000
2007	296 000	88 500

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

On constate, en particulier, que le nombre de jours de grève dans l'enseignement scolaire du premier degré reste supérieur à la moyenne de la fonction publique depuis plusieurs années.

NOMBRE DE JOURS DE GRÈVE PAR AGENT

Année	Enseignement scolaire du premier degré	Moyenne de la fonction publique
1998	0,19	0,30
1999	0,30	0,32
2000	0,28	0,71
2001	0,34	0,48
2002	0,33	0,32
2003	4,06	1,72
2004	0,74	0,21
2005	0,83	0,57
2006	0,92	0,51
2007	0,28	n.c.

Sources : Ministère de l'Éducation nationale, Le système éducatif, Repères et référence statistiques, août 2007 ; Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Les répercussions de ces grèves sur la population et les pouvoirs publics ne sont pas anodines. Elles affectent, en effet 55 667 écoles publiques du premier degré, 6 644 108 écoliers et, indirectement, 24 054 communes⁽¹⁾ et plusieurs millions de parents d'élèves.

b) Les règles en vigueur ne permettent pas de prévenir les grèves

Un mécanisme de prévention et d'anticipation des grèves dans les services publics, y compris les écoles, a été instauré par la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, codifiée aux articles L. 2512-1 à L. 2512-5 du code du travail. Ces articles s'appliquent aux personnels de l'État, des établissements publics de l'État, des régions, des départements, des communes de plus de 10 000 habitants et des entreprises, organismes ou établissements chargés de la gestion d'un service public.

La loi du 31 juillet 1963 a notamment rendu obligatoire le dépôt d'un préavis de grève au moins cinq jours avant le début de la grève. Ce préavis doit être motivé et indiquer la date, l'heure de début et la durée de la grève – qui peut être illimitée. Il est adressé à l'autorité qui a la responsabilité du service : par exemple, au ministre lorsqu'il s'agit d'une grève nationale, ou au chef d'établissement lorsqu'il s'agit d'une grève locale.

(1) Sur les 36 783 communes françaises en métropole et dans les départements d'outre-mer, 34,7 % ne disposent pas d'une école publique.

L'obligation de dépôt d'un préavis a deux finalités :

— d'une part, la durée du préavis permet de négocier pour tenter de régler le conflit et, ainsi, d'éviter la grève. Le code du travail précise ainsi que « *pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier* »⁽¹⁾ ;

— d'autre part, le préavis permet d'informer à l'avance les usagers de la grève prévue. Le cas échéant, il peut être mis à profit par l'autorité administrative pour mettre en place un service minimum.

L'obligation de déposer un préavis est généralement respectée. En effet, en cas de grève sans préavis, les agents grévistes sont susceptibles de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation. Toutefois, il ne remplit pas nécessairement son rôle.

En premier lieu, en dépit de l'obligation légale, le préavis n'est pas toujours mis à profit pour engager une réelle négociation. Cette durée s'apparente davantage, en pratique, à une période d'attente de la grève. La grève permettra aux organisations syndicales d'aborder la négociation qui suivra en position de force.

En second lieu, l'intérêt du préavis peut être remis en cause par la pratique dite des « préavis glissants ». Certains syndicats déposent ainsi quotidiennement des préavis successifs pour pouvoir déclencher la grève par surprise. C'est pourquoi cette pratique est interdite dans de nombreux secteurs où il existe un service minimum ou une obligation d'assurer la continuité du service. Tel est le cas, par exemple, de la radio et de la télévision publiques ou des transports.

2. Les perturbations liées aux grèves

a) Un accueil imparfaitement assuré aujourd'hui

Le système d'accueil des enfants scolarisés est aujourd'hui lacunaire dans les écoles maternelles et élémentaires car les missions d'accueil des élèves et d'enseignement sont confondues.

Tel n'est pas le cas dans l'enseignement secondaire, où l'accueil des élèves reste assuré en cas d'absence d'un ou plusieurs enseignants, quelle qu'en soit la cause. Les collèges et les lycées sont ainsi tenus de rester ouverts en cas de grève des enseignants. La tâche de surveillance des élèves est, en effet, assurée par des personnels spécifiques et non par les enseignants. En outre, en cas de grève, il n'est généralement pas nécessaire de mettre en place un dispositif particulier car l'âge des enfants n'impose pas une surveillance de même degré que pour des enfants plus jeunes.

(1) Cette obligation de négociation a été introduite par la loi n° 82-889 du 19 octobre 1980 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'État, des collectivités locales et des services publics, dite loi Auroux.

Dans les écoles élémentaires, en revanche, presque tous les personnels sont des enseignants, qui effectuent eux-mêmes la surveillance des enfants pendant les récréations. Le code de l'éducation dispose en effet que « *la surveillance des élèves durant les heures d'activité scolaire doit être continue et leur sécurité doit être constamment assurée (...). Le service de surveillance à l'accueil et à la sortie des classes, ainsi que pendant les récréations, est réparti entre les maîtres en conseil des maîtres de l'école.* ». Dans les écoles maternelles, il n'y a pas non plus de personnels dédiés à la surveillance et on compte souvent moins d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) par classe.

En cas de grève des personnels enseignants, la surveillance des enfants n'est donc pas toujours assurée. Dans la pratique, il est fréquent que les instituteurs ou professeurs des écoles non grévistes se répartissent les enfants des autres classes pour en assurer la garde pendant le temps scolaire. Cette solution pragmatique a cependant ses limites. D'une part, si elle permet d'assurer la surveillance des enfants présents, elle ne permet pas aux enseignants de faire cours dans les conditions habituelles. L'accueil d'élèves supplémentaires d'un âge différent perturbe donc le travail des classes dont le professeur n'est pas gréviste. D'autre part, les enseignants ne sont pas obligés de prendre en charge les élèves de leurs collègues grévistes puisque cela excède leur service normal. Il leur appartient d'apprécier, au cas par cas, si l'accueil d'élèves supplémentaires est compatible avec l'organisation de leur propre service. En cas de grève massive, si peu d'enseignants sont présents, cette organisation ne peut être mise en œuvre.

En conséquence, quand aucune solution satisfaisante d'accueil des élèves des enseignants grévistes n'est trouvée, une grève importante aboutit fréquemment à la fermeture de l'école. Cette décision relève du directeur d'école, s'il estime que l'insuffisance de personnels ne garantit pas les conditions attendues de sécurité. Il avertit alors les parents d'élèves, ainsi que le maire de la commune, qu'aucun enseignant ne sera en mesure d'assurer l'accueil des élèves. La fermeture de l'école intervient ensuite par décision du maire. Le maire peut décider de rouvrir l'école, à condition d'organiser un service de garde.

b) Les conséquences pour les familles

Comme la mission première de l'école est de délivrer un enseignement, on a pu penser qu'il était inutile d'accueillir les enfants lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés. Cette vision partielle de l'école néglige le fait que l'école assure également un rôle de garde des enfants, qui correspond à un besoin des familles car les parents sont généralement soumis à des obligations professionnelles pendant la journée. En effet, seules 35 % des familles avec enfant de moins de 6 ans comprennent au moins un parent sans activité professionnelle.

ACTIVITÉ DES PARENTS D'AU MOINS UN ENFANT DE 0-6 ANS

Couple de deux actifs	59 %
Parent isolé actif	5 %
Couple d'un actif et d'un inactif	32 %
Couple de deux inactifs	1 %
Parent isolé inactif	2 %

Source : INSEE, Enquête emploi 2005 (France métropolitaine)

Dans le premier degré, il est particulièrement important que ce service soit assuré de manière continue compte tenu de l'âge des enfants, qui ne peuvent pas rester seuls ou sans surveillance. Ainsi, lorsque les enfants ne peuvent aller à l'école en raison de l'absence d'un enseignant, les parents se retrouvent confrontés à des difficultés pour assurer leur garde. Ces difficultés sont plus ou moins lourdes selon les familles, ce qui crée des inégalités manifestes.

Certains parents peuvent ainsi recourir à un mode de garde payant pendant la durée de la grève. Il est cependant difficile de trouver une solution de garde dans un délai assez réduit. En outre, ce système s'avère trop coûteux pour de nombreuses familles, lorsqu'il n'existe pas de service communal gratuit.

D'autres peuvent confier leurs enfants à d'autres membres de la famille, tels que les grands-parents, ou à des voisins ou amis. Tous ne disposent cependant pas de cette possibilité.

En conséquence, de nombreux parents sont contraints de prendre un jour de congé ou aménager leurs horaires de travail afin de garder leurs enfants. Il n'est pas rare que ces décisions entraînent une diminution de la rémunération ou des difficultés professionnelles. Les absences inopinées peuvent, en effet, être mal perçues par les employeurs. Lors de son audition par votre rapporteur, la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) a ainsi signalé le cas de personnes en mission d'intérim dont le contrat a été rompu.

Ces difficultés pèsent souvent plus sur les femmes que sur les hommes, soit en raison du partage inégal des tâches qui subsiste dans de nombreux couples, soit en raison du nombre important de familles monoparentales dont le chef est une femme. Elles contribuent, en particulier, à renforcer certains préjugés défavorables concernant les mères de familles, supposées plus fréquemment absentes pour des raisons familiales que les hommes.

L'absence de service d'accueil dans les écoles est donc un facteur aggravant des inégalités professionnelles, sociales et sexuelles.

B. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL EN MILIEU SCOLAIRE

1. Le droit de grève doit être concilié avec l'impératif constitutionnel de continuité du service public

Le droit de grève a longtemps été interdit dans les services publics au nom du principe de continuité du service public. Il n'a été reconnu aux agents publics que par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont le septième alinéa prévoit que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». Ce droit, bien que constitutionnellement garanti, n'est donc pas un droit absolu.

Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que le droit de grève, dans le secteur public ou dans le secteur privé, doit être concilié avec les autres principes de valeur constitutionnelle, qui sont de valeur égale. Le Parlement peut tracer les limites du droit de grève « *en assurant la conciliation entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* ».

Dans une décision du 25 juillet 1979 concernant le droit de grève à la radio et à la télévision ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a notamment jugé que le droit de grève peut être limité pour assurer la continuité des services publics car le principe de continuité du service public a également valeur constitutionnelle. Dans une décision ultérieure, il a considéré que le droit de grève peut être contrebalancé par le principe de la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens ⁽²⁾.

Dans les deux cas, le législateur ne doit imposer à l'exercice du droit de grève que les restrictions nécessaires au regard des exigences constitutionnelles qui servent de fondement à ces limitations.

2. Un service public essentiel pour la population

L'accueil et la surveillance des élèves pendant le temps scolaire peuvent être considérés comme un service public essentiel. Ces missions sont, en effet, nécessaires pour assurer la sécurité des enfants scolarisés.

C'est pourquoi le service public de l'éducation fait l'objet d'un service minimum en temps de grève dans la plupart des pays européens :

— en Allemagne, la majorité des enseignants ont le statut de fonctionnaire, qui leur interdit de faire la grève. De même, les fonctionnaires danois n'ont pas le droit de grève ;

(1) Décision n° 79-105 DC.

(2) Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980 relative au droit de grève dans les centrales nucléaires.

— en Espagne, l'éducation fait partie des « *services essentiels* » pour lesquels la Constitution autorise d'encadrer le droit de grève. Un décret-loi royal du 4 mars 1977 prévoit une négociation obligatoire pendant le préavis de grève pour déterminer le contenu du service minimum. À défaut d'accord, le contenu de ce service est fixé par l'autorité administrative compétente ;

— en Italie, la grève dans les services d'enseignement public, de la crèche à l'université, ne peut avoir lieu que pour une durée limitée. Les usagers doivent être informés cinq jours à l'avance des modalités du service minimum.

Au vu de différentes enquêtes statistiques, la majorité des Français partage la vision selon laquelle les missions de base de l'Éducation nationale doivent rester assurées en temps de grève. En 2004, un sondage avait fait apparaître que 66 % des Français souhaitaient l'instauration d'un service minimum dans le secteur public en cas de grève ⁽¹⁾. S'agissant des services pour lesquels un service minimum devrait être instauré, l'Éducation nationale arrivait en cinquième position (63 %) après les hôpitaux (88 %), l'approvisionnement en énergie (77 %), le ramassage des ordures ménagères (72 %) et les transports publics (72 %). Cet attachement à la continuité du service public de l'Éducation nationale est croissant. Ainsi, un sondage réalisé en septembre 2007 a fait apparaître que 78 % des parents d'élèves sont favorables à l'idée d'un service minimum en temps de grève ⁽²⁾. La Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) et l'Union nationale des associations familiales (UNAF) se sont également déclarées en faveur d'un service garanti d'accueil, voire de délivrance de certains enseignements.

En outre, la notion de droit d'accueil dans les établissements scolaires est déjà partiellement consacrée par le code de l'éducation.

Dans les établissements scolaires du premier et du second degré, ce droit est le corollaire de l'obligation scolaire concernant les enfants de six à seize ans ⁽³⁾, cette obligation devant être « *assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement* ». Les services de l'Éducation nationale sont tenus d'inscrire les enfants d'âge scolaire dans un établissement scolaire.

Le champ de ce droit à la scolarisation est toutefois plus large que celui de l'obligation scolaire et englobe les enfants de moins de six ans et de plus de seize ans. Ainsi, les enfants de trois ans ou plus doivent pouvoir être inscrits dans une école maternelle ou une classe enfantine si leur famille le demande ⁽⁴⁾. De même,

(1) Sondage BVA publié pour « Acteurs publics », La Chaîne parlementaire et Métro, réalisé les 10 et 11 septembre 2004, sur 958 personnes (méthode des quotas).

(2) Sondage BVA réalisé pour l'Observatoire des parents d'élèves – institué par la Fédération des Parents d'Élèves de l'Enseignement Public (PEEP) – du 10 au 14 septembre 2007, sur 800 parents d'élèves (méthode des quotas).

(3) L'article L. 131-1 du code de l'éducation dispose que « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans ».

(4) Aux termes de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, « les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité

les élèves de plus de seize ans ont le droit de poursuivre leurs études s'ils sont mineurs ou s'ils n'ont pas atteint un niveau de formation reconnu ⁽¹⁾.

Le droit à l'accueil dans un établissement scolaire est ainsi consacré par le législateur comme le corollaire du droit à l'instruction reconnu à tout enfant.

II. — LA GENÈSE DU PROJET DE LOI

A. UN ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT

L'amélioration du service public a fait l'objet d'engagements de la part de Nicolas Sarkozy dès la campagne pour l'élection présidentielle de 2007. Afin de mettre le service public au service du public, il s'était ainsi prononcé en faveur d'un « *service minimum garanti* » dans les services publics en temps de grève. Cet engagement concernait notamment, mais pas exclusivement, les transports publics.

L'éventualité d'un tel service garanti dans l'Éducation nationale a été envisagée dès juillet 2007, au cours de la discussion du projet de loi sur le dialogue social et la continuité dans les services publics de transport terrestres de voyageurs. Ainsi, le Premier ministre, M. François Fillon, avait jugé envisageable d'étendre les dispositions du projet de loi relatif à la continuité dans les transports « *à d'autres domaines, d'autres services publics, dont l'Éducation nationale* » si ces dispositions révélaient leur efficacité.

Cette réflexion a abouti à la proposition d'un service d'accueil dans les écoles en temps de grève. Le 24 janvier 2008, M. Xavier Darcos, ministre de l'Éducation nationale, a souhaité qu'un accord soit conclu avec les organisations syndicales sur le service d'accueil. À défaut d'accord, il a annoncé que le Gouvernement mettrait en place le service d'accueil par la voie législative.

Les orientations du projet de loi ont été définies par le Président de la République, dans une déclaration du 15 mai 2008. Le Président de la République s'est engagé à ce qu'un texte soit déposé au Parlement avant l'été 2008 afin de répondre aux problèmes posés aux familles par les grèves, tout en préservant cette liberté fondamentale qu'est le droit de grève. En effet, l'accueil des enfants à l'école permet aux parents d'exercer leur droit au travail et doit donc être garanti, y compris en période de grève.

obligatoire. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si la famille en fait la demande. »

(1) *L'article L. 122-2 du code de l'éducation dispose que « tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de seize ans » et que « tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau ».*

Pour concilier cet impératif de continuité avec le droit de grève des enseignants, le Président de la République a fixé les orientations suivantes :

— il revient aux communes de proposer des solutions d'accueil des élèves sans requérir les enseignants ;

— pour permettre la mise en place du service d'accueil, les enseignants grévistes devront faire part au moins 48 heures à l'avance de leur intention de participer à la grève ;

— l'État, responsable du service public de l'Éducation nationale, assurera la prise en charge financière du service d'accueil.

B. DES PRÉCÉDENTS DANS D'AUTRES SECTEURS

1. La continuité du service public en temps de grève peut être assurée par divers moyens

L'impératif de continuité du service public autorise le législateur à prévoir des mesures spécifiques en cas de grèves dans les services publics, qui peuvent aller jusqu'à la privation du droit de grève de certains agents.

a) Les limitations du droit de grève

• Depuis 1946, plusieurs catégories d'agents publics se sont vues interdire la grève par la loi pour des raisons de sécurité. Tel est le cas des agents des compagnies républicaines de sécurité⁽¹⁾, des policiers⁽²⁾, des militaires⁽³⁾, des gardiens de prison⁽⁴⁾, des magistrats de l'ordre judiciaire⁽⁵⁾, des personnels de transmission du ministère de l'intérieur⁽⁶⁾ et des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile⁽⁷⁾.

Dans sa décision du 25 juillet 1979 précitée, le Conseil constitutionnel a expliqué que les limitations que le législateur peut apporter au droit de grève en vue d'assurer la continuité du service peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève pour les « *agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

(1) Loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité.

(2) Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police.

(3) Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

(4) Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire qui peut déroger aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

(5) Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(6) Loi n° 68-687 du 30 juillet 1968 de finances rectificative pour 1968.

(7) Loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile.

- Dans d'autres services publics, la loi a imposé l'accomplissement d'un service minimum en cas de grève. Un tel service minimum a été instauré en 1979 en matière de radio et de télévision ⁽¹⁾, en 1980 dans les établissements qui détiennent des matières nucléaires ⁽²⁾ et en 1984 en matière de contrôle de la navigation aérienne.

- Par ailleurs, en l'absence de texte, l'État dispose toujours d'un droit de réquisition de personnels en cas de nécessité.

En premier lieu, le Gouvernement peut décider, par décret, la réquisition d'agents en grève depuis la loi du 31 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, complété par l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services ⁽³⁾. Cette réquisition est possible pour assurer « *la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* » ⁽⁴⁾.

En deuxième lieu, le préfet dispose également d'un droit de réquisition pour assurer le maintien de l'ordre public. L'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi qu'« *en cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin* ».

Toutefois, il est plus fréquent que la réquisition des personnels nécessaires au service soit effectuée par les chefs de service, en vertu de la compétence qui leur a été reconnue par la jurisprudence administrative ⁽⁵⁾. L'autorité responsable d'un service public peut ainsi requérir les agents dont la présence est indispensable pour assurer les éléments du service dont l'interruption porterait une atteinte grave aux « *besoins essentiels* » du pays. C'est sur cette base, par exemple, que sont requis en temps de grève les agents d'Électricité de France (EDF) indispensables à la sécurité des installations ou encore les agents des établissements hospitaliers. Dans ce dernier cas, les modalités du service minimum en temps de grève sont fixées par circulaire ⁽⁶⁾.

(1) Loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail. Ces dispositions figurent désormais dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication.

(2) Loi n° 80-572 du 22 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires.

(3) Les dispositions relatives à la réquisition de personnes sont codifiées aux articles L. 2212-1 à L. 2112-3 du code de la défense.

(4) Article L. 1111-1 du code de la défense.

(5) CE, 7 juillet 1950, Dehaene.

(6) La circulaire du ministre de la santé en date du 4 août 1981 prévoit que le service minimum en temps de grève doit correspondre au service assuré un dimanche ou un jour férié, afin d'assurer le fonctionnement des services, la sécurité des personnes et la continuité des soins et prestations aux hospitalisés.

b) Le remplacement des fonctionnaires grévistes

En l'absence de service minimum, l'employeur public peut également faire appel à des personnels extérieurs à la fonction publique pour assurer le remplacement des grévistes.

En droit du travail, le remplacement des salariés grévistes par des salariés extérieurs est prohibé. Le code du travail interdit ainsi, pour ces motifs, de recruter des salariés sous contrat à durée déterminée (article L. 1242-6) ou de recourir à une entreprise de travail temporaire (article L. 1251-10). Les mêmes règles sont applicables aux agents de droit privé des services publics industriels et commerciaux ⁽¹⁾.

En revanche, cette interdiction ne s'applique pas aux agents publics. Ainsi, la jurisprudence administrative considère que les services publics administratifs peuvent remplacer des agents grévistes par des travailleurs extérieurs au service pour assurer la continuité du service public.

Dans un arrêt en date du 18 janvier 1980, le Conseil d'État a jugé *« qu'il incombe à l'autorité administrative de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la continuité du service public, notamment en cas d'interruption due à la grève des agents de ce service, qu'à cette fin, elle dispose de la possibilité d'embaucher un personnel d'appoint pour une durée limitée »*, dans les conditions prévues par les règles statutaires ⁽²⁾. Le chef de service peut donc recruter des agents non titulaires sous contrat à durée déterminée, pour la durée de la grève. Cette possibilité n'est pas réservée aux services correspondant à des besoins essentiels.

En temps de grève, l'administration peut également recruter des personnels selon des modalités qui ne sont pas permises en temps ordinaire, telles que le recours à une société d'intérim. Cette possibilité est cependant limitée à des circonstances exceptionnelles. Dans l'arrêt précité, le Conseil d'État a ainsi jugé que *« lorsque des circonstances exceptionnelles, telles qu'une extrême urgence, rendent impossible ce mode de recrutement ou tout autre mode de recrutement d'agent ayant un lien direct avec l'administration, celle-ci est, par dérogation au principe selon lequel l'exécution du service public administratif est confiée à des agents publics, autorisée à faire concourir à cette exécution un personnel approprié, fourni par un entrepreneur de travail temporaire »*.

Le projet de loi retient une solution de continuité du service public qui est plus favorable au droit de grève que l'instauration d'un service minimum ou le remplacement pur et simple des fonctionnaires grévistes. L'instauration d'un service minimum des enseignants constituerait, en effet, une atteinte assez significative au droit de grève car puisque le fait de prendre en charge une classe entière pendant toute la durée du temps scolaire s'apparenterait plutôt à un service

(1) Cass. civ., 19 mai 1998, La Poste c/ Syndicat départemental CGT-PTT.

(2) CE, 18 janvier 1980, Syndicat CFDT des PTT du Haut-Rhin.

normal. Le remplacement, quant à lui, restreindrait fortement l'impact des grèves. Le projet de loi retient donc un dispositif de garde qui ne nécessite ni de réquisitionner les enseignants grévistes, ni de les remplacer.

2. Les dispositifs d'alarme sociale dans le secteur des transports

L'engagement du Président de la République à mettre en place un service garanti dans les services publics s'est tout d'abord traduit par l'adoption de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

- La loi du 21 août 2007 a consacré et étendu à l'ensemble des transports terrestres de voyageurs les mécanismes d'alarme sociale mis en place au sein de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

À la RATP, un accord signé le 11 juin 1996 a prévu que les organisations syndicales qui identifient une situation susceptible de générer un conflit déclenchent une procédure d'alarme sociale. Au cours des cinq jours suivant l'activation de cette procédure, les parties se réunissent pour négocier. Si cette négociation n'aboutit pas, un constat de désaccord formalise cet échec. Un préavis de grève peut alors être déposé. L'objectif de cette procédure est d'inciter à résoudre les conflits par le dialogue social plutôt que de recourir à la grève, faute de négociations.

Ce mécanisme s'est avéré très satisfaisant en pratique. Le nombre annuel de préavis de grève, qui se situait aux alentours de 800, est ainsi passé à 200. Le climat social s'est nettement amélioré grâce à la volonté de régler les difficultés par le dialogue plutôt que par la grève, au bénéfice aussi bien des personnels que des usagers. Ce système a servi de modèle pour la conclusion d'un protocole d'accord sur la demande de concertation immédiate, signé à la SNCF le 28 octobre 2004.

En conséquence, la loi du 21 août 2007 a généralisé le principe d'une négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève à l'ensemble des entreprises chargées d'un service public de transport régulier de voyageurs, ferroviaire ou terrestre, à des fins non touristiques. La loi a confié aux partenaires sociaux la responsabilité de définir les conditions de déroulement de cette négociation préalable. Elle a prévu que les partenaires sociaux devaient négocier, avant le 1^{er} janvier 2008, un accord-cadre instaurant une telle procédure, pouvant être complété par des accords signés au niveau de la branche. L'accord conclu doit, en particulier, fixer la durée de négociation préalable avant le dépôt de préavis, cette durée ne pouvant excéder huit jours francs. En cas d'absence d'accord avant le 1^{er} janvier 2008, les règles applicables sont fixées par décret en Conseil d'État.

Le système de la négociation préalable obligatoire a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui a estimé que « *ce délai*

n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève »⁽¹⁾, y compris si le mouvement social dépasse le cadre des agents concernés par cette procédure.

- La loi du 21 août 2007 a également instauré plusieurs mesures tendant à assurer la continuité du service public des transports, afin que les grèves ne portent pas une atteinte excessive aux droits des usagers tels que la liberté d'aller et de venir ou le droit d'accès aux services publics.

En premier lieu, les entreprises de transport doivent élaborer un plan de transport minimum en cas de grève, pour respecter les priorités de desserte fixées par les autorités organisatrices de transport, qui doivent couvrir les « *besoins essentiels de la population* ».

En deuxième lieu, la loi interdit la pratique des préavis glissants afin que la date et l'heure de la grève soient prévisibles. Un nouveau préavis de grève ne peut désormais être déposé tant que le précédent n'est pas arrivé à échéance.

Dans la même logique, la loi a enfin prévu que les salariés doivent déclarer leur intention de participer à la grève au moins 48 heures avant la cessation du travail. Cette déclaration préalable permet de prévoir l'ampleur de la grève et donc de déterminer l'organisation à mettre en place pour respecter le plan de transport minimum. Pour éviter les pressions ou rétorsions à l'encontre des salariés grévistes, la loi interdit explicitement d'utiliser les informations recueillies à cette occasion pour d'autres fins ou de les communiquer à des tiers, sous peine de sanctions pénales.

Ces différentes mesures ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Il est ainsi possible d'imposer une déclaration individuelle 48 heures à l'avance dès lors que « *l'obligation de déclaration préalable instituée par le présent article, qui ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés, n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de services* »⁽²⁾. En outre, les garanties entourant l'utilisation des informations recueillies à cette occasion sont suffisantes pour assurer le respect de la vie privée des agents.

C. L'EXPÉRIENCE DU SERVICE D'ACCUEIL COMMUNAL

L'expérience du service d'accueil communal, initiée en 2008, n'est en réalité pas une nouveauté. Au cours des années récentes, un service d'accueil en cas de grève des enseignants a été proposé par certaines communes. Il visait à prendre en charge les enfants pendant le temps scolaire en cas d'absence des professeurs des écoles pour cause de grève. La commune de Montauban a ainsi proposé depuis 2002 d'accueillir dans les centres de loisirs qu'elle gère les élèves

(1) Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, considérant n° 11.

(2) Décision n° 2007-556 DC précitée, considérant n° 29.

des écoles de la commune lorsqu'elles sont fermées à l'occasion d'une grève des enseignants. Cependant, ce service n'était pas assuré gratuitement puisque les familles devaient acquitter un montant de quatre euros par enfant accueilli.

En janvier 2008, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place un dispositif d'ampleur nationale appelé « service minimum d'accueil » (SMA) en cas de grève dans les écoles du premier degré.

Le SMA reposait sur un principe simple : les communes qui acceptaient de le mettre en place s'engageaient à accueillir, durant les heures habituelles de cours, les élèves dont les professeurs étaient en grève et, en contrepartie, le ministère de l'Éducation nationale versait une dotation aux communes concernées. Le coût d'organisation de ce service par la commune faisait l'objet du versement d'une contribution de l'État, qui correspondait à une indemnité forfaitaire de 90 euros par groupe de 15 élèves accueillis. Ces crédits étaient destinés à permettre la rémunération des personnes mobilisées ou recrutées par la commune pour la mise en œuvre de ce service. Le montant de 90 euros a été choisi par le ministère de l'Éducation nationale car il correspond à la retenue sur salaire moyenne d'un professeur des écoles en grève pour une journée. Le versement de cette somme est effectué au plus tard 35 jours après la transmission par le maire à l'autorité académique ou à son représentant du nombre d'élèves ayant bénéficié de ce service.

La mise en œuvre concrète du dispositif reposait sur la signature entre l'État et les communes volontaires d'une convention, le cas échéant après délibération du conseil municipal.

Le ministre de l'Éducation nationale a précisé, dans une note du 8 janvier 2008, que les inspecteurs d'académie doivent informer les communes des mouvements sociaux dont ils ont connaissance et leur transmettre les données statistiques qu'ils sont en mesure de communiquer sur les précédents mouvements afin d'apprécier l'ampleur du mouvement à venir et, ainsi, que la commune puisse définir de la manière la plus adaptée la forme et l'ampleur du service qui sera mis en place. Les inspecteurs d'académie étaient notamment invités à établir, à l'attention des communes concernées, un tableau prévisionnel des classes et des écoles susceptibles d'être fermées au vu des précédents conflits. De même, le ministre rappelait que les directeurs d'école restent, comme c'est l'usage, responsables de l'information des familles sur les mouvements de grève au sein de leur école. À cet effet, il était rappelé qu'un affichage sur les portes extérieures des écoles ou sur les panneaux extérieurs devait intervenir au moins 48 heures avant le commencement du mouvement de grève.

Au cours du premier semestre 2008, le SMA a pu être mis en œuvre à trois reprises, lors des grèves des 24 janvier, 15 mai et 28 mai.

Le nombre de communes volontaires pour mettre en place le service minimum d'accueil s'est élevé à 2 075 pour la journée du 24 janvier, à 2 866 pour

la journée du 15 mai et à 2 884 pour la journée du 22 mai. Lors de ces trois journées, de 5 à 7 communes de plus de 100 000 habitants ont signé une convention avec l'État, de sorte qu'une grande partie de population résidant dans cette catégorie de communes a pu bénéficier du SMA. En effet, la part de celle-ci résidant dans une commune où le service était proposé était de 29 % le 24 janvier, de 23,5 % le 15 mai et de 24,4 % le 22 mai.

La journée de grève du 24 janvier a donné lieu au versement de 186 300 euros aux communes. Simultanément, après le versement des traitements du mois de mai, le montant des retenues en raison de la journée de grève du 24 janvier s'élève à 21 millions d'euros pour la mission *Enseignement scolaire* et de 8,2 millions d'euros pour le seul programme *Enseignement scolaire du premier degré*.

Au total, près de 31 000 enfants ont pu être accueillis dans le cadre du SMA. Pourtant, ce chiffre demeure modeste, notamment parce que les familles étaient peu informées sur la mise en place et sur les modalités concrètes de ce dispositif. En outre, des communes ont pu se montrer réticentes à l'endroit du SMA faute d'un encadrement législatif précis.

III. — LE PROJET DE LOI

A. L’AFFIRMATION D’UN DROIT À L’ACCUEIL DES ENFANTS SCOLARISÉS DANS LE PREMIER DEGRÉ

Le projet de loi consacre un droit des enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique à être accueillis pendant le temps scolaire. Ce droit doit être respecté en toutes circonstances, y compris en cas d'absence d'un enseignant ou en cas de grève.

Le droit à l'accueil constitue tout d'abord un corollaire du droit à l'éducation énoncé à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ». Pour garantir le respect de ce droit à l'éducation, l'**article 2** du projet de loi pose le principe selon lequel les élèves scolarisés doivent être accueillis pendant le temps scolaire pour suivre les enseignements prévus par les programmes.

Cependant, la principale nouveauté introduite par le projet de loi est la consécration d'un droit à l'accueil même lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés. Toutefois, un tel accueil doit rester exceptionnel et se limiter aux cas où il est impossible d'assurer la continuité du service public de l'enseignement. Comme le soulignait M. Philippe Richert, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, « *les écoles maternelles et élémentaires sont (...) d'abord des lieux d'enseignement. Elles ne*

peuvent devenir des lieux d'accueil que dans des circonstances aussi particulières que limitées »⁽¹⁾.

L'accueil des élèves ne peut donc se substituer à l'enseignement que dans deux cas :

— lorsqu'un enseignant absent n'a pu être remplacé. En cas d'absence, l'administration doit en priorité essayer de le remplacer. Le service d'accueil est mis en place en dernier ressort, lorsque le remplacement de l'enseignant par un autre enseignant est impossible ;

— en cas de grève des enseignants. Pour respecter le droit de grève des enseignants, le Gouvernement a, en effet, écarté l'idée de remplacer les enseignants absents par d'autres enseignants.

Le service public de l'accueil est ainsi clairement distingué du service public de l'enseignement. Si le second peut être interrompu dans quelques cas exceptionnels, le premier doit être assuré en toutes circonstances pour éviter de créer des difficultés pour les familles.

Le service d'accueil relève, au premier chef, de la responsabilité de l'État et, subsidiairement, de la commune. Les **articles 4 et 5** du projet de loi prévoient ainsi que la commune est compétente en cas de grève importante, à partir de 20 % de grévistes par école. Tous les autres cas d'absence d'un ou plusieurs enseignants, y compris en cas de grève de plus faible ampleur, impliquent donc, *a contrario*, un accueil assuré par l'État. La compétence de principe de l'État apparaît logique, puisqu'il est responsable du service public national de l'éducation. La compétence n'appartient à la commune que dans le cas particulier d'une grève massive car il est alors plus facile à la commune d'assurer la garde des enfants privés d'enseignant.

B. UNE MEILLEURE PRÉVENTION DES GRÈVES GRÂCE À UNE NÉGOCIATION EN AMONT

Le projet de loi étend aux enseignants du premier degré les mécanismes d'alarme sociale et d'anticipation des grèves applicables aux agents des services publics de transport.

1. Renforcer le dialogue social pour réduire le recours à la grève

L'**article 3** du projet de loi met en place un mécanisme d'alarme sociale préalable à la grève. En effet, même si l'accueil des élèves est assuré en toutes circonstances, l'interruption des enseignements crée un préjudice pour les élèves concernés. Il convient donc de prévenir les grèves, dans la mesure du possible.

(1) *Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire par M. Philippe Richert, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 408 (page 17).*

Le projet de loi prévoit que, lorsqu'une organisation syndicale envisage de déposer un préavis de grève, elle doit notifier son intention à l'autorité administrative. Cette notification est obligatoirement suivie d'une négociation entre l'administration et les organisations syndicales qui ont procédé à la notification. Le projet de loi renvoie largement à un décret en Conseil d'État pour définir les modalités de cette négociation préalable. Dans la fonction publique, en effet, ces modalités ne sauraient être fixées par une convention collective, à la différence du système prévu dans les entreprises de transport public par la loi du 21 août 2007 précitée.

Le décret devra prévoir que l'administration est tenue d'organiser une première réunion de concertation dans un certain délai, qui ne pourra excéder trois jours à compter de la notification. Pour favoriser la réussite de la négociation, l'autorité administrative doit transmettre les informations nécessaires aux organisations syndicales. La durée maximale de la négociation préalable, qui sera fixée par le décret, ne pourra excéder huit jours francs.

À l'expiration de cette durée, les organisations syndicales pourront déposer un préavis de grève, dans les conditions prévues par le code du travail, c'est-à-dire au moins cinq jours francs avant la cessation du travail. En effet, les règles applicables au dépôt de préavis ne sont pas modifiées. Pendant ces cinq jours, les parties seront à nouveau obligées de négocier.

Pour assurer l'effectivité de cette alarme sociale, le projet de loi interdit la pratique des « préavis glissants » en prévoyant qu'un nouveau préavis ne peut être déposé qu'une fois le précédent arrivé à échéance. Cela évitera que des organisations syndicales déposent quotidiennement un préavis de grève et déclenchent la grève par surprise, en vidant de son sens la négociation préalable.

Ces dispositions ont pour objectif d'instaurer une véritable culture du dialogue social entre l'administration et les enseignants du premier degré. La grève doit résulter de l'échec de la négociation plutôt qu'être un préalable à la négociation. La grève retrouve ainsi tout son sens. En effet, dès lors qu'elle est réservée aux réels cas de désaccord, la grève devient plus efficace car son déclenchement signifie qu'une question essentielle est en jeu.

2. Améliorer la prévisibilité des grèves

L'**article 5** du projet de loi impose aux enseignants de déclarer à l'autorité administrative leur intention de participer à la grève au moins 48 heures avant d'y participer, ces 48 heures devant comprendre au moins un jour ouvré.

Cette obligation, qui s'applique de manière identique aux agents des entreprises de transports publics, est une condition indispensable de la mise en place d'un service d'accueil. Seule cette déclaration permettra à l'Éducation nationale de connaître le nombre d'enseignants absents et, ainsi, d'organiser l'accueil. Dans les écoles où le nombre d'enseignants grévistes est inférieur à

20 %, l'Éducation nationale devra ainsi prévoir les modalités de l'accueil. Dans les écoles où le nombre de grévistes atteindra 20 % ou plus, la commune pourra mobiliser les personnels nécessaires à l'accueil puisqu'elle connaîtra le nombre d'enseignants absents et le nombre d'élèves concernés par le service d'accueil.

Dans tous les cas, il est fait obligation à l'Éducation nationale d'informer sans délai le maire du nombre d'enseignants grévistes dans chaque école. En revanche, il n'est pas explicitement prévu que le maire doive informer ensuite les familles de ces absences et du service d'accueil mis en place.

Le projet de loi garantit la confidentialité de la liste des grévistes en prévoyant que ces informations sont couvertes par le secret professionnel, ne peuvent être utilisées à d'autres fins que l'organisation du service d'accueil et ne peuvent être communiquées à des tiers.

Au cours des auditions, certaines organisations syndicales ont fait part à votre rapporteur de leurs réserves sur l'obligation de déclaration individuelle de participation à la grève. Bien que le projet de loi comprenne toutes les garanties nécessaires sur l'utilisation des informations recueillies à ce titre, des craintes de pressions hiérarchiques ou de « fichage » des grévistes s'étaient manifestées avant l'examen du texte par le Sénat. Le Sénat a pris en compte ces réticences et a permis de collecter les informations relatives au nombre d'enseignants absents par une procédure alternative, reposant sur le dialogue social. Ainsi, lors de la négociation préalable au dépôt de préavis, l'État et les organisations syndicales pourront conclure un accord sur les modalités de déclaration, dès lors que ces modalités permettent à l'autorité administrative de connaître, 48 heures à l'avance, le nombre de grévistes dans chaque école. Il sera possible, par exemple, que chaque directeur d'école indique le nombre de grévistes, sans communiquer leur nom à l'Éducation nationale.

C. UN SERVICE D'ACCUEIL EN TEMPS DE GRÈVE CONFIE AUX COMMUNES

Le précédent du SMA a démontré que les communes étaient l'acteur idéal pour mettre en œuvre le service d'accueil. La commune est en effet depuis près de 160 ans un pilier essentiel dans l'organisation de l'enseignement scolaire.

1. Le rôle de la commune

Il est vrai qu'il aurait pu être imaginé que le service d'accueil soit, dans tous les cas, assuré par l'Éducation nationale, c'est-à-dire l'État. En effet, si le projet de loi consacre un droit des enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique à être accueilli pendant le temps scolaire, il prévoit que dans le cas où une grève implique l'absence de plus de 20 % des professeurs des écoles, le service d'accueil est mis en place par la commune (**article 5**).

Rappelons qu'en vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation la commune à la charge des écoles publiques. De plus, elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. L'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales précise également que le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département. La commune dispose d'agents territoriaux en poste dans les écoles dont notamment les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Les communes organisent déjà l'accueil périscolaire des enfants avant et après les heures d'écoles. Elles gèrent l'accueil de loisirs (anciens centres de loisirs sans hébergement, CLSH) dans lesquels travaillent des animateurs qualifiés. De plus, elles connaissent des personnes qui, sur leur territoire, seraient capables d'assurer de façon ponctuelle l'accueil des enfants les jours de grève.

Globalement, les communes sont donc les mieux placées pour organiser cet accueil dans des délais rapides et pour adapter l'offre d'accueil au besoin des familles.

2. Le seuil de déclenchement

Le projet de loi initial prévoyait que le service d'accueil devrait être mis en place par la commune dès lors que 10 % des enseignants de la commune seraient en grève. Ce seuil est apparu doublement inadapté. C'est pourquoi le Sénat a précisé que le seuil devait être apprécié école par école puisqu'un taux moyen communal peut cacher des disparités importantes. En outre, le seuil a été relevé à 20 % afin de ne recourir au service d'accueil organisé par la commune que dans les cas où l'Éducation nationale ne peut l'assurer elle-même.

3. Les modalités d'organisation

Le maire établira une liste de personnes susceptibles de participer au service d'accueil, en liaison avec l'autorité académique. En conséquence, le maire disposera d'un « vivier » de personnes auxquelles il pourra recourir en cas de besoin (**article 7 bis**).

Afin de répondre à une inquiétude forte des communes, la responsabilité administrative de l'État est substituée à celle de la commune lorsque le service d'accueil est mis en place (**article 8 bis**).

Enfin, le projet de loi prévoit que l'État verse une compensation financière aux communes au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de l'accueil des élèves. Cette contribution est fonction du nombre d'élèves accueillis et ne peut être inférieure à un montant défini par décret (**article 8**).

IV – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois a considéré que la création d'une négociation préalable et la mise en place d'un service d'accueil ne contreviennent à aucun principe constitutionnel, aussi bien au regard du droit de grève que du principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle a toutefois souhaité rendre plus précises certaines dispositions de la loi pour que le législateur ne reste pas en deçà de sa compétence.

Par ailleurs, votre commission des Lois a adopté plusieurs amendements tendant à améliorer les conditions de mise en œuvre du service d'accueil.

A. LE RESPECT DU DROIT DE GRÈVE

1. Un champ d'application limité

Le projet de loi définit un champ d'application restreint, puisqu'il ne s'applique qu'à l'enseignement primaire public. Il se limite donc aux établissements scolaires pour lesquels les grèves créent un réel problème de garde des enfants.

Dans l'enseignement secondaire, les conséquences des grèves sont plus mineures. Tout d'abord, les établissements scolaires ne sont jamais fermés car il existe des personnels spécifiquement chargés de la surveillance des élèves. En deuxième lieu, l'absence d'un enseignant n'a pas les mêmes effets car les élèves ne sont pas pris en charge par un seul enseignant pendant la journée. De plus, les élèves sont habitués à avoir des heures sans cours en temps ordinaire et sont suffisamment autonomes pour s'occuper seuls.

L'enseignement primaire privé, quant à lui, ne rencontre pas les mêmes problèmes d'accueil en temps de grève que l'enseignement public. Aucun cas de fermeture d'école privée pour cause de grève des enseignants n'a été signalé à votre rapporteur. La consécration d'un droit d'accueil des élèves dans les écoles privées apparaît donc moins nécessaire que dans les écoles publiques, même si elle pourrait être envisagée, par symétrie.

2. Les procédures d'alarme sociale et de déclaration individuelle ont été déclarées conformes à la Constitution

Les dispositions du projet de loi relatives aux modalités d'exercice du droit de grève ont déjà fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité lors de l'adoption de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Or le présent projet de loi transpose ces règles aux enseignants du premier degré avec très peu de modifications.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le dispositif d'alarme sociale prévoyant qu'un préavis de grève ne peut être déposé qu'à l'issue d'une négociation préalable. En pratique, cette obligation de négociation préalable a pour effet de porter de cinq à treize jours le délai maximal qui peut être imposé entre la notification à l'employeur d'un motif de grève et le début de celle-ci. Le Conseil constitutionnel a considéré que ce dispositif « *n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève* » car il est « *destiné à permettre une négociation effective susceptible d'éviter la grève* »⁽¹⁾. Ce raisonnement peut être appliqué à l'identique à l'enseignement primaire.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que ce dispositif peut être mis en œuvre pour toutes les grèves, y compris lorsqu'il s'agit de grèves interprofessionnelles. En effet, « *le fait qu'un mouvement collectif soit fondé sur des revendications interprofessionnelles ne prive pas de tout objet l'obligation d'un dialogue social interne à l'entreprise* ». De la même manière, une grève interprofessionnelle dans la fonction publique sur un sujet transversal – tel que les salaires ou les retraites, par exemple – ne signifie pas qu'une négociation entre les syndicats d'enseignants du premier degré et le Gouvernement soit inutile.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a estimé que l'interdiction de la pratique des préavis glissants ne méconnaît aucun principe constitutionnel, au motif qu'« *il appartient au législateur d'édicter les mesures qui lui paraissent à même, pour éviter le recours répété à des grèves de courte durée, d'assurer une conciliation entre la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général* ».

Enfin, l'obligation de déclarer sa participation à la grève 48 heures à l'avance a été jugée conforme à la Constitution à condition que les seuls salariés concernés soient ceux « *dont la présence détermine directement l'offre de services* ». Sous cette réserve, « *l'aménagement ainsi apporté aux conditions d'exercice du droit de grève n'est pas disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur* ». L'article 5 du projet de loi respecte les conditions fixées par la décision du Conseil constitutionnel puisque l'obligation de déclaration concernera uniquement les personnels qui exercent des fonctions d'enseignement dans l'enseignement primaire public, et non la totalité des enseignants du premier degré.

En conséquence, les différentes modalités d'exercice du droit de grève prévues par le présent projet de loi sont conformes aux règles constitutionnelles.

3. Le respect de la compétence du législateur

À la différence de la loi du 21 août 2007 précitée, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités de la négociation

(1) Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007.

préalable, plutôt qu'à un accord collectif. Cette différence est logique puisque les modalités de négociation préalable devront être les mêmes pour tous les enseignants du premier degré. En outre, dans la fonction publique, les accords collectifs n'ont pas de force contraignante. Dans les transports publics, à l'inverse, il était préférable de fixer des règles adaptées à chaque type de transport de voyageurs, voire aux spécificités des entreprises. Toutefois, la loi du 21 août 2007 précitée prévoyait qu'en cas d'absence d'accord avant le 1^{er} janvier 2008, les règles applicables seraient fixées par décret en Conseil d'État.

S'agissant de la loi du 21 août 2007 précitée, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'il est loisible au législateur de renvoyer au décret ou de confier à la convention collective le soin de préciser les modalités d'application des règles fixées par lui pour l'exercice du droit de grève* ». La loi doit toutefois fixer l'objet de la procédure, encadrer son contenu et préciser les conditions de mise en œuvre du décret, lequel « *doit se borner à prévoir les modalités d'application de la loi* ». Le décret ne peut donc pas imposer d'obligations ou de limites à l'exercice du droit de grève qui n'ont pas été prévues par la loi.

L'article 3 du projet de loi respecte donc la compétence du législateur telle qu'elle a été définie par le Conseil constitutionnel.

B. LE RESPECT DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les communes sont les mieux placées pour organiser le service d'accueil

L'État a la compétence de principe pour assurer l'accueil des élèves dans les écoles, puisqu'il est seul responsable de l'organisation du service public de l'enseignement et de la surveillance des élèves. Concrètement, les enfants peuvent en cas de grève de leur professeur, être répartis entre les différents enseignants non grévistes de l'école. Cependant, cette solution est insuffisante en cas de grève massive. En effet, si beaucoup d'enseignants sont grévistes, il est impossible à l'État d'organiser un accueil avec les moyens de l'Éducation nationale. C'est pourquoi le présent projet de loi prévoit qu'à compter d'un certain pourcentage de grévistes, le service d'accueil est assuré par la commune.

À l'inverse de la situation observable dans les collèges et les lycées, l'élève du premier degré n'a pour enseignant qu'un seul professeur, dont l'absence pour cause de grève le prive de toute une journée d'enseignement. Même lors d'une forte mobilisation, il est très rare qu'un élève du second degré ne puisse pas bénéficier d'une seule heure de cours dans la journée. En outre, les élèves peuvent bénéficier d'études surveillées par du personnel rémunéré par l'Éducation nationale entre les cours effectivement assurés. Une telle situation n'est pas envisageable dans les écoles du premier degré : si l'absence d'un professeur peut être palliée par la répartition temporaire des élèves concernés dans les classes des autres enseignants, l'Éducation nationale ne dispose d'aucun agent susceptible de

prendre en charge l'accueil de ces enfants. Tel n'est pas le cas de la commune qui dispose d'agents territoriaux dont notamment les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Les communes organisent déjà l'accueil périscolaire des enfants avant et après les heures d'écoles. Elles gèrent l'accueil de loisirs (anciens centres de loisirs sans hébergement, CLSH) dans lesquels travaillent des animateurs qualifiés. De plus, elles connaissent des personnes qui, sur leur territoire, seraient capables d'assurer de façon ponctuelle l'accueil des enfants les jours de grève.

2. Le principe de libre administration est respecté

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision du 28 mars 2003, précise que *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*

Il est donc loisible au législateur de confier une nouvelle compétence aux communes si cette création s'accompagne *« de ressources déterminées par la loi »*. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, rendue sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, a considéré *« qu'il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau »*, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales. Tel est précisément l'objet de l'article 8 du projet de loi.

3. Le financement du dispositif

Il appartient donc au législateur d'apprécier le *« niveau »* que doit atteindre cette compensation. L'article 8 du projet de loi précise qu'elle est due *« au titre des dépenses exposées pour la rémunération »* des personnes chargées du service d'accueil. Cette formulation laisse entendre que la compensation est conditionnée par le fait que la commune a dû faire face à des dépenses de rémunération à cette occasion. En outre, la référence explicite aux *« dépenses exposées »* implique que la compensation doit être en lien avec les rémunérations des intervenants. Le deuxième alinéa de l'article L. 133-7 du code de l'éducation prévoit que la compensation est *« fonction du nombre d'élèves accueillis »*, précisant ainsi que ce montant doit croître selon le nombre d'enfants bénéficiant du service d'accueil. Enfin, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement instaurant le principe d'un *« montant minimal »* de la compensation, favorable notamment aux petites communes.

Sur l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement garantissant que la compensation versée par l'État atteint un montant minimal qui prend en compte le nombre d'enseignants grévistes. Le fait d'introduire dans la loi les modalités de calcul de cette compensation est de nature à renforcer le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, la formulation proposée permet de clarifier le « niveau » de la contribution versée par l'État aux communes au titre du service d'accueil.

C. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU SERVICE D'ACCUEIL

1. La responsabilité administrative assumée par l'État

Le projet de loi précise, sur l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles du Sénat, que la responsabilité administrative de l'État est substituée à celle de la commune, dans les cas où celle-ci se trouve engagée dans le cadre du service d'accueil. Cette substitution de responsabilité interviendrait dans le cas d'un dommage commis par un élève ou bien subi par lui du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil.

2. Les personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil

Le projet de loi précise, sur l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles du Sénat, que les personnes encadrant les enfants dans le cadre du service d'accueil doivent figurer sur une liste établie par le maire. Dans un souci de souplesse, le projet de loi ne comporte en effet aucune disposition portant sur les qualifications des personnes auxquelles la commune pourrait faire appel pour mettre en œuvre le service d'accueil dans l'hypothèse où il lui revient de le faire. Par ailleurs, dès lors qu'il ne relève d'aucune des catégories prévues par décret en application des dispositions de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles, aucun cadre légal ne vient s'imposer aux communes dans la mise en œuvre du service d'accueil.

Il est donc particulièrement important de préparer à l'avance la mise en œuvre du service d'accueil, puisque le délai de quarante-huit heures à partir du moment où le nombre d'enseignants effectivement grévistes est connu ne suffira pas à recruter le personnel nécessaire s'il n'a pas été préalablement recensé.

La liste préparée par le maire est transmise à l'autorité académique qui vérifie que les personnes susceptibles de participer au service d'accueil ne figurent pas au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

La commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur précisant que ces personnes doivent être informées de cette vérification.

3. L'organisation du service d'accueil peut être confiée à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale

Si l'article L. 212-2 du code de l'éducation précise que « *toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique* », il précise également que « *deux ou plusieurs communes peuvent se réunir* » pour l'établissement et l'entretien d'une école. Le regroupement d'élèves de plusieurs communes dans une seule école ne s'impose que dans le cas de communes distantes de moins de trois kilomètres si l'une d'elles compte moins de quinze élèves. Dans les autres cas, l'accord de la commune est requis.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) peuvent s'appuyer sur des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou bien être purement conventionnels. Il existe deux sortes de RPI : les RPI « *dispersés* » pour lesquels chaque école rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique et garde son statut juridique et sa direction d'école et les RPI « *concentrés* » pour lesquels l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes. Le projet de loi permet aux communes membres d'un RPI d'organiser librement, par convention, le service d'accueil.

Plus largement, l'article 9 du projet de loi prévoit qu'une commune peut confier, par convention, à une autre commune ou à un EPCI l'organisation du service d'accueil. Le Sénat a souhaité préciser que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil. Cependant votre rapporteur estime que cette hypothèse, dans laquelle l'EPCI serait directement compétent, de par ses statuts, pour mettre en œuvre le service prévu par le projet de loi entre dans le champ des dispositions de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales ; cette situation sera donc réglée en application des règles de droit commun.

4. L'information des familles

La mise en place du service d'accueil doit faire l'objet d'une information aux familles afin que celles-ci puissent y recourir si elles le souhaitent. L'Éducation nationale pourrait demander par voie de circulaire à ses fonctionnaires de procéder à une telle information. Cependant, il appartient à la loi de prévoir que les communes informent les familles de la mise en place du service d'accueil.

La commission des Lois a ainsi adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant que la commune doit informer, par tout moyen qu'elle jugera adapté, les familles des élèves de la mise en place du service d'accueil.

La Commission a procédé, le mardi 1^{er} juillet 2008, à l’audition de M. Xavier Darcos, ministre de l’éducation nationale, sur 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 (n° 1008).

Le Président Jean-Luc Warsmann a remercié M. le ministre de l’Éducation nationale d’avoir accepté de venir présenter le projet de loi – adopté par le Sénat la semaine dernière – instituant un droit d’accueil pour les élèves des écoles publiques pendant le temps scolaire obligatoire. Ce texte définit de nouvelles règles en matière de grève des enseignants des écoles maternelles et élémentaires ainsi que les conditions de mises en place d’un service d’accueil par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Comme l’a souhaité le Président de la République, il vise également à concilier le droit de grève et la liberté du travail grâce à l’instauration d’un mécanisme de prévention des conflits mais, aussi, à permettre l’accueil des élèves par les communes et les EPCI en anticipant les absences des enseignants.

M. Xavier Darcos, ministre de l’Éducation nationale, a tout d’abord prié les commissaires aux Lois, en particulier ceux de l’opposition qui ont quitté la salle avant son arrivée, de bien vouloir excuser son retard dû à une rencontre exceptionnelle entre les membres de la Commission européenne et ceux du Gouvernement en ce premier jour de la présidence française de l’Union européenne.

Puis il a exposé que le projet de loi présenté se justifie en raison de l’inégalité affectant les familles en cas de grève dans l’école primaire : certaines ont les moyens de faire garder leurs enfants, d’autres non. Autre principe républicain mis à mal dans ce type de situation : le droit de travailler, aussi constitutionnel que celui de faire grève. L’expérimentation de ce dispositif d’accueil mis en place à la fin du mois de janvier a été concluante avec environ 15 % de la population scolaire globale concernée et 30 % de la population scolaire des villes de plus de 100 000 habitants. Le Gouvernement a voulu le réutiliser au mois de mai mais, l’enjeu s’étant politisé, les élus de gauche ont tout fait pour qu’il ne fonctionne pas. Pire : le maire de Paris, lui, a décidé de fermer purement et simplement les écoles. Une loi était donc nécessaire.

Toute l’année, l’État garantit le droit d’accueil des élèves et gère les remplacements des enseignants absents, lesquels sont d’ailleurs de plus en plus nombreux en raison de la féminisation du métier – le premier degré est composé à 85 % de personnels féminins : maternités, maladies des enfants etc. Néanmoins, en cas de grève, l’État ne peut organiser cet accueil. Le texte initial prévoyait donc que le dispositif d’accueil se mettrait en place dès lors que les communes compteraient 10 % de grévistes ; le Sénat a préféré prendre pour base 20 % d’enseignants grévistes par école. Par ailleurs, le projet prévoit la mise en place d’un dispositif d’alerte avec obligation de négocier dans le cadre du préavis de grève. La loi prévoit, en outre, que les grévistes devront se signaler 48 heures avant le mouvement ; le Sénat a voté un amendement disposant que ce délai doit

comprendre au moins un jour franc. L'État demande ensuite aux maires de bien vouloir organiser cet accueil dans les locaux de l'école ou tout autre lieu idoine disponible et de désigner les personnes chargées d'assurer cet accueil : assistantes maternelles, fonctionnaires municipaux volontaires, représentants d'associations familiales ou de gestion de centres de loisirs, mères de famille, enseignants retraités, étudiants – le code de l'action sociale et sanitaire n'exige aucune qualification particulière en la matière pour ce type d'accueil ne dépassant pas quatorze jours. Le Gouvernement souhaite par ailleurs que les maires et les inspecteurs de l'Éducation nationale se mettent d'accord en début d'année pour comptabiliser les personnes pouvant être mobilisées en cas de mouvement social. En échange du service ainsi rendu, l'État concourra au remboursement des frais engagés. Le texte initial prévoyait que la charge financière incombant aux communes serait en l'occurrence compensée par une prise en charge de l'État à hauteur de 90 euros par groupe de 15 élèves ; le Sénat a souhaité que cette somme soit portée à 110 euros et a en outre jugé qu'il fallait instaurer un forfait minimal de 200 euros versé à la commune quel que soit le nombre d'élèves accueillis. Enfin, la responsabilité administrative de l'État, comme l'a souhaité le Sénat, se substitue à celle de la commune organisant l'accueil des enfants.

Le Gouvernement a veillé à ce que le droit de grève ne soit en rien entamé. Un travail de fond a par ailleurs été effectué avec les élus représentants les communes : association des maires de France (AMF), association des maires des grandes villes de France, association nationale des villes de montagne, association des maires d'Île-de-France. Un travail particulièrement constructif a également été réalisé avec le rapporteur, M. Charles de La Verpillière, ainsi qu'avec la rapporteure pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, Mme Françoise Guégot, et les travaux de la commission des Lois permettront, également, d'améliorer un texte auquel l'opinion publique est par ailleurs très favorable.

Votre rapporteur a demandé au ministre pourquoi avoir prévu que l'organisation du service d'accueil incombe aux communes en cas de grève alors qu'il revient à l'État de l'assurer dans les autres cas. Par ailleurs, le ministre peut-il confirmer que les conditions de qualifications et de taux d'encadrement prévues par le code de l'action sociale et des familles ne s'appliqueront pas pour le service d'accueil ? En outre, les communes devront-elles faire appel uniquement aux fonctionnaires « volontaires » ?

Le ministre a répondu qu'il était délicat, sur ce dernier point, de procéder à une réquisition.

Votre rapporteur a noté que le deuxième alinéa du nouvel article 7 *bis* mentionne quant à lui des « personnes volontaires ».

Le ministre a précisé que les maires étaient en effet quelque peu gênés à l'idée de faire appel à des fonctionnaires territoriaux « contre » des fonctionnaires d'État. Le maire, par ailleurs, peut requérir des personnels s'il le souhaite. Quoi qu'il en soit, une modification du texte, sur ce plan-là, est envisageable.

Après avoir regretté la discordance qui résulterait de la rédaction du premier alinéa de l'article L. 133-6-1 du code de l'éducation évoquant des « personnes susceptibles de » et du second alinéa faisant référence à des « personnes volontaires » **votre rapporteur** a demandé au ministre si le directeur d'une école devait obligatoirement informer les familles sur l'existence de ce service d'accueil ou bien si cette information devait être dispensée par la seule commune. En outre, indépendamment de l'enjeu constitutionnel de ce texte – ne pas porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales –, auquel le forfait permet de répondre, est-il possible d'envisager une augmentation de ce dernier ? Enfin, l'association des maires de France a indiqué que la rémunération de 110 euros par groupe de 15 élèves est insuffisante de même que l'encadrement de ces 15 élèves par une seule personne.

Après s'être prononcé en faveur de la rédaction du premier alinéa visant les « personnes susceptibles de », **le ministre** a précisé que si l'État est tenu de remplacer les professeurs absents, c'est parce que l'absence d'un enseignant ne doit pas, en principe, entraîner pour l'enfant une interruption de l'enseignement. Ce n'est que lorsque ce remplacement n'est pas possible à court terme ou lorsqu'il est exclu en droit – cas de l'enseignant gréviste – que la solution alternative de la répartition des enfants dans les classes demeurant ouvertes est envisagée. L'État organise donc l'accueil, y compris en cas de grève, sauf lorsque celle-ci devient massive – plus de 20 % de grévistes prévisionnels par école. Ce n'est que lorsque cette solution est inapplicable en raison du nombre d'enseignants grévistes et donc du nombre d'enfants à répartir qu'il convient de prévoir l'intervention des communes. Les directeurs d'école, en la matière, n'ont pas les mêmes prérogatives que les chefs d'établissements du second degré. S'il est par ailleurs souhaitable que les premiers informent les parents des possibilités d'accueil, il n'est pas possible de le leur imposer puisqu'ils peuvent fort bien être grévistes.

Par ailleurs, l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles, qui impose des taux d'encadrement, n'est pas applicable au service d'accueil qui sera organisé. Ce dernier, en effet, ne vise que les modes d'accueil collectifs à caractère éducatif « entrant dans l'une des catégories fixées par décret en Conseil d'État ». Or, le service d'accueil des élèves en cas de grève importante ne rentre dans aucune des catégories visées par ce décret codifié aux articles R. 227-1 et suivants. Ce dernier ne vise en effet que deux types d'accueil sans hébergement : l'accueil de loisirs de sept à trois cents mineurs, en dehors d'une famille, pendant au moins quatorze jours consécutifs ou non au cours d'une même année ; l'accueil de jeunes de sept à quarante mineurs, âgés de quatorze ans ou plus, en dehors d'une famille, pendant au moins quatorze jours consécutifs ou non au cours d'une même année et répondant à un besoin social particulier explicité dans le projet éducatif mentionné à l'article R. 227-23.

S'agissant du financement de ce dispositif et même si des avancées sensibles ont été d'ores et déjà apportées au Sénat, le ministre a indiqué qu'il était prêt à parfaire le « filet de sécurité » des communes. Les propositions financières de l'AMF, quant à elles, peuvent être débattues.

Mme Françoise Guégot, rapporteure pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, s'est demandé s'il ne serait pas possible de repenser le seuil de déclenchement du dispositif à la fois à partir de 20 % de grévistes par école – lequel pourrait, seul, soulever un certain nombre de problèmes pour les petites communes – et à partir de 10 % de grévistes par commune.

Le ministre a répondu que la position du Sénat lui semblait convaincante, une grève de 20 % des effectifs étant déjà très importante. Outre, par ailleurs, que l'élaboration d'un « mixte » entre les deux seuils demanderait un certain nombre de projections, le dispositif ne serait sans doute guère lisible.

M. Guy Geoffroy a tout d'abord considéré qu'il était très dommageable de devoir en passer par la loi pour faire en sorte que la « politique » ne l'emporte pas sur la République. En tant qu'élu local mais aussi comme enseignant, il s'est en effet déclaré choqué que certains aient fait de ce projet – qu'il faut saluer – un enjeu politique.

Il a ensuite rappelé que, s'agissant de la grève du mois de janvier, les élus ont procédé en fonction d'un commun accord non écrit avec le Gouvernement et, s'agissant de la grève du mois de mai, en fonction de la convention signée entre l'État et la commune. Le texte annulera-t-il cette dernière ? Autrement dit, si le seuil de 20 % de grévistes par école n'est pas atteint, la municipalité pourra-t-elle décider de l'application du dispositif en vertu de la convention ? Si, enfin, la responsabilité juridique de l'État se substitue à celle des communes, *quid* de la responsabilité politique des mairies dans le cadre d'une grève nationale de la fonction publique et au cas où des familles reprocheraient au Premier Magistrat de ne pas avoir mis en place le dispositif ?

Le ministre a répondu que la loi se substitue aux dispositifs locaux antérieurs. Il a par ailleurs indiqué que, au cas où la commune ne pourrait pas mettre en place le dispositif, celle-ci engagerait sa propre responsabilité et que, en cas de recours d'un particulier, le juge administratif ne pourrait considérer qu'il y a eu faute : non seulement « à l'impossible nul n'est tenu » mais il peut exister des cas de force majeure. Le risque est donc extrêmement faible. Enfin, en dessous du seuil de 20 % de grévistes, c'est l'État qui se charge traditionnellement de l'accueil des élèves et si la commune met elle-même en place un dispositif, elle ne sera pas financée, sauf convention spécifique.

*

* *

La Commission a examiné le projet de loi au cours de sa séance du mercredi 9 juillet 2008.

Elle est immédiatement passée à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(chapitre III [nouveau] du titre III du livre premier de la première partie du code de l'éducation)

Création d'un chapitre relatif à l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires

Dans sa rédaction actuelle, le titre III du livre premier de la première partie du code de l'éducation, est relatif à l'obligation et à la gratuité scolaires. Il se compose de deux chapitres, concernant respectivement l'obligation scolaire et la gratuité de l'enseignement scolaire public. Ces dispositions font ainsi partie des « *principes généraux de l'éducation* » énoncés dans le livre premier de la première partie du code.

L'article 1^{er} du projet de loi complète ce titre par un chapitre III intitulé : « *L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires* ».

Le choix d'insérer ces nouvelles dispositions au sein de la première partie du code de l'éducation, qui porte sur les « *dispositions générales et communes* », s'explique par le fait que le projet de loi consacre un nouveau droit, le droit à l'accueil dans les établissements scolaires, qui est lié à l'obligation scolaire. L'énoncé de ce droit a donc toute sa place parmi les principes généraux de l'éducation.

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de M. Manuel Valls, modifiant l'intitulé du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation afin d'y faire seulement figurer l'obligation et la gratuité scolaires.

Après que votre rapporteur a exprimé un avis défavorable contre cette tentative d'abrogation du principe même de l'accueil des élèves dans les écoles maternelles et élémentaires, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de cohérence de M. Manuel Valls, visant à supprimer le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, déclinant les dispositions relatives au service d'accueil des élèves. Suivant l'avis défavorable de votre rapporteur, la Commission a également *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article premier

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Manuel Valls 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.

Elle a ensuite examiné un amendement du même auteur complétant l'article L. 112-2 du même code afin de prévoir que les enfants handicapés bénéficient, pendant leur scolarité, de moyens humains et techniques facilitant cette dernière.

M. Michel Hunault a souligné que le souci exprimé à travers cet amendement était largement partagé par la majorité parlementaire ainsi que le Gouvernement, qui a créé à cet effet des postes dans l'Éducation nationale. Il a estimé que si des précisions pouvaient être envisagées en la matière, il était sans doute plus opportun de viser la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et qu'un rejet de l'amendement en discussion ne saurait être interprété comme un refus d'entreprendre les mesures nécessaires à l'accueil des enfants handicapés à l'école.

M. Guy Geoffroy a lui aussi insisté, en sa qualité d'ancien parlementaire en mission sur ce sujet auprès du ministre chargé de l'Éducation nationale, sur l'intérêt porté par la majorité parlementaire aux enjeux liés à la scolarisation des enfants handicapés. Partageant le souhait de permettre à chaque enfant handicapé de bénéficier de l'assistance d'un auxiliaire de vie scolaire, il a fait valoir qu'il n'est pas pour autant réaliste de poser cet objectif en principe à portée juridique.

M. Manuel Valls a estimé que l'examen de cet amendement apportait la démonstration que, à trop vouloir légiférer dans le détail à travers un projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire, le Gouvernement et sa majorité se heurtaient à des difficultés pratiques et très concrètes.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Article 2

(art. L. 133-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Principe de l'accueil des élèves pendant le temps scolaire

Cet article consacre un droit d'accueil des enfants scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires.

1. Le droit à suivre les enseignements

Le droit d'accueil consacré par le présent article est, en premier lieu, un droit à suivre les enseignements prévus par les programmes.

Il garantit l'effectivité du droit à l'éducation, consacré par l'article L. 111-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « *le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* ». De manière plus

spécifique, l'article L. 112-2 dispose que « *tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation* ».

Pour garantir ce droit à une formation scolaire, le code de l'éducation énonce le droit pour chaque enfant d'être inscrit dans une école, mais ne mentionne explicitement aucun principe de continuité des enseignements.

Ainsi, les enfants ont le droit d'être inscrits, selon leur âge, dans une école maternelle ou élémentaire. Dans les écoles maternelles, où la scolarité n'est pas obligatoire, ce droit est reconnu par l'article L. 113-1 du code de l'éducation⁽¹⁾. Dans les écoles élémentaires, ce droit découle de l'obligation scolaire applicable aux enfants de six à seize ans⁽²⁾. L'inscription d'un enfant dans l'école la plus proche ne peut être refusée dès lors que son domicile se trouve dans la commune.

Le code de l'éducation ne mentionne pas d'impératif de continuité des enseignements, même si celui-ci découle implicitement du droit à l'éducation. Dès lors que l'accès à l'instruction et l'organisation par l'État d'un enseignement public sont des principes constitutionnels⁽³⁾, il ne fait aucun doute que l'État doit assurer la continuité du service public de l'éducation.

Le présent projet de loi consacre de manière explicite cette obligation de l'État, en prévoyant que les enfants scolarisés dans l'enseignement primaire sont accueillis pendant le temps scolaire pour suivre les enseignements prévus par les programmes.

Ce droit emporte en particulier l'obligation, pour l'État, de remplacer les enseignants absents.

Cette obligation de remplacement est déjà largement satisfaite dans l'enseignement primaire, où l'État consacre des moyens importants à cette mission. Les brigades départementales de remplacement comprennent ainsi environ 26 000 fonctionnaires titulaires, qui peuvent être affectés dans une école dès qu'une absence est signalée. Ce système est relativement efficace puisque le taux de remplacement était de 91,7 % en 2005, 92 % en 2006 et 91,93 % en 2007⁽⁴⁾.

Toutefois, malgré l'existence de ces brigades, il n'est pas toujours possible de remplacer un enseignant absent. Les absences imprévues, notamment en cas de maladie, peuvent difficilement donner lieu à un remplacement dès le premier jour.

(1) L'article L. 113-1 du code de l'éducation dispose que « les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe infantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande ».

(2) L'article L. 131-1 du code de l'éducation dispose que « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans ».

(3) Aux termes du treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction (...). L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

(4) Voir le rapport annuel de performances pour 2007 sur l'enseignement scolaire, annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

En outre, en cas de grève, il n'est, par principe, jamais fait appel à des remplaçants pour assurer le service des enseignants grévistes. Un taux de remplacement de 100 % est donc impossible.

2. Le droit d'accueil en l'absence d'enseignements

Lorsqu'un enseignant absent ne peut pas être remplacé, il convient cependant d'assurer l'accueil des élèves dans les écoles.

L'école assure en effet, en plus de son rôle principal d'éducation, une mission de garde des enfants pendant la journée. Lorsque l'accueil des enfants n'est pas assuré, les familles sont confrontées à des difficultés, en particulier professionnelles, pour trouver une solution alternative de garde. Une interruption du service public de l'enseignement ne doit donc pas nécessairement impliquer la fermeture de l'école aux enfants privés d'enseignant.

Le projet de loi prévoit que, lorsque les enseignements normalement prévus ne peuvent être dispensés, les enfants bénéficient d'un service d'accueil. Ils pourront donc rester dans les locaux scolaires ⁽¹⁾ et y être surveillés pendant la durée habituelle. Les parents ne sont soumis à aucune contrainte matérielle inhabituelle. En distinguant le service d'accueil et le service d'enseignement, le projet de loi permet ainsi d'assurer l'accueil des enfants en toutes circonstances, comme dans l'enseignement secondaire.

Votre rapporteur tient à préciser que, contrairement aux inquiétudes manifestées par certaines organisations syndicales rencontrées au cours des auditions, le service d'accueil ne se substitue aucunement à l'obligation de remplacement. Il se limite à assurer un « filet de sécurité » pour les familles dans les cas mentionnés précédemment où le remplacement ne peut être effectué. Le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, a fait apparaître de manière plus précise le caractère subsidiaire de ce service. Il l'a limité aux cas d'« impossibilité » de remplacer l'enseignant absent. L'administration reste donc tenue de remplacer les enseignants absents et ne peut se libérer de cette obligation au motif qu'un service d'accueil existe en dernier ressort. Ce service n'a vocation à se mettre en place que lorsque le remplacement est impossible, c'est-à-dire :

— en cas de grève, puisque le remplacement des enseignants absents pour ce motif est exclu, par principe ;

— pour des raisons de fait qui s'imposent à l'administration. Si un enseignant a un accident en se rendant à l'école, on peut difficilement exiger qu'un remplaçant soit affecté et présent dans l'école dans les minutes suivantes !

Votre rapporteur partage la vision selon laquelle la priorité en cas d'absence d'un enseignant doit être son remplacement. La vocation première de

(1) Toutefois, si le service d'accueil est organisé par la commune, celle-ci peut prévoir que les enfants sont accueillis dans d'autres locaux, tels qu'un centre de loisirs.

l'école est de délivrer des enseignements, et non d'être une garderie. Si on excepte les cas de grève, la reconnaissance d'un droit d'accueil a donc pour seul effet d'ériger en obligation légale l'accueil des enfants lorsque l'enseignant ne peut être remplacé.

Le service d'accueil est mis en place pour la durée du temps scolaire, c'est-à-dire la durée des enseignements prévus par les programmes ⁽¹⁾, ainsi que les récréations organisées entre ces enseignements. Les activités d'enseignement ou périscolaires organisées en dehors du temps scolaire ne sont donc pas concernées.

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, a précisé que les enfants bénéficient gratuitement de ce service d'accueil. Dès lors que l'école offre habituellement un service gratuit ⁽²⁾, il ne serait pas justifié de demander une contribution financière aux familles en contrepartie de l'accueil pendant le temps scolaire.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article, présenté par M. Manuel Valls.

Elle a ensuite examiné un amendement de votre rapporteur visant à préciser que le service d'accueil des élèves ne peut être mis en place qu'en cas de grève ou en cas d'absence fortuite ou imprévisible d'un enseignant, son auteur jugeant cette précision nécessaire afin d'éviter que le dispositif soit détourné pour pallier des insuffisances de remplacements d'enseignants, même si telle n'était pas l'intention du Gouvernement. Votre rapporteur a souligné qu'ainsi le service d'accueil ne pourra servir qu'en cas de grève ou d'absence fortuite ou imprévisible d'un enseignant ne pouvant pas être remplacé, le remplacement restant la règle en cas d'absence longue ou prévisible.

Tout en saluant le souci de précision du rapporteur, M. Michel Hunault a émis des doutes sur la valeur ajoutée de la précision prévue dans son amendement par rapport au droit existant. Il a également fait valoir que cette logique de précision devrait conduire le rapporteur à détailler le contenu de l'offre d'accueil, de manière à définir si elle se limitera à un simple gardiennage ou si elle aura une réelle portée pédagogique.

Votre rapporteur a indiqué que l'accueil des enfants ne constituera pas un « ersatz d'enseignement ». Insistant sur la diversité des profils d'enfants concernés, allant de la maternelle à l'école élémentaire, il a estimé qu'il convenait de conserver un minimum de souplesse dans le dispositif afin de permettre que les enfants les plus petits bénéficient d'animations et d'une garderie quand les plus

(1) Cette durée est de 26 heures par semaines, en application de l'arrêté du 22 février 1995 fixant les horaires des écoles maternelles et élémentaires.

(2) Le principe de gratuité de l'enseignement primaire est énoncé à l'article L. 132-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « l'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles et les classes enfantines et pendant la période d'obligation scolaire (...) est gratuit ».

grands pourront, le cas échéant, être répartis dans les classes assurées normalement.

Soulignant le caractère réglementaire des précisions afférentes au contenu du service d'accueil, M. Guy Geoffroy a salué l'apport de l'amendement du rapporteur, qui s'inscrit dans la clarification et la pédagogie devant accompagner la réforme mise en place par le projet de loi. Détaillant par la suite l'architecture du service institué, il a rappelé que le projet de loi réaffirme tout d'abord que l'instruction et l'enseignement sont dus par l'État aux enfants, qu'il dispose ensuite le principe d'un accueil assuré par l'État lorsque l'enseignement ne peut pas être prodigué et qu'il prévoit enfin une intervention des collectivités locales, pour garantir l'effectivité de cet accueil, uniquement en cas de grève et au-delà d'un pourcentage de grévistes au sein d'un même établissement.

M. Jean-Michel Clément a exprimé ses réserves sur la portée de l'amendement du rapporteur, en estimant qu'il mettait sur le même plan des faits et des causes d'origines différentes. Insistant sur le fait que la grève, phénomène plus particulièrement visé par le projet de loi, supposait un délai de préavis, il a considéré que la notion d'absences fortuites ou imprévisibles équivaldrait à ouvrir très largement le champ d'application du projet de loi. Il s'est alors interrogé sur ses répercussions pour les collectivités locales, qui auront des difficultés à réagir à l'imprévisible.

Votre rapporteur a tenu à préciser que l'intervention des communes n'était prévue que dans le cas d'une grève suivie par plus de 20 % des enseignants d'un même établissement, sur le fondement de l'article 4 du projet de loi. Il a souligné que l'article 2 avait un objet différent, en posant un principe général d'accueil. Il a ajouté que son amendement restreignait sensiblement le champ du service d'accueil, puisque celui-ci ne pourra pas jouer en cas d'absences longues et répétées du personnel enseignant, du fait d'une épidémie de grippe par exemple.

M. Dominique Raimbourg a observé que si l'objectif poursuivi par le rapporteur pouvait recueillir l'adhésion, il n'était pas certain que la notion d'absence fortuite et imprévisible permette de l'atteindre. Il a considéré que cette rédaction était trop imprécise pour écarter toute possibilité de remplacement d'enseignants absents du fait d'une maladie sur la base du service d'accueil.

Votre rapporteur a jugé, au contraire, que son amendement apportait un progrès par rapport à la rédaction retenue par le Sénat. Il a estimé qu'il répondait de manière appropriée au cas des enseignants malades ne se présentant pas, de manière inopinée, pour assurer leurs cours en posant le principe de l'accueil de leurs élèves par l'Éducation nationale. Il a jugé, en revanche, qu'en cas de maladie durable, le remplacement de l'enseignant demeurera la règle.

M. Manuel Valls a observé que l'accueil des enfants d'un enseignant malade existe d'ores et déjà, indépendamment de nuances pouvant être constatées dans sa mise en œuvre selon l'implantation rurale ou urbaine des écoles. Il a

relevé une certaine contradiction entre l'exposé sommaire de l'amendement du rapporteur, insistant sur le remplacement en cas d'absence prévue à l'avance ou de longue durée, et son dispositif. Il s'est par ailleurs interrogé sur les modalités concrètes de mise en œuvre du service d'accueil en pareilles circonstances, en se demandant si cet accueil s'apparenterait à ce qui existe déjà ou bien s'il s'agira d'un dispositif nouveau.

Votre rapporteur a réitéré que les collectivités locales n'étaient appelées à intervenir que dans les circonstances prévues à l'article 4 du projet de loi, c'est-à-dire en cas de grève touchant plus de 20 % de l'effectif enseignant d'une école. Il a rappelé également que la responsabilité de l'accueil incombera dans tous les autres cas à l'État.

Après que M. Michel Hunault s'est prononcé en faveur d'un retrait de l'amendement, le président Jean-Luc Warsmann a précisé que l'amendement ne remet pas en cause les grands principes du texte, qui consistent à rappeler l'obligation d'enseignement incombant à l'État, à poser une obligation d'accueil – y compris lorsque les enseignants sont malades –, et à placer le service d'accueil sous la responsabilité de l'État, les communes n'étant appelées à lui apporter leur concours qu'en cas de grève suivie par une proportion significative d'enseignants.

M. Bernard Roman a douté de l'intérêt d'apporter la précision souhaitée par le rapporteur dans le projet de loi, compte tenu du fait que l'accueil est déjà assuré dans le cas plus particulièrement visé par l'amendement. Il a précisé que l'enfant se trouve légalement sous la responsabilité du directeur d'établissement lorsqu'il pénètre dans les locaux de l'école.

Se référant à la préoccupation de simplification du droit exprimée par la Commission depuis le début de la législature, M. Michel Hunault a estimé nécessaire de mieux évaluer la portée de l'amendement proposé par le rapporteur, notamment par rapport au droit existant, avant de l'adopter.

M. Guy Geoffroy a rappelé que l'article 2 du projet de loi pose le principe d'un droit à l'accueil de l'enfant, en toutes circonstances. Il a souligné, qu'au regard des dispositions prévues à l'article 4, un certain nombre de situations pouvaient échapper au champ de l'obligation et empêcher une prise en charge des enfants. Il a estimé que l'amendement permettrait de couvrir ces cas de figure.

Après que Mme Brigitte Barèges s'est interrogée sur le caractère redondant de l'amendement avec les dispositions de l'article 4 et que le président Jean-Luc Warsmann a estimé qu'une réécriture d'ici la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du règlement pourrait être envisagée, votre rapporteur a *retiré* son amendement tout en réitérant sa volonté de répondre à la préoccupation que l'accueil des enfants ne soit pas instrumentalisé comme un substitut aux remplacements d'enseignants.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Manuel Valls, le premier abaissant de six à trois ans l'âge à partir duquel l'instruction de tous les enfants est obligatoire en France, le second précisant que la scolarité des enfants peut débuter dès deux ans à la demande des parents, votre rapporteur ayant fait valoir que ces propositions étaient sans rapport avec l'objet du projet de loi.

Article 3

(art. L. 133-2 [nouveau] du code de l'éducation)

Procédure de prévention des conflits de travail et règles de dépôt d'un préavis de grève

Cet article instaure un mécanisme d'alarme sociale avec négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève, tout en interdisant les préavis glissants.

- Cet article instaure des règles spécifiques pour le dépôt d'un préavis de grève pour les personnels enseignants du premier degré, c'est-à-dire des écoles maternelles et élémentaires⁽¹⁾. Sont donc concernés les instituteurs et les professeurs des écoles.

La notion de personnels enseignants est un critère statutaire. Ainsi, les instituteurs et professeurs des écoles qui n'exercent pas de fonctions d'enseignement, par exemple s'ils sont détachés dans une autre administration ou s'ils bénéficient d'une décharge totale de fonctions en tant que directeurs d'école, restent soumis à ces règles.

- Le **premier paragraphe (I)** de cet article pose le principe selon lequel un préavis de grève ne peut être déposé qu'à l'issue d'une négociation préalable entre l'État et les organisations syndicales représentatives qui envisagent de déposer un tel préavis. Seule la négociation est obligatoire, les parties n'étant pas tenues de conclure un accord à l'issue de cette négociation.

Les organisations syndicales représentatives concernées sont celles qui peuvent déposer un préavis de grève, conformément au code du travail. L'article L. 2512-2 de ce code prévoit que, dans les services publics, le préavis « *émane d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans (...) le service intéressé* ».

La négociation préalable devra avoir lieu avec la ou les organisations syndicales qui ont procédé à la notification. Bien que le texte ne le précise pas, il sera probablement possible d'organiser une négociation unique avec plusieurs organisations syndicales si celles-ci ont déposé des notifications distinctes mais portant sur les mêmes motifs. De même, il serait envisageable d'associer à une

(1) L'article L. 321-1 du code de l'éducation définit l'enseignement du premier degré comme « la scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire ».

négociation déjà engagée des syndicats qui procéderaient à une notification plus tardive. Le décret d'application devra laisser une certaine souplesse d'organisation pour éviter qu'un trop grand formalisme ne mène à une paralysie du dispositif dès lors que plusieurs syndicats sont concernés.

• Le **deuxième paragraphe (II)** de cet article renvoie à un décret en Conseil d'État pour définir les modalités de la négociation préalable prévue au I. Le projet de loi encadre toutefois le contenu de ce décret.

La procédure sera initiée par une notification adressée à l'autorité administrative par une ou plusieurs organisations syndicales qui envisagent de déposer un préavis de grève. Cette notification devra indiquer les motifs incitant l'organisation syndicale à organiser une grève. Actuellement, l'employeur n'a connaissance des motifs du conflit qu'au moment du préavis de grève, puisque le code du travail prévoit que celui-ci doit être motivé⁽¹⁾. Comme la date de la notification est le point de départ du calcul des délais impartis pour la négociation préalable, un minimum de formalités sera nécessaire pour apporter la preuve de cette date. Par exemple, la notification pourra être envoyée par lettre recommandée avec avis de réception.

Si l'initiative de la procédure revient aux organisations syndicales, c'est ensuite à l'administration d'organiser la négociation préalable. Pour cela, elle doit organiser une première réunion de concertation dans un délai fixé par le décret, qui ne pourra excéder trois jours à compter de la notification. Au total, la durée de la négociation préalable ne pourra excéder huit jours francs à compter de la notification. La durée effective de négociation sera donc, au minimum, de cinq jours. Pour garantir une véritable négociation, le décret pourra définir le nombre ou la fréquence des réunions devant être tenues. Selon le motif du conflit, il pourra prévoir quelles autorités administratives et quelles organisations syndicales doivent participer à la négociation. Par exemple, si la cause du conflit concerne l'Éducation nationale, la négociation sera probablement menée par le ministre de l'éducation nationale ou son représentant. Si le conflit trouve sa source dans un problème local, la négociation sera probablement déconcentrée. À l'inverse, si la cause du conflit est plus large, d'autres ministères pourront y être associés. Sur les questions salariales, par exemple, la présence du ministre chargé de la fonction publique se justifierait. Du côté syndical, quand les questions abordées dépassent le cadre de l'éducation nationale, la présence des organes confédéraux pourra également être utile.

Pour favoriser la réussite de la négociation, le décret devra également énumérer les informations qui doivent être transmises par l'autorité administrative aux organisations syndicales, ainsi que leur délai de transmission. Le ministère pourra ainsi apporter des réponses aux revendications syndicales et étayer ses positions par des informations précises.

(1) L'article L. 2512-2 du code du travail indique que le préavis « précise les motifs du recours à la grève ».

La phase de négociation préalable se clôt avec l'élaboration d'un relevé de conclusions, dont le contenu sera fixé par le décret. En cas d'échec de la négociation, on peut envisager que ce relevé prenne la forme d'un procès-verbal de désaccord, comme cela est prévu par le droit du travail pour les négociations obligatoires ⁽¹⁾. Il est également possible d'établir un relevé qui présente les points d'accord et les points de désaccord persistant, afin de servir de base aux négociations postérieures au dépôt de préavis. Lors de son audition par votre rapporteur, la CFDT a souhaité que le relevé de conclusions soit élaboré par le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. L'implication de ce dernier dans la procédure pourrait effectivement être justifiée, par cohérence avec sa mission de réception des réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation nationale dans ses relations avec ses agents.

Enfin, les personnels enseignants du premier degré devront être informés des motifs du conflit et des positions respectives de l'autorité administrative et des organisations syndicales. Le relevé de conclusions devra leur être communiqué. Cette obligation d'information est similaire à celle prévue par la loi du 21 août 2007 en matière de transports publics. Elle s'inspire des recommandations du rapport de M. Dieudonné Mandelkern ⁽²⁾ sur la continuité des transports, qui avait jugé que l'élaboration d'un compte-rendu des négociations est essentielle pour la prise de décision des agents. Habituellement, administration et syndicats communiquent chacun par des canaux séparés, ce qui ne permet pas forcément de disposer de l'information la plus claire, objective et récente. À l'inverse, le relevé de conclusions contradictoire permet une meilleure compréhension des enjeux du conflit. Aux termes du rapport, l'élaboration d'un relevé de conclusion final constitue un minimum, des relevés intermédiaires pouvant également être prévus pour placer le débat sous le regard du public, ce qui responsabiliserait les parties à la négociation.

Une fois le relevé de conclusions élaboré, les organisations syndicales seront libres de déposer un préavis de grève dans les conditions prévues par le code du travail. Comme aujourd'hui, le préavis devra indiquer les motifs du recours à la grève et la cessation du travail ne pourra commencer avant l'expiration d'un délai de cinq jours après le dépôt du préavis, pendant lequel les parties seront à nouveau tenues de négocier.

• Le **troisième paragraphe (III)** de cet article interdit la pratique des préavis glissants. Aujourd'hui, il n'est pas rare que des organisations syndicales déposent quotidiennement des préavis de grève, ce qui leur permet de déclencher la grève à un moment que l'employeur ne connaît pas avec exactitude. La grève

(1) L'article L. 2242-4 du code du travail (ancien article L. 132-29) dispose que « Si, au terme de la négociation, aucun accord n'a été conclu, il est établi un procès-verbal de désaccord dans lequel sont consignées, en leur dernier état, les propositions respectives des parties et les mesures que l'employeur entend appliquer unilatéralement. Ce procès-verbal donne lieu à dépôt, à l'initiative de la partie la plus diligente, dans des conditions prévues par voie réglementaire. »

(2) Rapport établi par la commission présidée par M. Dieudonné Mandelkern sur la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, juillet 2004, pp. 59-60.

s'apparente ainsi à une grève surprise, en contradiction avec l'objectif même de l'obligation légale de dépôt de préavis. Elle prive de tout sens ce préavis puisque la grève devient imprévisible et que la négociation préalable à la grève peut être rompue à tout moment.

Pour mettre fin à cette pratique, le III du présent article réglemente le dépôt successif de préavis de grève. Ainsi, lorsqu'un premier préavis a été déposé, un nouveau préavis ne peut être déposé par la même organisation syndicale et pour le même motif qu'à deux conditions :

— le délai du premier préavis doit être arrivé à échéance. Cela signifie que le deuxième préavis ne peut être déposé qu'après la date fixée par le premier préavis pour le début de la grève⁽¹⁾. Cette règle est similaire à celle prévue en matière audiovisuelle par l'article 57 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui prévoit que le dépôt d'un nouveau préavis ne peut intervenir qu'à l'issue du délai de préavis initial et, éventuellement, de la grève qui a suivi ce dernier ;

— la procédure de négociation préalable prévue au I et au II doit avoir été mise en œuvre. Cette deuxième condition constitue un simple rappel des nouvelles règles de dépôt de préavis.

La quasi-totalité des organisations syndicales reçues par votre rapporteur ne voit pas d'objection à cette interdiction. La pratique des préavis glissants constitue, en effet, davantage un contournement des règles législatives qu'une modalité normale d'exercice du droit de grève.

L'interdiction de cette pratique a d'ailleurs été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Ainsi, dans sa décision du 16 août 2007 précitée, il a estimé « *qu'il appartient au législateur d'édicter les mesures qui lui paraissent à même, pour éviter le recours répété à des grèves de courte durée mettant en cause la continuité du service public, d'assurer une conciliation entre la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ; que les dispositions [...] qui, à cette fin, interdisent à un même syndicat de déposer à nouveau, pour un même motif, un préavis de grève avant l'expiration du précédent préavis n'apportent pas à l'exercice du droit de grève une limitation excessive* »⁽²⁾.

La Commission a examiné un amendement de M. Manuel Valls précisant que la négociation préalable entre l'État et les organisations syndicales ne concerne pas les situations relevant de conflits interprofessionnels, son auteur ayant estimé que, d'une manière générale, le projet de loi, en raison des modalités retenues pour la négociation préalable entre l'État et les organisations syndicales, remettait en cause le droit de grève au sein des établissements scolaires.

(1) Dans cet article, l'expression « délai du préavis » ne fait pas référence au délai légal de préavis de cinq jours, mais au délai prévu par le préavis pour le déclenchement de la grève.

(2) Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, considérant n° 14.

Votre rapporteur a indiqué que ce dispositif de négociation préalable et de déclaration individuelle ne portait pas atteinte au droit de grève, puisqu'il s'inspirait étroitement de la procédure applicable dans les transports publics depuis la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, déclarée conforme à la Constitution.

M. Manuel Valls a jugé infondée toute comparaison entre la procédure applicable dans les transports publics et celle prévue par le projet de loi pour les établissements scolaires, aucun remplacement des personnels grévistes par des agents des collectivités locales n'ayant été prévu dans le premier cas. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur visant à éviter de renvoyer à un décret en Conseil d'État la fixation des règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable.

M. Guy Geoffroy a suggéré, pour clarifier la rédaction de cet article, que le rapporteur étudie, avant la séance publique, la possibilité de supprimer la mention selon laquelle ce décret en Conseil d'État détermine « notamment » la série de règles mentionnées dans l'article.

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement de M. Manuel Valls élargissant l'obligation de négociation préalable à toutes les organisations syndicales représentatives plutôt qu'aux seules organisations syndicales ayant notifié leur intention de déposer un préavis de grève. Votre rapporteur ayant estimé inutile d'imposer une négociation préalable aux organisations syndicales qui n'ont pas notifié leur intention de déposer un préavis de grève, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Manuel Valls prévoyant que le relevé de conclusions de la négociation préalable doit avoir été signé par des organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de la moitié des suffrages au premier tour des élections aux comités techniques paritaires et aux commissions administratives paritaires.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

(art. L. 133-3 [nouveau] du code de l'éducation)

Garantie d'un service d'accueil des élèves en temps de grève

Cet article et ceux qui suivent traitent du cas spécifique où le service d'accueil est mis en place en cas de grève. Plus précisément, l'article 4 définit les responsabilités respectives de l'État et de la commune en matière d'accueil des élèves en temps de grève.

En premier lieu, cet article indique que les enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire bénéficient d'un service d'accueil pendant le temps scolaire en cas de grève des enseignants. Cette disposition est un simple rappel des dispositions de l'article 2, qui prévoit un service d'accueil pendant le temps scolaire lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés, quelle qu'en soit la cause. Sans qu'il soit nécessaire de le rappeler à cet endroit, ce service d'accueil est proposé gratuitement.

En second lieu, le présent article prévoit que l'organisation du service d'accueil relève en principe de l'État, mais est confiée à la commune dans certaines circonstances.

La compétence de principe de l'État pour assurer l'accueil des élèves dans les écoles est parfaitement logique puisque l'État est seul responsable de l'organisation du service public de l'enseignement et de la surveillance des élèves. En pratique, cet accueil sera le plus souvent organisé avec les moyens existants de l'Éducation nationale, comme aujourd'hui. Les élèves d'un enseignant gréviste peuvent ainsi être répartis entre les différents enseignants non grévistes de l'école.

Ce système d'accueil peut toutefois s'avérer insuffisant en cas de grève massive, ce qui justifie de confier la compétence à la commune. En effet, si beaucoup d'enseignants sont absents pour cause de grève, il devient difficile de confier un grand nombre d'élèves à quelques enseignants. Dans ces conditions, les enseignants présents ne peuvent faire cours normalement. En outre, il peut être matériellement impossible de regrouper un nombre trop élevé d'élèves dans une seule classe, sans oublier l'éventualité que la totalité des enseignants d'une école soit en grève. Au-delà d'une certaine ampleur de la grève, il est donc impossible à l'État d'organiser un accueil avec les moyens de l'Éducation nationale.

C'est pourquoi le présent projet de loi prévoit qu'à compter d'un certain pourcentage de grévistes, le service d'accueil est assuré par la commune.

À l'inverse de la situation observable dans les collèges et les lycées, l'élève du premier degré n'a pour enseignant qu'un seul professeur, dont l'absence pour cause de grève le prive de toute une journée d'enseignement. Même lors d'une forte mobilisation, il est très rare qu'un élève du second degré ne puisse pas bénéficier d'une seule heure de cours dans la journée. Dans ce cas, les élèves peuvent bénéficier d'études surveillées par du personnel rémunéré par l'Éducation

nationale entre les cours effectivement assurés. Une telle situation ne peut être observée dans les écoles du premier degré : en effet, si l'absence d'un professeur peut être palliée par la répartition temporaire des élèves concernés dans les classes des autres enseignants, l'Éducation nationale ne dispose d'aucun agent susceptible de prendre en charge l'accueil de ces enfants.

Tel n'est pas le cas de la commune qui dispose d'agents territoriaux dont notamment les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Rappelons qu'en vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation la commune a la charge des écoles publiques. De plus, elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de celles-ci. L'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales précise également que le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département.

Les communes organisent déjà l'accueil périscolaire des enfants avant et après les heures d'écoles. Elles gèrent l'accueil de loisirs (anciens centres de loisirs sans hébergement, CLSH) dans lesquels travaillent des animateurs qualifiés. De plus, elles connaissent des personnes qui, sur leur territoire, seraient capables d'assurer de façon ponctuelle l'accueil des enfants les jours de grève.

Globalement, les communes sont donc les mieux placées pour organiser cet accueil dans des délais rapides et pour adapter l'offre d'accueil au besoin des familles.

Il convient de rappeler que, même lorsque l'obligation d'assurer l'accueil incombe à l'État, rien n'interdit à une commune de mettre en place un service d'accueil si elle le souhaite. Dans ce cas, ce service relèverait bien sûr de sa propre responsabilité et serait financé par le budget communal. De même, il restera possible à l'Éducation nationale de confier le service d'accueil à la commune par convention, sur le modèle du service minimal d'accueil mis en place en janvier 2008, moyennant une compensation financière.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Manuel Valls tendant à supprimer cet article.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel de votre rapporteur (**amendement n° 12**), puis l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(art. L. 133-4 [nouveau] du code de l'éducation)

Information sur le nombre d'enseignants grévistes – seuil de mise en œuvre du service d'accueil communal

Cet article établit une obligation de déclaration individuelle de participation à la grève. Le recueil de ces déclarations permet à la commune d'être informée du nombre d'enseignants grévistes dans chaque école, qui conditionne l'obligation de mettre en place un service d'accueil communal.

1. L'obligation de déclaration individuelle

Les deux premiers alinéas de l'article L. 133-4 nouveau du code de l'éducation prévoient que les enseignants doivent déclarer leur participation à la grève avec au moins 48 heures d'avance, comprenant au moins un jour ouvré.

a) Les personnels concernés par l'obligation de déclaration

Cette obligation ne s'applique pas à la totalité des personnels enseignants, à la différence de la procédure de négociation préalable prévue par l'article 3, mais aux personnes « *exerçant des fonctions d'enseignement* ».

Elle ne s'applique donc pas aux instituteurs et professeurs d'école détachés dans d'autres emplois ou aux directeurs d'école bénéficiant d'une décharge complète.

En revanche, sont concernées, en plus des enseignants, les personnes qui interviennent habituellement pour enseigner certaines disciplines sans avoir le statut d'instituteur ou de professeur des écoles. L'enseignement des langues vivantes, en particulier, peut ne pas être assuré par un enseignant du premier degré mais par un enseignant du second degré effectuant des heures supplémentaires, un assistant étranger de langue vivante⁽¹⁾ ou encore un intervenant extérieur⁽²⁾. Dès lors qu'ils exercent des fonctions d'enseignement dans le premier degré et que leur absence laisserait des enfants sans prise en charge, ils sont soumis à l'obligation de déclaration individuelle.

Le champ d'application de l'obligation de déclaration individuelle est ainsi conforme aux règles constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 août 2007 précitée, a en effet jugé que « *l'aménagement ainsi apporté aux conditions d'exercice du droit de grève n'est pas disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur* » « *considérant [...] que l'obligation de déclaration préalable [...], qui ne saurait être étendue à*

(1) *Les assistants étrangers de langues vivantes sont recrutés parmi les étudiants étrangers de 20 à 35 ans, dans le cadre de programmes bilatéraux d'échange. Ils assurent douze heures hebdomadaires d'enseignement.*

(2) *Les inspections académiques peuvent recruter des intervenants extérieurs, après vérification de leurs compétences pédagogiques et linguistiques au moyen d'une procédure d'habilitation.*

l'ensemble des salariés, n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de services »⁽¹⁾. Dans le cas d'une école primaire, les agents dont la présence détermine directement l'offre de services sont sans nul doute ceux qui exercent des fonctions d'enseignement.

b) Les sanctions applicables en cas d'absence de déclaration

À la différence de la loi du 21 août 2007 précitée, le projet de loi ne précise pas que la méconnaissance de l'obligation de déclaration est passible de sanctions disciplinaires pour l'agent. Dans le cadre du droit de la fonction publique, cette précision n'apparaît pas nécessaire car toute méconnaissance d'une obligation légale ou réglementaire est susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire.

Il convient de rappeler que, selon la décision précitée du Conseil constitutionnel, les sanctions disciplinaires prononcées à ce titre *« sont uniquement destinées à réprimer l'inobservation de la formalité procédurale prévue par le législateur dont la méconnaissance ne confère pas à l'exercice du droit de grève un caractère illicite »*. L'agent qui omet la déclaration commet donc une faute, mais ne peut se voir infliger les sanctions prévues en cas de grève illicite. Par exemple, s'agissant des agents des entreprises de transports, leur faute ne constitue pas une faute lourde et doit faire l'objet d'une sanction disciplinaire autre que le licenciement. De même, les sanctions applicables aux enseignants devront être proportionnées.

c) La déclaration permettra de prévoir l'ampleur de la grève en imposant un minimum de contraintes

L'instauration d'une obligation de déclaration individuelle a pour but de rendre prévisible l'ampleur de la grève, pour que l'organisation du service d'accueil soit matériellement possible. Dès lors que la mise en place d'un dispositif spécial par la commune dépend du nombre de grévistes, celui-ci doit être connu à l'avance.

L'absence d'informations fiables relatives au nombre des grévistes explique, en partie, les difficultés de mise en place du service minimum d'accueil prévu par la circulaire du 8 janvier 2008. L'Éducation nationale ne pouvait transmettre aux maires que des estimations du nombre de grévistes. Ainsi, la circulaire prévoyait que *« les inspecteurs d'académie informeront les communes des mouvements sociaux dont ils auront connaissance et leur transmettront les données statistiques qu'ils sont en mesure de communiquer sur les précédents mouvements afin d'apprécier l'ampleur du mouvement à venir. [...] Les inspecteurs d'académie pourront établir un tableau prévisionnel des classes et des écoles qui pourraient être fermées au vu des précédents conflits sociaux »*.

(1) Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, considérant n° 29.

Afin de favoriser la mise en place du service d'accueil, le Sénat, sur proposition de M. Jean-Claude Carle et d'autres sénateurs du groupe UMP, a modifié le délai de la déclaration. Alors que le projet de loi initial mentionnait simplement un délai de 48 heures, le Sénat a précisé que ces 48 heures devaient comprendre au moins un jour ouvré. Sans cette précision, il eût été difficile d'organiser le service lorsque la grève était prévue un lundi ou un lendemain de jour férié.

Dans la pratique, cette obligation de déclaration ne représentera pas une contrainte supplémentaire pour les enseignants. Dans le premier degré, il est habituel que les enseignants préviennent les familles avec deux ou trois jours d'avance de leur absence. Cette information des familles fait même partie des consignes données par certaines organisations syndicales à leurs adhérents. L'obligation aura donc pour effet de généraliser une pratique courante. La quasi-totalité des organisations syndicales entendues par votre rapporteur n'a d'ailleurs pas émis d'objection de principe.

Il convient de rappeler qu'un enseignant n'est pas obligé d'effectuer la déclaration 48 heures avant la grève, mais 48 heures avant sa participation à la grève. Il peut donc sans problème se joindre à un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, à condition qu'il informe l'administration au plus tard quarante-huit heures à l'avance.

Par ailleurs, un enseignant ayant déclaré son intention de participer à la grève n'est pas pour autant contraint de faire grève le jour venu. Lors du débat parlementaire sur la loi du 21 août 2007 précitée relative à la continuité des transports, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, avait ainsi indiqué qu'un salarié se déclarant gréviste est libre de changer d'avis moins de 48 heures avant le début de la grève.

d) Les modalités de déclaration

En principe, la déclaration individuelle doit être transmise à l'autorité administrative, c'est-à-dire probablement l'inspecteur d'académie ⁽¹⁾.

Lors des auditions, les organisations syndicales ont fait part à votre rapporteur de leur préférence pour un système alternatif. L'idée de déclarer sa participation à la grève auprès du supérieur hiérarchique suscite certaines réticences et des craintes de pressions. Aujourd'hui, en effet, seuls sont informés du nom des grévistes les parents d'élèves, d'une part, et les services comptables chargés d'opérer les retenues sur salaires, d'autre part. Plusieurs organisations syndicales ont par ailleurs fait valoir que seul le nombre d'enseignants grévistes par école est une information nécessaire pour organiser le service d'accueil, et non la liste nominative des grévistes.

(1) L'autorité à laquelle seront adressées les déclarations sera désignée par décret. Selon les informations transmises à votre rapporteur, il s'agira de l'inspecteur d'académie.

En réponse à ces observations, le Sénat a prévu une procédure alternative de collecte des informations relatives au nombre de grévistes. Le deuxième alinéa de l'article L. 133-4 nouveau prévoit ainsi que, lors de la phase de négociation préalable au dépôt d'un préavis, l'État et les organisations syndicales peuvent s'entendre sur d'autres modalités de communication du nombre de grévistes par école, dès lors que ces informations parviennent à l'autorité administrative au moins 48 heures avant le début de la grève. Par exemple, il pourra être décidé que le directeur d'école indique à l'inspecteur d'académie le nombre de grévistes dans son école, sans mentionner les noms.

2. La mise en œuvre du service d'accueil par les communes

L'autorité administrative communique au maire, pour chaque école de la commune, le nombre des personnes ayant fait la déclaration individuelle. Les informations communiquées sont globales et anonymes. Seule l'autorité administrative aura accès aux données nominatives, la commune n'ayant besoin de connaître que le nombre des enseignants des écoles publiques de la commune ayant déclaré leur intention de faire grève.

a) Une information préalable du maire

Afin de permettre au maire d'organiser dans les meilleures conditions ce service d'accueil, le troisième alinéa de l'article L. 133-4 prévoit que l'autorité administrative, informée au moins quarante-huit heures à l'avance de la participation des enseignants à la grève pour laquelle un préavis a été déposé cinq jours francs avant le déclenchement de cette dernière, communique sans délai au maire le nombre d'enseignants ayant déclaré participer à la grève.

Les communes comptant plusieurs écoles maternelles et élémentaires doivent pouvoir être informées de manière précise, afin de remplir au mieux leur obligation d'accueil des enfants les jours de grève. Pour cette raison, il est précisé que la communication de l'autorité administrative au maire devra détailler le nombre d'enseignants déclarés grévistes « *pour chaque école* ».

Cette information détaillée devrait permettre au maire, qui est l'autorité hiérarchique des agents de la commune, de pouvoir par exemple organiser une répartition des agents afin qu'ils puissent assurer le service d'accueil dans les écoles où sa mise en place s'avère nécessaire.

b) Une obligation limitée aux cas de grèves significatives

Le quatrième alinéa de l'article L. 133-4 prévoit que la mise en place du service d'accueil est assurée par le maire dès lors que le taux d'enseignants grévistes est égal ou supérieur à 20 % par école.

Dans l'hypothèse où le taux est inférieur à 20 %, il revient au directeur de l'école d'assurer l'accueil des enfants, au même titre que lors de l'absence d'un enseignant pour cause de maladie. Le directeur d'une école maternelle ou

élémentaire est en effet chargé, par l'article L. 411-1 du code de l'éducation, de veiller « à la bonne marche » de l'école.

Confier la responsabilité du service d'accueil à la commune les jours de grèves significatives, qui, en raison de leur ampleur, pourraient priver de nombreux enfants de la possibilité d'être accueillis à l'école, est cohérent avec la compétence communale en matière de scolarisation des élèves. Les écoles maternelles et élémentaires publiques, dont la création est décidée par le conseil municipal en vertu de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, sont à la charge de la commune en vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation. Si le personnel enseignant de ces écoles est rémunéré par l'État, les communes doivent en revanche prendre en charge les dépenses de construction et d'entretien ainsi que celles relatives au mobilier scolaire, au logement des instituteurs, à l'équipement et au fonctionnement de ces écoles.

Par ailleurs, le maire, au titre de sa compétence de police générale (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales) doit assurer la protection des enfants. Il pourra plus efficacement remplir cette mission par la mise en place d'un service d'accueil.

Le seuil à partir duquel l'organisation d'un service d'accueil incombe à la commune a suscité plusieurs interrogations.

— Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait d'apprécier le seuil à l'échelle de la commune et non école par école. Dans ce cas, il était très possible que les enseignants déclarés grévistes soient plus nombreux dans certaines écoles que dans d'autres. Dès lors, si le taux de grévistes à l'échelle de la commune n'atteignait pas le taux fixé par la loi, les conditions requises pour la mise en place du service d'accueil par la commune n'auraient pas été réunies, quand bien même certaines écoles auraient pu connaître de lourdes difficultés d'organisation de l'accueil des élèves.

— Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait de fixer le seuil de mise en place du service d'accueil par les communes à un taux de grévistes de 10 %. Si ce taux correspond à un nombre élevé d'enseignants grévistes dans les communes aux écoles nombreuses, il peut en revanche être très vite atteint dans les petites écoles des communes rurales dont le nombre d'enseignants est inférieur ou égal à dix. En effet, dans ce cas, il suffit qu'un enseignant se déclare en grève pour que la commune soit contrainte de prévoir un service d'accueil, alors même que la grève d'un seul enseignant peut ne pas être une perturbation du service public de l'éducation justifiant que l'organisation du droit à l'accueil soit confiée au maire plutôt qu'au directeur de l'école.

Le tableau suivant, établi par le rapporteur de la commission des Affaires culturelles du Sénat illustre les écarts dans la mise en œuvre du service d'accueil selon le choix du seuil de déclenchement.

**SEUIL DE DÉCLENCHEMENT DU SERVICE D'ACCUEIL ASSURÉ PAR LA COMMUNE
SELON LES CRITÈRES RETENUS**

Nombre de classes dans l'école ou dans la commune	Seuil de déclenchement pour un taux de 10 % de grévistes dans la commune	Seuil de déclenchement pour un taux de 20 % de grévistes par école
1 à 5 classes	un professeur	un professeur
6 classes	un professeur	deux professeurs
7 classes	un professeur	deux professeurs
8 classes	un professeur	deux professeurs
9 classes	un professeur	deux professeurs
10 classes	un professeur	deux professeurs
11 classes	deux professeurs	trois professeurs

C'est pourquoi le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des Affaires culturelles prévoyant que la mise en place du service d'accueil est assurée par la commune dès lors que le taux d'enseignants grévistes est égal ou supérieur à 20 % par école.

Les statistiques réalisées par le ministère de l'Éducation nationale permettent de connaître la répartition des écoles en fonction du nombre de leurs classes. Ces données sont présentées dans le tableau suivant :

**NOMBRE D'ÉCOLES PUBLIQUES SELON LE NOMBRE DE CLASSES EN 2006-2007
(France métropolitaine et départements d'outre-mer)**

Nombre de classes	Écoles maternelles	Écoles élémentaires et spécialisées	Total	Proportion
1	1 379	4 303	5 682	11 %
2	2 350	4 651	7 001	14 %
3	4 075	3 783	7 858	16 %
4	3 564	3 179	6 743	13 %
5	2 685	3 740	6 425	13 %
6 à 10	3 077	10 170	13 247	26 %
11 à 15	118	2 776	2 894	6 %
15 et plus	2	438	440	1 %
Total	17 250	33 040	50 290	100 %

Source : Ministère de l'Éducation nationale

Votre rapporteur observe donc que 67 % des écoles du premier degré comptent cinq classes ou moins. **En conséquence, dans les deux tiers des écoles, la grève d'un seul enseignant entraînera la mise en œuvre, par la commune, du service d'accueil.** Votre rapporteur juge souhaitable que le service d'accueil soit mis en œuvre par la commune à compter d'un taux de grévistes strictement supérieur à 20 %. En effet, dans l'hypothèse où un seul enseignant est gréviste dans chaque école, le service d'accueil serait alors mis en œuvre dans 54 % des écoles.

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels de votre rapporteur (**amendements n^{os} 13, 14 et 15**).

Elle a ensuite été saisie d'un amendement du même auteur limitant la mise en place du service communal d'accueil des élèves aux écoles publiques dans lesquelles la proportion d'enseignants ayant annoncé leur intention de participer à la grève est supérieure à 20 %. Votre rapporteur a rappelé que le Sénat avait prévu que le service d'accueil devait être mis en place par la commune lorsque cette proportion était supérieure ou égale à 20 %. Or, il semble préférable d'éviter la mise en place, par la commune, du service d'accueil pour les écoles dont seule une classe sur cinq est affectée par la grève.

Mme Brigitte Barèges a souhaité savoir si cette proportion devait être calculée par école ou par commune, certaines communes comportant plusieurs dizaines d'écoles.

Votre rapporteur ayant indiqué que le projet de loi prévoyait un calcul par école et le président Jean-Luc Warsmann ayant précisé que le Sénat avait jugé cette solution plus adaptée à la situation des communes comptant un grand nombre d'écoles, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n^o 16**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement de votre rapporteur prévoyant que les familles sont informées par la commune de la mise en place du service d'accueil, son auteur ayant précisé que cette information pourrait être donnée par tout moyen (**amendement n^o 17**).

Puis, la Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(art. L. 133-5 [nouveau] du code de l'éducation)

Confidentialité de la liste des enseignants grévistes

Cet article garantit la confidentialité des listes nominatives d'enseignants grévistes établies à la suite des déclarations individuelles de participation à la grève.

Même si l'éventualité de mesures de rétorsion à l'encontre des fonctionnaires grévistes apparaît peu probable, le projet de loi apporte néanmoins les mêmes garanties que la loi du 21 août 2007 précitée relative à la continuité dans les transports.

Ainsi, l'article L. 133-5 nouveau indique que les données relatives au nom des enseignants grévistes peuvent être utilisées uniquement pour l'organisation du service pendant la grève. Il en résulte implicitement que ces données sont détruites ou archivées dès la fin de la grève. Elles ne peuvent être réutilisées ensuite, y compris pour des recherches statistiques.

Il est également précisé que ces informations sont couvertes par le secret professionnel. Elles ne sont donc pas accessibles à d'autres personnes que celles qui organisent le service d'accueil.

La violation de l'interdiction de réutilisation ou de l'interdiction de communiquer ces informations sera passible des peines prévues en cas de violation du secret professionnel. L'article 226-13 du code pénal dispose ainsi que *« la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende »*.

Dans sa décision du 16 août 2007 précitée, le Conseil constitutionnel a considéré que, du fait de ces garanties, le droit des salariés au respect de la vie privée était assuré ⁽¹⁾. Le dispositif du présent projet de loi étant identique à celui de la loi du 21 août 2007 précitée, il ne pose donc aucun problème de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a précisé, par ailleurs, que les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés sont applicables de plein droit aux documents relatifs aux agents grévistes, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la loi. En effet, l'établissement de listes nominatives d'agents grévistes est un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 2 de cette loi ⁽²⁾. Leur constitution est donc strictement encadrée et fait l'objet d'un contrôle par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

(article L. 133-6 [nouveau] du code de l'éducation)

Utilisation des locaux scolaires pour assurer le service d'accueil

Le présent article a pour objet de permettre à la commune, qui doit assurer le service d'accueil des élèves, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 133-4 du code de l'éducation, d'utiliser les locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques à cette fin.

(1) *Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, considérant n° 31.*

(2) *L'article 2 de la loi définit les traitements de données à caractère personnel comme toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur des données à caractère personnel, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction. Les données à caractère personnel se définissent comme toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres.*

L'article L. 212-15⁽¹⁾ du code de l'éducation prévoit déjà que le maire peut utiliser les locaux et les équipements scolaires dans la commune pour l'organisation d'activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif « pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue ». En outre, ce même article précise que cette utilisation des locaux scolaires s'effectue sous la responsabilité du maire et après avis du conseil d'école. Ce même texte précise également que ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.

Par ailleurs, l'article L. 216-1⁽²⁾ du même code prévoit que les communes – comme d'ailleurs les départements ou les régions – peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. La charge financière de ces activités relève de la collectivité territoriale organisatrice qui peut également rémunérer des agents de l'État qui peuvent être mis à sa disposition.

Aucun de ces deux textes législatifs en vigueur ne prévoit donc la coexistence, au sein des mêmes locaux, pendant le temps scolaire, d'une activité d'enseignement organisée par l'État et d'un service organisé par la commune. De plus, l'usage des locaux scolaires par le maire en vertu de l'article L. 212-15 du code de l'éducation nécessitant le recueil de l'avis du conseil d'école, il apparaît nécessaire que le projet de loi prévoit un dispositif dérogatoire pour permettre l'usage mixte des locaux sans qu'un avis ne soit recueilli préalablement, compte tenu des délais impartis pour mettre en œuvre le service d'accueil.

Votre rapporteur observe que des mesures réglementaires devront sans doute préciser les modalités pratiques de la coexistence au sein de mêmes bâtiments d'enfants suivant les cours, placés sous l'autorité de l'Éducation nationale, et d'enfants accueillis, pris en charge par la commune. Dans les faits, l'organisation de l'utilisation des locaux devrait se faire de façon assez simple : la commune pourra utiliser les classes privées de leur enseignant ainsi que les locaux « communs » (salles polyvalentes, préau, cour de récréation).

Si le directeur de l'école est présent, il n'aura pas autorité sur les personnes assurant le service d'accueil. Certes, en vertu de l'article 2 du décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école, le directeur d'école « organise le travail des personnels communaux en service à l'école qui, pendant leur service dans les locaux scolaires, sont placés sous son autorité ». Cependant, ces dispositions ne confèrent pas aux directeurs d'école autorité sur les personnels qui seront mobilisés par les communes pour assurer le service d'accueil. En effet,

(1) issu de l'article 25 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(2) issu de l'article 26 de la loi précitée.

le juge administratif a estimé ⁽¹⁾ que ces dispositions ne visaient que le cas des personnels mobilisés pour participer au service public de l'enseignement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Manuel Valls visant à ne permettre aux communes d'utiliser les locaux scolaires pour organiser le service d'accueil qui si ceux-ci ne sont pas utilisés en partie pour les besoins de l'enseignement, votre rapporteur ayant jugé que dans ce cas, le droit applicable permettait déjà l'usage des locaux.

Puis, elle a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 7 bis

(article L. 133-6-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Établissement par le maire d'une liste de personnes susceptibles de participer au service d'accueil

Le présent article permet au maire d'établir une liste de personnes susceptibles de participer au service d'accueil et à l'autorité académique de s'opposer à l'inscription de personnes figurant au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS). Cet article est issu de l'adoption par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, d'un amendement de sa commission des Affaires culturelles.

1. La constitution d'un « vivier »

Le Sénat a souhaité préciser que les personnes assurant le service d'accueil devaient figurer sur une liste établie par le maire. Selon le rapporteur de la commission des Affaires culturelles du Sénat ⁽²⁾, « *il n'est pas possible d'organiser l'accueil d'enfants âgés de 2 à 11 ans sans s'assurer au préalable de la capacité des encadrants pressentis à assurer cette mission délicate* ».

Dans un souci de souplesse, le projet de loi ne comporte aucune disposition portant sur les qualifications des personnes auxquelles la commune pourrait faire appel pour mettre en œuvre le service d'accueil dans l'hypothèse où il lui revient de le faire. Par ailleurs, dès lors que le service d'accueil ne relève d'aucune des catégories prévues par décret en application des dispositions de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles, aucun cadre légal ne vient s'imposer aux communes dans la mise en œuvre du service d'accueil.

Il est donc particulièrement important de préparer à l'avance la mise en œuvre du service d'accueil, puisque le délai de quarante-huit heures à partir du

(1) Conseil d'État, 28 décembre 1992, Ville de Romainville et Cour administrative d'appel de Versailles, 21 décembre 2006, Ministre de l'éducation nationale.

(2) Sénat, Rapport n° 408 sur le projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire, M. Philippe Richert, page 48.

moment où le nombre d'enseignants effectivement grévistes est connu ne suffira pas à recruter le personnel nécessaire s'il n'a pas été préalablement recensé.

Le présent article prévoit ainsi que le maire établit la liste des personnes susceptibles d'assurer cet accueil, qui est transmise à l'autorité académique, vraisemblablement l'inspecteur de l'Éducation nationale. Comme le ministre de l'Éducation nationale l'a rappelé devant le Sénat⁽¹⁾, de nombreuses villes volontaires pour organiser un service d'accueil ont d'ores et déjà constitué de telles listes. Il a notamment mentionné la ville d'Étampes, dans l'Essonne. Le présent article propose donc d'offrir un cadre légal à cette pratique qui est de nature à garantir que le service d'accueil est assuré par des personnes offrant toutes les garanties nécessaires pour l'assurer. Le Sénat a également proposé une garantie supplémentaire en permettant à l'autorité académique de s'assurer que les personnes pressenties pour le service d'accueil ne figurent pas au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Manuel Valls prévoyant que les personnes susceptibles de participer au service d'accueil doivent être titulaires d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et, pour les accueillants en école maternelle, d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) en petite enfance. Son auteur a souligné l'importance de confier l'accueil des enfants à des personnes disposant d'une formation adaptée, comme le prévoit la réglementation des actuels centres d'accueil. Il a jugé incohérent, dans l'hypothèse d'un accueil organisé par la commune en cas de grève prolongée, de permettre l'accueil des enfants par des personnels relevant de catégories différentes et ne disposant pas du même type de formation.

Votre rapporteur a souligné qu'il convenait de bien distinguer, d'une part, le service d'accueil provisoirement organisé par les communes en cas de grève et, d'autre part, les centres de loisirs communaux, qui proposent un accueil permanent et sont soumis aux dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles. Les améliorations apportées au texte par le Sénat et proposées à l'Assemblée nationale par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales offriront des garanties supplémentaires quant à la qualité des personnes à qui la garde des enfants pourrait être confiée.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier précisant que le personnel communal affecté à d'autres missions ne peut pas participer au service d'accueil, le second que les taux et normes d'encadrement doivent être fixés conformément à la réglementation applicable.

(1) JO débats Sénat, Séance du 26 juin 2008, page 3555.

2. La consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

L'amendement de la commission des Affaires culturelles, adopté par le Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement, permet à l'autorité académique de s'assurer que les personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil ne figurent pas au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS).

Le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles a été institué par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité afin de recenser les personnes faisant l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire pour avoir commis une infraction à caractère sexuel.

Son champ d'application a été étendu par la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales à certains crimes particulièrement graves (les meurtres ou assassinats commis avec tortures ou actes de barbarie, les tortures ou actes de barbarie et les meurtres ou assassinats commis en état de récidive légale), le fichier étant alors rebaptisé « *fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes* ».

Ce fichier a pour objet :

— de prévenir la récidive des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes déjà condamnés : ainsi, les préfets et certaines administrations de l'État peuvent consulter le FIJAIS et l'utiliser pour contrôler l'exercice des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ;

— de faciliter l'identification des auteurs de ces infractions : peuvent consulter directement le FIJAIS les autorités judiciaires, les officiers de police judiciaire dans le cadre de procédures concernant un crime d'atteinte volontaire à la vie, d'enlèvement ou de séquestration ou une infraction à caractère sexuel ou particulièrement grave pour lesquelles l'inscription au FIJAIS est prévue. Depuis la loi du 12 décembre 2005, les officiers de police judiciaire, sur instruction du procureur de la République ou du juge d'instruction, ou avec l'autorisation de ce magistrat, peuvent consulter le fichier à partir de l'identité d'une personne gardée à vue dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire ou en exécution d'une commission rogatoire, même si la procédure ne concerne par l'une des infractions visées ;

— et de les localiser : les personnes inscrites au FIJAIS ont en effet l'obligation de justifier de leur adresse une fois par an et de déclarer leurs changements d'adresse dans les 15 jours, les auteurs des infractions les plus graves devant, tous les 6 mois, justifier en personne de leur adresse, cette obligation étant mensuelle pour certains auteurs depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

L'article 15 de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a introduit, dans l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, la possibilité pour les maires, les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux d'être destinataires, par l'intermédiaire du préfet, d'informations figurant au FIJAIS.

Issue de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de M. Michel Hunault⁽¹⁾, cette procédure permet l'information des maires, les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux pour « *l'examen des demandes d'agrément concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs* ». Le Sénat a élargi, sur l'initiative de M. Robert del Picchia⁽²⁾, les cas dans lesquels le représentant de l'État peut accéder aux données du FIJAIS. En effet, dans le droit désormais en vigueur, la consultation du FIJAIS est possible « *pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation* » concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions.

Le Sénat a donc estimé logique d'étendre l'information du maire, par l'intermédiaire d'un représentant de l'État, sur l'inscription au FIJAIS de personnes susceptibles de participer au service d'accueil dans les écoles. Il serait effectivement anormal que le maire ne puisse pas bénéficier de cette information alors même que ce service implique nécessairement un contact avec les mineurs.

Le présent article précise que l'autorité académique s'assure, par une vérification opérée dans les conditions prévues au 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, que les personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil. Dans ce cadre, l'article R. 53-8-24 du code de procédure pénale précise que seul le préfet ou « *les agents des préfetures spécialement habilités par eux à cette fin* » peuvent consulter le FIJAIS.

Pour l'application du présent article, l'autorité académique devra donc solliciter le préfet, à moins qu'une mesure réglementaire ne vienne permettre à cette autorité de consulter ce fichier. En effet, l'article 706-53-7 du même code prévoit qu'un décret en Conseil d'État peut préciser les « *administrations de l'État* » qui peuvent avoir accès au FIJAIS.

Enfin, il importe que la liste ne soit pas communicable avant que l'autorité académique n'ait pu demander le retrait de certains noms. En effet, dans le cas contraire, le rapprochement de la liste initiale et de la liste définitive pourrait permettre d'identifier les personnes concernées. Le Conseil constitutionnel pourrait alors peut-être considérer que la loi porte une « *atteinte non nécessaire à la protection de la vie privée qu'implique l'article 2 de la Déclaration de 1789* »⁽³⁾.

(1) JO débats Assemblée nationale, Séance du 9 janvier 2008, page 132.

(2) JO débats Sénat, Séance du 31 janvier 2008, pages 807 et 808.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, considérant n°31.

En conséquence, afin de consolider la protection de la vie privée des personnes concernées, il serait utile de préciser que les personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil seront informées de cette vérification.

La Commission a été saisie d'un amendement de votre rapporteur prévoyant que les personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil doivent être préalablement informées de la vérification opérée dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS). Son auteur, après avoir rappelé que le Sénat avait prévu que la liste des accueillants, transmise par le maire à l'autorité académique, ferait l'objet de vérifications dans ce fichier, a estimé nécessaire que les personnes concernées soient informées de l'existence de ces vérifications.

M. Dominique Raimbourg a rappelé que le FIJAIS comportait un grand nombre d'inscriptions et a estimé qu'une vérification du seul casier judiciaire des personnes pourrait permettre d'établir une liste adéquate.

Votre rapporteur a indiqué que 25 000 personnes faisaient l'objet d'une inscription sur le FIJAIS et a donc estimé peu probable que l'une d'elles figure sur les listes établies par les maires, même si leur vérification apparaît néanmoins importante compte tenu de la gravité des actes concernés.

M. Jean-Paul Garraud a souligné que, le casier judiciaire n'étant pas toujours à jour, il était effectivement prudent de procéder à une vérification dans le FIJAIS, afin d'écartier tout risque d'infraction sexuelle commise à l'encontre des enfants accueillis.

La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 18**).

De même, afin de préserver la confidentialité qui entoure l'inscription d'une personne au FIJAIS, le présent article précise que lorsque l'autorité académique est conduite à écartier certaines personnes de la liste parce qu'elles figurent au FIJAIS, elle en informe le maire sans divulguer les motifs de l'inscription des personnes en cause sur le fichier.

Votre Rapporteur observe qu'une telle précision ne figure pas dans le cadre du dispositif introduit par la loi du 25 février 2008 précitée. En effet, l'information communiquée au maire dans ce cas de figure est binaire : on lui indique si la personne en question figure ou non dans le fichier, sans autre précision⁽¹⁾. Il est évident que dans le cas d'une personne susceptible d'assurer le service d'accueil, aucun élément figurant au FIJAIS ne sera communiqué au maire.

(1) Selon l'article R. 53-8-23 du code de procédure pénale, la fiche contient un numéro de dossier, des données d'identité, des données d'adresse ou éléments de localisation, la nature des infractions, la date des faits, le lieu de commission des faits, la nature et la date de la décision judiciaire, la nature des peines principales ou complémentaires et des mesures prononcées et les personnes en défaut de justification.

Le texte adopté par le Sénat est par ailleurs très limitatif puisque le seul motif pour lequel l'autorité académique peut s'opposer à l'inscription d'une personne sur la liste est l'existence d'une fiche au FIJAIS. Cette restriction est en contradiction avec la souplesse recherchée dans l'établissement de cette liste. L'autorité académique doit pouvoir suggérer au maire toute modification de la liste.

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteur prévoyant que, lorsqu'une autorité académique est conduite à écarter certaines personnes de la liste des accueillants, elle en informe le maire sans en divulguer les motifs (**amendement n° 19**).

Votre rapporteur observe qu'ainsi le présent article permettra de respecter la protection de la vie privée des personnes concernées.

La Commission a *adopté* l'article 7 *bis* ainsi modifié.

Article 8

(article L. 133-7 [nouveau] du code de l'éducation)

Contribution de l'État aux dépenses exposées par les communes pour l'accueil des enfants scolarisés

Le présent article a pour objet d'assurer le versement d'une contribution financière par l'État à chaque commune dont le maire a dû mettre en place un service d'accueil des élèves scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire.

1. La création d'une nouvelle compétence pour les communes nécessite des ressources déterminées par la loi

L'enjeu de cet article n'est pas mince. En effet, le conseil constitutionnel, s'il admet que la loi puisse confier de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, s'assure que le législateur les accompagne de ressources « *dont il lui appartient d'apprécier le niveau* ».

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision du 28 mars 2003, précise que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* »

L'article L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 120 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, précise que toute création de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales doit être

accompagnée « *des ressources nécessaires déterminées par la loi* ». Il est admis que ces ressources ne soient pas nécessairement de nature fiscale mais qu'elles peuvent également être de nature budgétaire, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce dernier point ne devrait pas poser de problème compte tenu de l'ampleur limitée du service d'accueil.

Dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, rendue sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a considéré, pour les créations et les extensions de compétences, « *qu'il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau* », sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales.

La Commission a *adopté* un amendement de précision de votre rapporteur (**amendement n° 20**).

2. Le niveau de la « compensation » financière versée aux communes

Le projet de loi dans sa version initiale proposait que l'État verse une « *contribution* » financière à chaque commune qui a mis en place le service d'accueil, « *au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil* ». Il précisait également que cette contribution serait « *fonction du nombre d'élèves accueillis* » et que son montant et les modalités de son versement seraient fixés par décret.

Le Sénat a adopté un amendement de ses commissions des Affaires culturelles et des Finances prévoyant que la dotation de l'État prenait la forme d'une « *compensation* » et non d'une « *contribution* ».

Au cours du débat au Sénat, le ministre a eu l'occasion de préciser que cette compensation « *ne saurait être intégrale* ». En effet, ce projet de loi visant à créer une compétence nouvelle pour les communes, l'État ne pourrait compenser intégralement une dépense qu'il n'engageait pas au préalable. En outre, le financement apporté par l'État ne peut prendre la forme d'un remboursement sans limite de toutes les dépenses que pourrait décider chaque commune.

Il appartient donc au législateur d'apprécier le « *niveau* » que doit atteindre cette compensation. Le projet de loi précise qu'elle est due « *au titre des dépenses exposées pour la rémunération* » des personnes chargées du service d'accueil. Cette formulation laisse entendre donc que la compensation est conditionnée par le fait que la commune a effectivement dû faire face à des dépenses de rémunération à cette occasion. En outre, la référence explicite aux « *dépenses exposées* » implique que la compensation doit être en lien avec les rémunérations des personnes assurant l'accueil.

Le deuxième alinéa de l'article L. 133-7 du code de l'éducation prévoit que la compensation est « *fonction du nombre d'élèves accueillis* », précisant ainsi que ce montant doit croître selon le nombre d'enfants bénéficiant du service d'accueil.

À ce titre, le Gouvernement a indiqué son intention de verser aux communes concernées une compensation correspondant à 90 euros pour 15 élèves accueillis, comme dans le cas de l'expérience du SMA. Le rapporteur du Sénat avait jugé souhaitable dans son rapport ⁽¹⁾ que le seuil soit abaissé à 12 élèves et que son montant soit porté à 120 euros, au moins pour la première tranche, « *afin de permettre une mise en œuvre pleinement satisfaisante du service d'accueil* ».

Le ministre a indiqué au Sénat que le décret prévoira que le montant de la compensation versée par l'État sera supérieur à ce qu'il était lors de l'expérimentation du SMA. Il a ainsi souligné ⁽²⁾ que « *certaines communes ont aspiré à un financement supérieur, considérant que le service serait mieux accompli et que les volontaires seraient plus nombreux* ». Il a donc précisé que, pour cette raison, qu'il a jugée « *convaincante* », le Gouvernement était prêt « *à ce que le financement de l'État aux communes soit porté à 110 euros, au lieu de 90 euros, par groupe de quinze élèves* ».

Votre rapporteur estime que le critère du nombre d'élèves accueillis est effectivement essentiel. Pour autant, le maire ne pourra pas connaître ce nombre avec certitude à l'avance, même s'il demande aux familles de signaler leur souhait de voir leur enfant bénéficier du service d'accueil. La seule donnée fiable dont disposera le maire quarante-huit heures à l'avance est le nombre d'enseignants ayant déclaré être grévistes. Il est donc probable qu'il définira l'ampleur du service d'accueil en fonction de cette donnée.

Votre rapporteur estime donc souhaitable que la compensation soit non seulement fonction du nombre d'élèves accueillis mais également du nombre d'enseignants grévistes. Dans l'hypothèse où peu d'enfants seraient accueillis, il convient de faire en sorte que le maire puisse recevoir une dotation de l'État qui ne soit pas trop éloignée des dépenses qu'il aura engagées pour un dispositif d'accueil surdimensionné de bonne foi.

Par ailleurs, les maires des plus petites communes soulignent que la mise en place du service d'accueil génère des coûts fixes d'organisation qui ne sont pas directement fonction du nombre d'élèves accueillis. C'est pourquoi le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement précisant que le décret d'application devra fixer le « *montant minimal* » de la compensation qui sera versée à chaque commune « *ayant mis en place le service d'accueil* ». Cette disposition permet de préciser plus encore le « *niveau* » de la compensation versée par l'État, même si

(1) Sénat, Rapport n° 408 sur le projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire, M. Philippe Richert, page 29.

(2) JO débats Sénat, Séance du 31 janvier 2008, page 3559.

elle n'en précise pas plus les modalités de calcul. Le ministre a indiqué au Sénat que le niveau du « *montant minimal* » sera de 200 euros ⁽¹⁾.

Cette précision, qui implique que la commune qui met en œuvre le service d'accueil est assurée de percevoir une compensation minimale de la part de l'État, est introduite dans le troisième alinéa de l'article L. 133-7 du code de l'éducation. Il s'agit donc d'une exception au principe posé par les dispositions du premier alinéa de ce même article, qui conditionnent le versement de la compensation à une dépense de rémunération effective de la part de la commune. Il est vrai que le recours au personnel de la commune implique nécessairement sa rémunération, même si cette dernière est évidemment due indépendamment de la mise en œuvre du service d'accueil.

Le présent article prévoit que la compensation fait l'objet d'une « *indexation* », montrant ainsi l'intention du Gouvernement de procéder à une réévaluation régulière de ce montant. Pour autant, le texte demeure imprécis puisqu'il ne précise pas sur quoi est indexée cette compensation. Votre rapporteur estime plus adapté de prévoir que la compensation fait l'objet d'une « *réévaluation régulière* ».

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Manuel Valls tendant à instaurer le principe selon lequel la compensation financière accordée aux communes par l'État est fonction des frais réellement engagés par elles, son auteur ayant souligné l'importance des frais occasionnés, notamment pour les petites communes, par la mise en place du nouveau dispositif. Votre rapporteur a indiqué partager la même préoccupation, jugeant indispensable de conforter les assurances données aux communes, et rappelant en outre que les principes constitutionnels l'imposent, le Conseil constitutionnel ayant jugé dans sa décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005 que toute loi créant une nouvelle compétence pour les communes doit aussi fixer le niveau de la compensation financière allouée par l'État, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Votre rapporteur a cependant invité la Commission à rejeter cet amendement au profit de deux amendements qu'il a présentés. Le premier de ces amendements vise à améliorer le dispositif adopté par le Sénat tendant à accorder aux communes un montant compensatoire minimal forfaitaire. Votre rapporteur a fait valoir qu'il y aurait des cas où, compte tenu du nombre de grévistes déclarés, la commune aura engagé d'importants moyens pour assurer l'accueil des élèves, notamment le recrutement de vacataires, mais que, soit du fait de l'absence des élèves, soit de la présence *in fine* d'enseignants qui s'étaient déclarés grévistes, tous ces moyens n'auront pas à être mis en œuvre. Pour pallier ces difficultés pour les communes, l'amendement prévoit que la compensation ne pourra être inférieure à un certain taux – 9 fois le SMIC horaire –, fonction du nombre d'enseignants ayant participé au mouvement de grève. Le second amendement vise à substituer au terme « *indexation* » ceux plus justes de « *réévaluation*

(1) JO débats Sénat, Séance du 31 janvier 2008, page 3504.

régulière » s'agissant du montant minimal de compensation qui devra être fixé par décret. La Commission a alors *rejeté* l'amendement de M. Manuel Valls puis *adopté* les deux amendements de votre rapporteur (**amendements n^{os} 21 et 22**).

Enfin, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Serge Lagache, qui prévoit que le versement de la compensation intervient au maximum 35 jours après notification par le maire, à l'autorité académique, des éléments nécessaires à son calcul. Cet alinéa vient consacrer la pratique observée dans la mise en œuvre du SMA au début de l'année 2008.

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Après l'article 8

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Manuel Valls le premier supprimant, le second limitant les conditions de participation financière des communes de résidence aux dépenses de fonctionnement des écoles publiques sous contrat d'association hors du territoire communal dès lors que des élèves habitant la commune y sont scolarisés, le rapporteur ayant fait valoir que l'objet de ces amendements était étranger à celui du projet de loi.

Article 8 bis

(article L. 133-7-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Substitution de la responsabilité de l'État à celle de la commune dans le cadre du service d'accueil

Le présent article, issu de l'adoption par le Sénat d'un amendement de sa commission des Affaires culturelles, propose de substituer la responsabilité administrative de l'État à celle de la commune, dans les cas où celle-ci se trouve engagée dans le cadre du service d'accueil. Cette substitution de responsabilité interviendrait dans le cas d'un dommage commis par un élève ou bien subi par lui du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil.

Dans le cadre des activités d'enseignement, trois régimes de responsabilité existent en cas de dommage causé par un élève ou subi par lui.

— La responsabilité de l'État peut être engagée lorsqu'une faute a été commise par un membre du personnel de l'enseignement public, si elle a été commise pendant le temps scolaire ou au cours d'activités éducatives. L'article L. 911-4 du code de l'éducation⁽¹⁾ précise que la responsabilité de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement qui ne peuvent pas être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants.

(1) issu de l'article 2 de la loi du 5 avril 1937 modifiant les règles de la preuve en ce qui concerne la responsabilité civile des instituteurs et le dernier alinéa de l'article 1384 du code civil relatif à la substitution de responsabilité de l'État à celle des membres de l'enseignement public.

Concrètement, l'action en responsabilité exercée par la victime, ses parents ou ses ayants droit, doit être intentée contre l'État devant un tribunal de l'ordre judiciaire.

Le lien de causalité entre la responsabilité de l'agent et le dommage doit être établi. Les agents de l'enseignement public sont notamment soumis à une obligation de vigilance et de précaution. L'action récursoire peut être exercée par l'État soit contre le membre de l'enseignement public, soit contre les tiers, conformément au droit commun.

Enfin, l'article L. 911-4 du code de l'éducation prévoit que les membres de l'enseignement public peuvent être poursuivis devant les juridictions répressives en cas d'infraction pénale.

— La responsabilité de l'État et de l'établissement public local d'enseignement peut être engagée en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait d'un défaut dans l'organisation ou le fonctionnement du service. Il peut par exemple s'agir d'un défaut de surveillance, d'un signalement d'absence trop tardif ou d'un dispositif de sécurité défectueux.

— La responsabilité de la collectivité territoriale peut être engagée pour un dommage dû à un ouvrage public ou un travail public défectueux. En effet, la commune a la charge des écoles publiques en vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de celles-ci. La responsabilité de la commune peut donc être engagée quand un dommage est dû à un ouvrage public défectueux, qu'il s'agisse d'une défectuosité des locaux, des installations fixes ou des aménagements (plafonds, clôtures, équipements scellés au sol, etc.).

Dans le cas de la nouvelle compétence du service d'accueil organisé par la commune, la responsabilité administrative de cette dernière pourrait être recherchée en cas de dommage causé ou subi par un enfant. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une responsabilité civile puisque l'article L. 911-4 du code de l'éducation ne s'applique que lorsqu'un « *membre du personnel de l'enseignement public* » est en cause. C'est donc bien une responsabilité de nature administrative qui peut être recherchée à l'encontre de la commune pour tout dommage survenu à l'occasion de la mise en œuvre du service d'accueil, directement lié à la mise en œuvre de celui-ci.

Le dispositif adopté par le Sénat précise, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 911-4 du code de l'éducation, qu'une action récursoire peut être exercée par l'État – subrogé aux droits de la commune – contre la personne responsable du dommage.

Le Sénat, en adoptant le présent article additionnel avec l'avis favorable du Gouvernement, a souhaité que la responsabilité administrative de l'État soit substituée à celle de la commune « *en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service*

d'accueil ». La substitution de responsabilité est ainsi strictement cantonnée aux cas où le dommage est imputable à l'organisation ou au fonctionnement du service d'accueil. La responsabilité de la collectivité territoriale pourra donc être engagée pour un dommage dû à un ouvrage public lui appartenant. On peut aussi imaginer qu'une commune qui ne mettrait pas en place le service d'accueil, méconnaissant ainsi une obligation légale, pourrait engager sa responsabilité à l'égard des familles qui s'estimeraient lésées.

En revanche, le présent article ne prévoit pas d'exonérer le maire de sa responsabilité pénale éventuelle en cas de dommage causé ou subi par un enfant. Le conseil constitutionnel a rappelé ⁽¹⁾ qu'une exonération de responsabilité pénale méconnaissait « *tant le principe de légalité des délits et des peines que le principe d'égalité* » et était de ce fait contraire à la Constitution.

Il est vrai que la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, a clarifié la portée du premier alinéa de l'article 121-3 du code pénal. En effet, selon ce dernier, « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». La loi précitée a complété cet article du code pénal pour préciser que les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter « *sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Manuel Valls tendant à exonérer le maire de la commune organisant un service d'accueil de sa responsabilité pénale pour des faits survenus dans le cadre de ce service. Votre rapporteur a rappelé que le Sénat avait précisé par voie d'amendement que, lors de la mise en place du service d'accueil par la commune, l'État demeurerait responsable au titre de la responsabilité administrative de droit commun. Il a en revanche exclu toute possibilité d'exonération par avance de la responsabilité pénale du maire, d'une part parce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas d'exonérer, *a priori*, une personne de sa responsabilité pénale, et d'autre part que la loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000, qui a précisé les conditions d'engagement de la responsabilité pénale du maire, sera applicable. L'amendement a alors été retiré par son auteur.

La Commission a alors *adopté* l'article 8 *bis* sans modification.

(1) Conseil constitutionnel, décision 2006-540 DC du 27 juillet 2006 sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, considérant n°57.

Article 9

(article L. 133-8 [nouveau] du code de l'éducation)

Organisation du service d'accueil par une autre commune ou un établissement public de coopération intercommunale

Le présent article prévoit qu'une commune peut confier, par convention, à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) l'organisation du service d'accueil. En outre, cet article prévoit, sur l'initiative du Sénat, qu'un EPCI compétent en matière de fonctionnement des écoles publiques exerce de plein droit la compétence du service d'accueil.

1. L'organisation du service d'accueil par une autre commune ou un établissement public de coopération intercommunale

Le présent article prévoit qu'une commune peut, par convention, confier l'organisation du service d'accueil à une autre commune ou un EPCI, sous forme d'une prestation de services.

Ce dispositif s'inscrit dans la lignée de la possibilité générale ouverte par le second alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel *« les collectivités territoriales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et ses moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences »*.

Cependant, le dispositif proposé par le présent article se distingue de ce principe général par sa souplesse. En effet, les collectivités sont libres de définir par convention les modalités pratiques de cette prestation de services. Elles peuvent ainsi décider ou non la mise à disposition de moyens.

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des Affaires culturelles, précisant que la commune ou l'EPCI avec lequel la convention est passée organise le service d'accueil *« pour le compte »* de la commune concernée. Il convient en effet de souligner que la commune qui passe une convention demeure en charge financièrement et juridiquement du service d'accueil. Contrairement à un transfert de compétences, la conclusion d'une convention de prestation de services n'a effectivement pas pour conséquence de dessaisir de sa compétence la commune dans l'organisation du service public.

Une telle prestation de service ne pourra pas, en outre, être considérée comme pouvant être sujette à une mise en concurrence puisque, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, *« eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles*

s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel »⁽¹⁾.

2. La compétence des EPCI en matière de service d'accueil

Le dispositif voté par le Sénat comporte un second alinéa issu de l'adoption, avec un avis de sagesse du Gouvernement, d'un amendement de M. Amboise Dupont. Il prévoit que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil.

Par ailleurs, le dispositif proposé par le présent article n'empêche pas les communes de transférer à un EPCI la nouvelle compétence du service d'accueil. En effet, l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales permet aux communes membres d'un EPCI de lui transférer « *à tout moment* » et « *en tout ou partie* » certaines de leurs compétences dont le « *transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive* » ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

Apparemment, la précision apportée par le Sénat a le mérite de clarifier la répartition des compétences entre les communes et les EPCI. Pourtant, transférer par la loi la nouvelle compétence aux EPCI peut être une source de rigidité. En effet, un EPCI peut parfaitement être en charge du fonctionnement des écoles sans pour autant avoir mis en place l'accueil périscolaire, lequel peut demeurer de la compétence de la commune.

Votre rapporteur estime donc plus sage de laisser le soin aux communes qui le souhaitent de transférer, en application de l'article L. 5211-17 précité, la compétence du service d'accueil à un EPCI. Si la disposition introduite par le Sénat devait être maintenue, il conviendrait de la modifier pour préciser que l'EPCI ne peut se voir confier, par la loi, la nouvelle compétence que s'il exerce déjà celle relative au fonctionnement des écoles et celle relative à l'accueil périscolaire.

La Commission a été saisie d'un amendement de votre rapporteur tendant à la suppression de l'alinéa introduit par le Sénat prévoyant qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de fonctionnement des écoles publiques exerce de plein droit la compétence du service d'accueil, son auteur jugeant que cette disposition pourrait être source de rigidité, un EPCI pouvant être en charge du fonctionnement des écoles sans être en charge de l'accueil périscolaire, celui-ci demeurant de la compétence de la commune. Si la commune ne souhaite pas organiser elle-même le service d'accueil, deux cas pourront se présenter : soit la commune, responsable du service d'accueil, pourra passer avec une autre commune ou avec l'EPCI dont elle est membre une convention pour mutualiser le service d'accueil, soit la

(1) *Conseil d'État, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence.*

compétence pourra être transférée à l'EPCI, auquel cas la disposition introduite par le Sénat est inutile, le code général des collectivités territoriales réglant déjà le cas général des transferts de compétences aux EPCI.

Le Président ayant émis un avis très favorable à cet amendement de simplification, il a été *adopté* par la Commission (**amendement n° 23**).

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Entrée en vigueur

Le présent article propose de subordonner l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions à la publication du décret fixant le montant et les modalités de la contribution prévue à l'article L. 133-7 du code de l'éducation, à l'exception des dispositions de l'article 3.

Le service d'accueil ne pourra être mis en œuvre par les communes qu'après la publication du décret, prévu à l'article 8, qui prévoira les modalités concrètes du versement aux communes de la compensation de l'État. Cette précision vient étayer les garanties apportées au principe de libre administration des collectivités territoriales, puisque la loi ne contraindra pas les communes à mettre en œuvre le service d'accueil sans compensation.

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des Affaires culturelles qui précise qu'en toute hypothèse la loi entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2008, à l'exception de l'article 3 qui demeure d'application immédiate. L'adoption de cet amendement atténue la portée du caractère différé de l'entrée en vigueur de la loi puisque la date retenue par le Sénat rend le dispositif applicable dès la rentrée scolaire. En effet, la rentrée scolaire des enseignants est fixée au 1^{er} septembre 2008⁽¹⁾ et celle des élèves au 2 septembre 2008 pour les académies de France continentale⁽²⁾.

Cependant, le projet de loi prévoit l'entrée en vigueur immédiate de l'article L. 133-8 du code de l'éducation (article 9 du projet de loi) qui est relative à l'organisation du service d'accueil par une autre commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Les conventions entre collectivités territoriales portant sur le service d'accueil mettant en œuvre un article du code de l'éducation dont l'entrée en vigueur est différée, rien ne justifie que l'article L. 133-8 de ce code entre immédiatement en application.

(1) *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, n°25, 20 juin 2006.

(2) *Pour les académies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de la Corse et pour Saint-Pierre-et-Miquelon, le calendrier est fixé conformément aux dispositions du décret n° 90-236 du 14 mars 1990 fixant les conditions dans lesquelles le calendrier scolaire national peut être adapté pour tenir compte de situations locales.*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination de votre rapporteur (**amendement n° 24**), ainsi que l'article 10 ainsi modifié.

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi adopté par le Sénat (n° 1008) instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Code de l'éducation</p> <p>Première partie Dispositions générales et communes</p> <p>Livre I^{er} Principes généraux de l'éducation</p> <p>Titre III</p> <p>L'obligation et la gratuité scolaires</p>	<p>Projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. — L'intitulé du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation est remplacé par l'intitulé suivant :</p> <p>« Titre III</p> <p>« L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires ».</p> <p>II. — Le titre III du livre I^{er} du code de l'éducation est complété par un chapitre III intitulé :</p> <p>« Chapitre III</p> <p>« L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires ».</p> <p>Article 2</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 133-1. — Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique est accueilli pendant le temps scolaire obligatoire pour y suivre les</p>	<p>Projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>I. —</p> <p>... est ainsi rédigé : « L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires ».</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>II. — Le même titre III est complété par un chapitre III intitulé : « L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires ».</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Article 2</p> <p>... du même code créé par le II de l'article 1^{er}, il est ...</p> <p>« Art. L. 133-1. —</p> <p>... scolaire pour ...</p>	<p>Projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification)</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
—	enseignements prévus par les programmes. Lorsque ces enseignements ne peuvent pas être dispensés, il bénéficie d'un service d'accueil. »	... 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 ...	—
Code du travail	Article 3	Article 3	Article 3
<i>Art. L. 2512-2. — Cf. annexe.</i>	Dans le chapitre III du titre III du livre I ^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-2 ainsi rédigé :	... le même chapitre III, il est ...	<i>(Sans modification)</i>
	« Art. L. 133-2. — I. — Afin de prévenir les conflits, le dépôt d'un préavis de grève par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, concernant les personnels enseignants du premier degré des écoles publiques, ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'État et ces organisations syndicales.	« Art. L. 133-2. — I. — ... conflits, un préavis de grève concernant publiques ne peut être déposé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives qu'à l'issue d'une négociation préalable entre l'État et ces mêmes organisations.	
	« II. — Les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation préalable sont fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine notamment :	« II. — <i>(Sans modification)</i>	
	« 1° Les conditions dans lesquelles une organisation syndicale représentative procède à la notification à l'autorité administrative des motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 2512-2 du code du travail ;		
	« 2° Le délai dans lequel, à compter de cette notification, l'autorité administrative est tenue de réunir les organisations syndicales représentatives qui ont procédé		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
—	<p>à la notification. Ce délai ne peut dépasser trois jours ;</p> <p>« 3° La durée dont l'autorité administrative et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent pour conduire la négociation préalable mentionnée au I. Cette durée ne peut excéder huit jours francs à compter de cette notification ;</p> <p>« 4° Les informations qui doivent être transmises par l'autorité administrative aux organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification en vue de favoriser la réussite du processus de négociation, ainsi que le délai dans lequel ces informations doivent être fournies ;</p> <p>« 5° Les conditions dans lesquelles la négociation préalable entre les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification et l'autorité administrative se déroule ;</p> <p>« 6° Les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation préalable ainsi que les informations qui doivent y figurer ;</p> <p>« 7° Les conditions dans lesquelles les enseignants du premier degré sont informés des motifs du conflit, de la position de l'autorité administrative, de la position des organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent communication du relevé de conclusions de la négociation préalable.</p>	—	—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2512-2. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« III. — Lorsqu'un préavis concernant les personnels enseignants du premier degré des écoles publiques a été déposé dans les conditions prévues par l'article L. 2512-2 du code du travail par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations et pour les mêmes motifs qu'à l'issue du délai du préavis en cours et avant que la procédure prévue aux I et II n'ait été mise en œuvre. »</p>	<p>« III. — (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>—</p>
<p>Code de l'éducation</p>	<p>Article 4</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-3 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-3. —</i> Les enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique bénéficient, en cas de grève des enseignants, d'un service d'accueil pendant le temps scolaire obligatoire. La commune organise ce service dans le cas prévu au troisième alinéa de l'article L. 133-4. »</p>	<p>Article 4</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« <i>Art. L. 133-3. —</i> ... scolaire. Sauf lorsque la commune en est chargée en application du dernier alinéa de l'article L. 133-4, ce service est organisé par l'État. »</p>	<p>Article 4</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« <i>Art. L. 133-3. —</i> En cas de grève des enseignants d'une école maternelle ou élémentaire, les enfants scolarisés dans <i>cette école</i> bénéficient <i>gratuitement</i>, pendant le temps scolaire, d'un service d'accueil <i>qui</i> est organisé par l'État, sauf lorsque la commune en est chargée en application du quatrième alinéa de l'article L. 133-4. »</p>
<p>Code du travail</p>	<p>Article 5</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-4 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-4. —</i> Dans le cas où un préavis a été déposé dans les conditions prévues par l'article L. 2512-2 du code du travail et en vue de la mise en place d'un service d'accueil, toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle ou élé-</p>	<p>Article 5</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« <i>Art. L. 133-4. —</i></p>	<p>(amendement n° 12)</p> <p>Article 5</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« <i>Art. L. 133-4. —</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
—	<p>mentaire publique informe l'autorité administrative, au moins quarante-huit heures avant de participer à la grève, de son intention d'y prendre part.</p>	<p>... heures comprenant au moins un jour ouvré avant ...</p>	<p>... publique <i>déclare</i> à l'autorité administrative, au moins quarante-huit heures, comprenant au moins un jour ouvré, avant de participer à la grève, son ...</p>
Code de l'éducation		<p>« Dans le cadre de la négociation préalable prévue à l'article L. 133-2, l'État et la ou les organisations syndicales représentatives <i>des personnels</i> qui ont procédé à la notification prévue au II de ce même article peuvent s'entendre sur les modalités selon lesquelles ces déclarations préalables sont portées à la connaissance de l'autorité administrative. En tout état de cause, cette dernière doit être informée, au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève, du nombre, par école, des personnes ayant déclaré leur intention d'y participer.</p>	<p>(amendement n° 13)</p> <p>... représentatives qui ...</p> <p>(amendement n° 14)</p>
<p>Art. L. 133-2. — Cf. <i>supra</i> art. 2.</p>	<p>« L'autorité administrative communique sans délai au maire, pour chaque école, le nombre de personnes ayant fait cette déclaration et exerçant dans la commune.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Le maire met en place ce service d'accueil, lorsque le nombre de personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève en application du premier alinéa du présent article est égal ou supérieur à 10 % du nombre des personnes exerçant des fonctions d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires publiques de la commune. »</p>	<p>« La commune met ... d'accueil à destination des élèves d'une école maternelle ou élémentaire publique située sur son territoire lorsque ... alinéa est <i>égal ou</i> supérieur à 20 % du nombre de personnes qui exercent des ... dans cette école. »</p>	<p>... place le service ...</p> <p>(amendement n° 15)</p> <p>... est supérieur ...</p> <p>(amendement n° 16)</p>	<p>... place le service ...</p> <p>(amendement n° 15)</p> <p>... est supérieur ...</p> <p>(amendement n° 16)</p> <p>« Les familles sont informées par la commune de la mise en place du service d'accueil. »</p> <p>(amendement n° 17)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 133-4. — Cf. supra art. 5.</i></p>	<p>Article 6</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-5 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-5. —</i> Les informations issues des déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation durant la grève du service mentionné à l'article L. 133-4. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute autre personne que celles qui doivent en connaître est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. »</p>	<p>Article 6</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« <i>Art. L. 133-5. —</i> (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>Article 6</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 226-13. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 7</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-6 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-6. —</i> La commune peut accueillir les élèves dans les locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques y compris lorsque ceux-ci continuent d'être utilisés en partie pour les besoins de l'enseignement. »</p>	<p>Article 7</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« <i>Art. L. 133-6. —</i> Pour la mise en œuvre du service prévu au dernier alinéa de l'article L. 133-4, la commune ...</p>	<p>Article 7</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Code de l'éducation</p> <p><i>Art. L. 133-4. — Cf. supra art. 5.</i></p>	<p>Article 7 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans le même chapitre III, il est inséré un article L. 133-6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-6-1. —</i> Le maire établit la liste des personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil.</p>	<p>Article 7 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans le même chapitre III, il est inséré un article L. 133-6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-6-1. —</i> Le maire établit la liste des personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil.</p>	<p>Article 7 bis</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« <i>Art. L. 133-6-1. —</i> (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Code de procédure pénale</p> <p><i>Art. 706-53-7. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 8</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-7 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 133-7. —</i> L'État verse une contribution financière à chaque commune qui a mis en place le service d'accueil au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil.</p>	<p>« Cette liste est transmise à l'autorité académique qui s'assure, par une vérification opérée dans les conditions prévues au 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, que les personnes volontaires pour participer à l'organisation de ce service ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente.</p> <p>« Lorsque l'autorité académique est conduite à écarter <i>à ce titre</i> certaines personnes de la liste, elle en informe le maire sans divulguer les motifs de l'inscription des personnes en cause sur le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente. »</p>	<p>... que ces personnes, <i>préalablement informées de la vérification</i>, ne figurent ...</p> <p>(amendement n° 18)</p> <p>... écarter certaines ...</p> <p>... sans <i>en divulguer les motifs.</i> »</p> <p>(amendement n° 19)</p>
<p>Code de l'éducation</p> <p><i>Art. L. 133-4. — Cf. supra art. 5.</i></p>	<p>« Cette contribution est fonction du nombre d'élèves accueillis. Son montant et les modalités de son versement sont fixés par décret. »</p>	<p>Article 8</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« <i>Art. L. 133-7. —</i> ... une compensation financière ...</p> <p>« Cette compensation est ...</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. L. 133-7. —</i></p> <p>... d'accueil prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4 au titre ...</p> <p>(amendement n° 20)</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Pour chaque journée de mise en œuvre du service d'accueil par la commune, la compensation ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
		<p>« Ce décret fixe le montant minimal de la compensation versée à toute commune ayant mis en place le service d'accueil, ainsi que l'indexation de cette dernière.</p> <p>« Le versement de cette compensation intervient au maximum trente-cinq jours après notification par le maire, à l'autorité académique ou à son représentant, des éléments nécessaires au calcul de cette compensation. »</p> <p>Article 8 bis (nouveau)</p> <p>Dans le même chapitre III, il est inséré un article L. 133-7-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 133-7-1. — La responsabilité administrative de l'État est substituée à celle de la commune dans tous les cas où celle-ci 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. L'État est alors subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes. »</p>	<p>par enseignant ayant participé au mouvement de grève.</p> <p>(amendement n° 21)</p> <p>« Le décret mentionné à l'alinéa précédent fixe ...</p> <p>... ayant organisé le service d'accueil ainsi que sa réévaluation régulière.</p> <p>(amendement n° 22)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Article 8 bis</p> <p>(Sans modification)</p>
	<p>Article 9</p> <p>Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-8 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 133-8. — La commune peut confier par convention à une autre commune ou à un établissement</p>	<p>Article 9</p> <p>... le même chapitre III, il est ...</p> <p>« Art. L. 133-8. —</p>	<p>Article 9</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« Art. L. 133-8. — (Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Art. L. 133-4. — Cf. supra art. 5.</p>	<p>—</p> <p>public de coopération intercommunale l'organisation du service d'accueil. »</p>	<p>—</p> <p>... l'organisation pour son compte du ...</p> <p><i>« Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation des services d'accueil en application du dernier alinéa de l'article L. 133-4. »</i></p>	<p>—</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>(amendement n° 23)</p>
	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
	<p>Les articles L. 133-1 et L. 133-3 à L. 133-8 du code de l'éducation entrent en vigueur à compter de la publication du décret prévu à l'article L. 133-7 du même code.</p>	<p>... L. 133-1, L. 133-3 à L. 133-6, L. 133-6-1, L. 133-7 et L. 133-7-1 du code ...</p> <p>... code et au plus tard le 1^{er} septembre 2008.</p>	<p>... L. 133-3 à L. 133-8 du code ...</p> <p>(amendement n° 24)</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code pénal	88
<i>Art. 226-13.</i>	
Code de procédure pénale	88
<i>Art. 706-53-7.</i>	
Code du travail	89
<i>Art. L. 2512-2.</i>	

Code pénal

Art. 226-13. — La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Code de procédure pénale

Art. 706-53-7. — Les informations contenues dans le fichier sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé :

1° Aux autorités judiciaires ;

2° Aux officiers de police judiciaire, dans le cadre de procédures concernant un crime d'atteinte volontaire à la vie, d'enlèvement ou de séquestration, ou une infraction mentionnée à l'article 706-47 et pour l'exercice des diligences prévues aux articles 706-53-5 et 706-53-8 ;

3° Aux préfets et aux administrations de l'État dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article 706-53-12, pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions.

Les autorités et personnes mentionnées aux 1° et 2° du présent article peuvent interroger le fichier à partir de plusieurs critères fixés par le décret prévu à l'article 706-53-12, et notamment à partir de l'un ou plusieurs des critères suivants : identité de la personne, adresses successives, nature des infractions.

Les personnes mentionnées au 3° du présent article ne peuvent consulter le fichier qu'à partir de l'identité de la personne concernée par la décision administrative.

Les officiers de police judiciaire peuvent également, sur instruction du procureur de la République ou du juge d'instruction ou avec l'autorisation de ce magistrat, consulter le fichier à partir de l'identité d'une personne gardée à vue dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire ou en exécution d'une commission rogatoire, même si cette procédure ne concerne pas une des infractions mentionnées au 2° du présent article.

Les maires, les présidents de conseil général et les présidents de conseil régional sont également destinataires, par l'intermédiaire des préfets, des informations contenues dans le fichier, pour les décisions administratives mentionnées au 3° concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions.

Code du travail

Art. L. 2512-2. — Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 2512-1 exercent le droit de grève, la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis.

Le préavis émane d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.

Il précise les motifs du recours à la grève.

Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il mentionne le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.

Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Après les mots : « L'obligation », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 1 de cet article : « et la gratuité scolaires ».
- Supprimer l'alinéa 2 de cet article.

Après l'article 1^{er}

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Insérer l'article suivant :
« L'article L. 111-2 du code de l'éducation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« "L'État s'engage à veiller à ce que chaque enseignement soit assuré." »
- Insérer l'article suivant :
« L'article L. 112-2 du code de l'éducation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« "Les enfants handicapés bénéficient pendant leur scolarité des moyens humains et techniques." »

Article 2

Amendement présenté par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par M. Charles de La Verpillière, rapporteur [retiré] :

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 2 de cet article :

« Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés, en raison de l'absence fortuite ou imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer, ou en cas de grève. »

Après l'article 2

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Insérer l'article suivant :
« Dans le premier alinéa de l'article L. 131-1 du code de l'éducation, le mot : "six" est remplacé par le mot : "trois". »

- Insérer l'article suivant :

« Le second alinéa de l'article L. 131-1 du code de l'éducation est complété par les mots : "pouvant commencer à la demande des parents à partir de deux ans". »

Article 3

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Après l'alinéa 2 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La négociation préalable entre l'État et ces organisations syndicales ne concerne pas des situations conflictuelles dont les tenants et aboutissements relèvent de conflits interprofessionnels. »

- Dans l'alinéa 3 de cet article, substituer aux mots : « sont fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine » le mot : « déterminent ».

- Dans les alinéas 5, 6, 7, 8 et 10 de cet article, supprimer les mots : « qui ont procédé à la notification ».

- Dans l'alinéa 9 de cet article, après le mot : « préalable », insérer les mots : « qui doit avoir été signé par une ou des organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de la moitié des suffrages au premier tour des élections aux comités techniques paritaires et aux commissions administratives paritaires ».

Article 4

Amendement présenté par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Supprimer cet article.

Article 7

Amendement présenté par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Dans l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots : « y compris » le mot : « sauf ».

Article 7 bis

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Dans l'alinéa 2 de cet article, après le mot : « susceptibles » insérer les mots : « , titulaires d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centre de vacances et de loisirs et, pour les accueillants en école maternelle, d'un certificat d'aptitude professionnelle petite enfance ».

- Compléter l'alinéa 2 de cet article par les mots : « à l'exception du personnel communal affecté à d'autres missions ».

- Après l'alinéa 2 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Le taux et les normes d'encadrement sont fixés selon la réglementation en vigueur. »

Article 8

Amendement présenté par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Rédiger ainsi l'alinéa 3 de cet article :

« Cette compensation est fonction des frais réellement engagés par les communes. »

Après l'article 8

Amendements présentés par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Insérer l'article suivant :

« L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est abrogé. »

- Insérer l'article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les mots : "Les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables" sont remplacés par les mots : "L'article L. 212-8 du code de l'éducation est applicable". »

Article 8 bis

Amendement présenté par M. Manuel Valls et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche [retiré] :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le maire de la commune organisant un service d'accueil ne peut être tenu pénalement responsable dans l'exercice de ses fonctions de faits survenus durant ce service d'accueil. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

REPRÉSENTANTS DES COMMUNES

- **Association des Maires de France (AMF)**

- M. Pierre-Yves JARDEL
- M. Sébastien FERRIBY, chargé d'études Éducation et Culture
- M. Alexandre TOUZET, chargé des relations avec le Parlement

ORGANISATIONS SYNDICALES

- **Fédération syndicale unitaire (FSU)**

- M. Gérard ASCHIERI, secrétaire général

- **Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP)**

- M. Gilles MOINDROT, secrétaire général

- **Syndicat national FO – Unité des Directeurs et Instituteurs de l'Enseignement Public FO**

- M. Norbert TRICARD, secrétaire général
- M. Richard LEMPEUR, secrétaire général adjoint

- **Confédération syndicale de l'Éducation nationale (CSEN)**

- M. Vincent GAVARD, secrétaire général adjoint
- Mme Joëlle HOUZIAUX, secrétaire générale adjointe

- **Syndicat CFTC de l'Éducation nationale, de la recherche et de l'action culturelle (SCENRAC)**

- Mme Pascale BRETHENOUX, secrétaire générale

• **Fédération des Syndicats généraux de l'Éducation nationale CFDT (Sgen-CFDT)**

— M. Thierry CADART, secrétaire général

• **Union nationale des syndicats de l'Éducation nationale CGT (UNSEN-CGT)**

— M. Christophe GODARD, co-secrétaire général

REPRÉSENTANTS DES PARENTS D'ÉLÈVES

• **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)**

— M. Jean-Jacques HAZAN, président

• **Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)**

— Mme Anne KERKHOVE, présidente nationale

— Mme Claudine CAUX, vice-présidente

• **Union nationale des associations familiales (UNAF)**

— M. Rémi GUILLEUX, administrateur

— Mme Patricia HUMANN, coordinatrice du pôle éducation, formation et petite enfance

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

— M. Michel VERPEAUX, professeur de droit public à l'université Paris I (Panthéon Sorbonne)

— M. Yves GAUDEMET, professeur de droit public à l'université de Paris II (Panthéon Assas)