

N° 408

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi (urgence déclarée) instituant un **droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire,***

Par M. Philippe RICHERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagache, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Elie Brun, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuyneck, Mme Béatrice Descamps, M. Denis Detcheverry, Mme Catherine Dumas, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahadine Ibrahim Ramadani, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir le numéro :

Sénat : 389 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. L'ACCUEIL DES ÉLÈVES DU PRIMAIRE EN CAS D'ABSENCE OU DE GRÈVE DES ENSEIGNANTS : UN DROIT QUI ATTENDAIT ENCORE SA CONSÉCRATION	9
A. ACCUEILLIR LES ÉLÈVES PENDANT LE TEMPS SCOLAIRE, UN SOUCI RÉCURRENT POUR LES COMMUNES, LES FAMILLES ET L'ÉDUCATION NATIONALE	9
1. <i>De l'obligation d'instruction au droit à la scolarisation</i>	9
2. <i>La confusion entre droit à l'accueil et droit à la scolarisation plaçant les familles en situation difficile en cas d'interruption du service public d'enseignement</i>	11
3. <i>Les collectivités territoriales et les services de l'éducation nationale ont le plus souvent tenté de répondre au besoin d'accueil</i>	12
B. GÉNÉRALISER LE SERVICE D'ACCUEIL SUPPOSAIT DE SURMONTER DES OBSTACLES JURIDIQUES, FINANCIERS ET PRATIQUES CONSIDÉRABLES	14
1. <i>Des modalités pratiques à préciser</i>	14
2. <i>Un financement à garantir</i>	15
3. <i>Un cadre juridique à définir</i>	15
II. UN PROJET DE LOI DONT L'AMBITION PREMIÈRE EST D'OFFRIR UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER AU SERVICE D'ACCUEIL ASSURÉ PAR LES COMMUNES	17
A. LA CONSÉCRATION DU DROIT D'ACCUEIL DES ÉLÈVES, UNE VÉRITABLE AVANCÉE POUR LES FAMILLES	17
1. <i>Service public de l'enseignement et service public d'accueil</i>	17
2. <i>Limiter le recours au service d'accueil en renforçant le dialogue social</i>	18
B. LA CLARIFICATION DU RÉGIME JURIDIQUE ET FINANCIER DU SERVICE D'ACCUEIL MIS À LA CHARGE DES COMMUNES	19
1. <i>L'organisation du service d'accueil, une compétence qui ne revient que par exception aux communes</i>	19
2. <i>La déclaration individuelle obligatoire, une nécessité pour organiser le service d'accueil</i>	20
3. <i>Le souci de faciliter l'organisation du service par les communes</i>	21
4. <i>La garantie du versement d'une contribution financière</i>	21
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DROIT D'ACCUEIL INCONTESTABLE DANS SON PRINCIPE, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE	23
A. UN DROIT DONT LA CONSÉCRATION BIENVENUE NE MET PAS EN CAUSE LE DROIT DE GRÈVE DES ENSEIGNANTS	23
1. <i>La consécration opportune d'un nouveau droit</i>	23
a) <i>La généralisation nécessaire du service d'accueil</i>	23
b) <i>Le remplacement doit rester la règle lorsqu'il est possible</i>	24

2. Un service d'accueil dont les modalités d'organisation ne restreignent pas le droit de grève des enseignants	24
a) Un dialogue social renforcé	24
b) Un dispositif conforme à la Constitution	25
c) Une déclaration d'intention préalable qui ne doit pas prendre une forme stigmatisante.....	26
B. DES MODALITÉS PRATIQUES ENCORE INSUFFISAMMENT PRÉCISES.....	26
1. Le seuil d'intervention de la commune doit être relevé	27
2. La nécessité de constituer un « vivier » de personnes capables de participer au service d'accueil.....	27
3. Les risques judiciaires pour la commune doivent être limités	27
4. La participation financière de l'État apparaît insuffisamment déterminée au regard des exigences constitutionnelles.....	28
EXAMEN DES ARTICLES.....	31
• Article 1^{er} Création d'un chapitre III au titre III du livre Ier du code de l'éducation	31
• Article 2 (article L. 133-1 du code de l'éducation) Consécration du droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques.....	31
• Article 3 (article L. 133-2 du code de l'éducation) Prévention des conflits dans l'enseignement scolaire public du premier degré	34
• Article 4 (article L. 133-3 du code de l'éducation) Compétence d'organisation du service d'accueil en cas de grève.....	39
• Article 5 (article L. 133-4 du code de l'éducation) Organisation du service d'accueil par la commune	41
• Article 6 (article L. 133-5 du code de l'éducation) Protection des informations issues des déclarations individuelles d'intention de participer à la grève	46
• Article 7 (article L. 133-6 du code de l'éducation) Utilisation des locaux de l'école pour l'organisation par les communes du service d'accueil.....	47
• Article additionnel après l'article 7 (article L. 133-6-1 du code de l'éducation) Établissement d'une liste de personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil	48
• Article 8 (article L. 133-6 du code de l'éducation) Contribution financière versée par l'État aux communes pour la mise en œuvre du service d'accueil.....	50
• Article additionnel après l'article 8 (article L. 133-6-1 du code de l'éducation) Transfert à l'État de la responsabilité administrative des communes.....	53
• Article 9 (article L. 133-7 du code de l'éducation) Prestation de services pour l'organisation du service d'accueil.....	55
• Article 10 Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi.....	56
• Intitulé du projet de loi.....	57
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	63
ANNEXE.....	65
TABLEAU COMPARATIF	69

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 18 juin 2008, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Philippe Richert** sur le projet de loi n° 389 (2007-2008) instituant un **droit d'accueil pour les élèves** des écoles élémentaires et maternelles publiques pendant le temps scolaire obligatoire.

La commission a approuvé le projet de loi ayant pour objet de lever les obstacles qui existaient encore à la généralisation du service d'accueil déjà proposé par de nombreuses communes, sans cadre légal, et de lutter ainsi contre les inégalités existant entre les familles qui se voient offrir un tel service et celles qui n'en bénéficient pas.

Elle a mené ses travaux avec pour seule préoccupation de **mettre en place un dispositif qui puisse rendre le plus efficacement possible aux familles un service dont elles ont besoin, sans pour autant représenter une charge excessive pour les maires, ni une mise en cause de l'exercice du droit de grève.**

La commission a adopté **14 amendements** visant à :

- supprimer la référence au caractère « obligatoire » du temps scolaire pendant lequel sont délivrés les enseignements, l'obligation scolaire ne concernant pas la maternelle ;

- affirmer le principe selon lequel le remplacement des professeurs absents doit être opéré chaque fois qu'il est matériellement et légalement possible ;

- expliciter clairement le fait que la compétence de principe pour le service d'accueil est confiée à l'État, les communes n'intervenant que par exception ;

- permettre aux organisations syndicales représentatives et à l'État de convenir d'un commun accord, pendant la période de négociation obligatoire, des modalités de transmission à l'autorité administrative des déclarations d'intention des professeurs envisageant de participer à la grève ;

- prévoir que le maire et l'autorité académique établissent d'un commun accord la liste des personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil et à autoriser l'autorité académique à consulter le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente ;

- préciser que l'État verse une « compensation » et non une « contribution » financière aux communes pour l'organisation de ce service d'accueil ;

- substituer la responsabilité de l'État à celle de la commune dans la mise en œuvre du service d'accueil.

La commission des affaires culturelles a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Depuis des années déjà, nombreuses sont les communes qui offrent à leurs habitants un service d'accueil en cas de grève dans les écoles élémentaires et maternelles et qui allègent ainsi la charge qui pèse sur les familles à cette occasion.

En janvier 2008, le ministre de l'éducation nationale décidait l'expérimentation d'un service minimum d'accueil. En janvier et en mai dernier, 2 000 à 2 900 communes se sont engagées dans des conventions avec l'État afin d'accueillir les élèves dont les professeurs étaient en grève.

Chacune de ces initiatives a permis de simplifier la vie des familles qui pâtissent, à l'occasion de chaque journée de mobilisation dans l'éducation nationale, d'une double interruption du service public.

En délivrant des enseignements aux élèves, l'école fait en effet plus que les accueillir, elle fait d'eux des citoyens cultivés, réfléchis et responsables. Pour autant, nous ne saurions oublier qu'elle remplit aussi une fonction d'accueil et qu'elle y est aidée par les collectivités territoriales lorsque celles-ci organisent la prise en charge dans le temps périscolaire.

Chaque grève prive donc non seulement les élèves des enseignements qu'ils auraient dû recevoir, mais il contraint également les familles à trouver un mode d'accueil qui puisse se substituer à l'école et pèse ainsi à l'évidence plus lourdement sur les ménages les moins aisés.

En souhaitant la généralisation du service d'accueil, le président de la République a donc entendu dépasser ces inégalités et offrir à toutes les familles un même service. C'est l'objet même de ce projet de loi, qui institue un droit d'accueil pour les élèves des écoles élémentaires et maternelles publiques.

Au-delà des débats que cette initiative a pu faire naître, votre rapporteur voit dans la consécration de ce droit un progrès tangible pour les pères et les mères qui n'auront plus à prendre un jour de congé pour garder leur enfant ou à recourir dans l'urgence aux solidarités familiales et locales.

Mais la reconnaissance de ce nouveau droit ne doit pas se faire aux dépens des principes tout aussi essentiels que sont le droit de grève et la libre administration des collectivités territoriales.

Au cœur du texte soumis est notre assemblée, il y a donc une exigence, celle de trouver le bon équilibre qui permettra d'accorder un nouveau droit aux familles et aux élèves sans pour autant faire peser une charge excessive sur les libertés des professeurs et des communes.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur a mené ses travaux, en se donnant pour objectif de rechercher avec pragmatisme et sans idéologie la meilleure manière de concilier ces libertés et droits également fondamentaux.

Il serait en effet préjudiciable à l'intérêt tant des familles que des professeurs ou des communes de faire de l'institution du service d'accueil un débat essentiellement idéologique. L'opinion publique est en effet très largement favorable à l'institution d'un tel service, un sondage PEEP-BVA réalisé en septembre 2007 montrant ainsi que 78 % des parents soutiennent l'idée d'offrir un accueil en cas de grève.

Les propositions de votre commission seront donc inspirées par le souci d'enrichir et d'améliorer le texte chaque fois que cela est possible, afin de permettre à ce nouveau droit de s'exercer dans les meilleures conditions, sans faire peser pour autant de contraintes excessives sur les communes.

I. L'ACCUEIL DES ÉLÈVES DU PRIMAIRE EN CAS D'ABSENCE OU DE GRÈVE DES ENSEIGNANTS : UN DROIT QUI ATTENDAIT ENCORE SA CONSÉCRATION

A. ACCUEILLIR LES ÉLÈVES PENDANT LE TEMPS SCOLAIRE, UN SOUCI RÉCURRENT POUR LES COMMUNES, LES FAMILLES ET L'ÉDUCATION NATIONALE

1. De l'obligation d'instruction au droit à la scolarisation

L'obligation scolaire est au fondement de l'école républicaine. C'est en effet la loi du 28 mars 1882 qui dispose, en son article 7, que « *l'instruction est obligatoire* », achevant ainsi la constitution de l'école de Jules Ferry dont les trois attributs sont gravés dans nos mémoires : elle est en effet publique, gratuite et obligatoire.

La III^e République naissante impose donc la fréquentation de l'école élémentaire à tous les jeunes Français, allant ainsi contre le tropisme naturel de bien des familles dans une France encore rurale. Les enfants y ont en effet vocation dès leur plus jeune âge à assister leurs parents dans les travaux des champs ou à devenir très vite des travailleurs.

En consacrant l'obligation scolaire et en décidant de faire de tous les enfants des écoliers, les grandes lois républicaines des années 1880 marquent ainsi une rupture non seulement politique, mais aussi sociale : l'école communale devient ainsi le lieu naturel d'accueil des enfants qui ne grandissent plus seulement au milieu et sous la garde de leur famille, mais aussi dans l'enceinte scolaire.

La consécration du principe de l'obligation scolaire fait donc partie des facteurs décisifs qui ont permis la modernisation économique et sociale de la France. Cette reconnaissance traduit en effet le souci de faire des progrès de l'instruction la clef des progrès sociaux et politiques futurs.

Mais par ses effets sur l'organisation de la cellule familiale, elle rend également possible les évolutions sociales que supposent de tels progrès : faire de l'enfant un écolier, qui passe ainsi une large partie de ses journées dans les salles de classe, c'est rendre ses parents plus libres et faciliter la transition entre une France essentiellement agricole, où lieu de travail et lieu de vie familiale se confondent, et une France industrielle et commerciale où les parents exercent le plus souvent leur profession hors du domicile familial.

En ce sens, la scolarisation obligatoire et son allongement jusqu'à 16 ans, ont permis de résoudre dans chaque famille l'un des problèmes pratiques les plus épineux qui soient, celui de la garde des enfants, et contribué ainsi progressivement à la modernisation de l'économie et de la société françaises ainsi qu'à l'affirmation concrète de l'égalité entre les sexes.

Si l'école est donc d'abord un lieu d'enseignement, elle est aussi un lieu d'accueil et ces deux fonctions sont indissolublement liées, même si elles ne se confondent pas.

Le droit en vigueur le démontre, puisqu'à l'obligation scolaire, consacrée par l'article L. 131-1 du code de l'éducation, aux termes duquel « *l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans* », répond l'obligation, pour les services du ministère de l'éducation nationale, d'accueillir dans ses établissements tout enfant d'âge scolaire.

Celle-ci n'est toutefois pas le corollaire strict de celle-là. L'instruction de l'enfant peut en effet être assurée dans d'autres cadres que les seuls établissements scolaires. L'article L. 131-2 du même code dispose en effet que « *l'instruction obligatoire peut être donnée soit dans les établissements ou écoles publics ou privés, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux ou toute personne de leur choix.* »

Toutefois, aux termes de l'article L. 131-1-1 du code précité, « *cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement* ». L'obligation d'accueillir tout enfant d'âge scolaire dans une école, un collège ou un lycée trouve ainsi sa source dans la volonté du législateur de favoriser la délivrance de l'instruction par voie scolaire. A l'obligation d'instruction répond ainsi un droit à la scolarisation qui doit favoriser leur équivalence.

Le champ de ce droit est même plus large encore, car il s'étend, quoique sous d'autres formes, au-delà de la seule durée de la scolarité obligatoire. L'article L. 113-1 dudit code dispose ainsi 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 enfantine le plus près possible de son domicile, si la famille en fait la demande.

L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. »

Le droit à l'accueil en milieu scolaire est ainsi d'ores et déjà consacré, par le législateur, comme la forme privilégiée d'exercice du droit et du devoir d'instruction reconnu à chaque enfant.

2. La confusion entre droit à l'accueil et droit à la scolarisation plaçait les familles en situation difficile en cas d'interruption du service public d'enseignement

Il y avait ainsi une confusion possible entre le droit à l'accueil et le droit à la scolarisation. Or poser l'équivalence entre ces deux notions, c'est accepter qu'en cas d'interruption du service public d'enseignement, la scolarisation et l'accueil ne soient plus assurés.

Ainsi, en cas de grève ou d'absence prolongée d'un professeur qui ne pourrait être immédiatement remplacé, la scolarisation et l'accueil des enfants cessent. Du fait que l'école est plus et autre chose qu'une garderie, on concluait jusqu'à aujourd'hui qu'elle n'avait pas nécessairement vocation à accueillir les élèves en cas d'interruption du service public d'enseignement.

Pour les familles toutefois, il en découlait des difficultés redoutables. Car si l'école fait plus qu'accueillir, elle répond aussi au besoin de garde que rencontre toute famille. Pendant le temps scolaire, l'enfant n'est en effet plus à la charge de ses parents, qui peuvent alors se consacrer pleinement à leurs propres obligations, notamment professionnelles. Dans une société où la double activité est devenue la règle, toute interruption du service public d'enseignement et d'accueil fait naître des problèmes pratiques indiscutables.

TYPE DE FAMILLE AVEC AU MOINS UN ENFANT DE 0-6 ANS SELON L'ACTIVITÉ DES PARENTS

Famille monoparentale, parent actif	5 %
Famille monoparentale, parent inactif	2 %
Couple dont 1 actif	32 %
Couple dont 2 actifs	59 %
Couple, 2 inactifs	1 %
<i>Total</i>	100 %

Source : INSEE, Enquête emploi 2005 (France métropolitaine)

Votre rapporteur tient également à souligner que ces difficultés pèsent très inégalement sur les familles. Si ces dernières ont les moyens de recourir à un mode de garde payant pour la journée ou la chance de pouvoir s'appuyer sur la solidarité familiale, elles parviendront à les surmonter. Mais dans l'hypothèse où ce ne serait pas le cas, elles se trouvent contraintes de prendre un jour de congé ou d'aménager ponctuellement leurs horaires de travail, ce qui se traduit alors par une rémunération plus faible ou par d'éventuelles difficultés professionnelles.

Dans les familles monoparentales, dont le chef de famille est le plus souvent une femme à la situation professionnelle relativement précaire, la question de la garde des enfants en cas d'interruption du service public de l'enseignement devient particulièrement cruciale.

Cette question se pose toutefois avec une acuité particulière dans le premier degré : l'âge des enfants, le principe de l'enseignant unique et l'organisation même des établissements font qu'en cas d'absence ou de grève d'un professeur, l'accueil des élèves est nécessaire, mais ne peut que difficilement être pris en charge par les professeurs eux-mêmes.

Il y a donc à l'évidence un besoin social d'accueil des enfants, y compris en cas d'interruption du service public de l'enseignement, qui trouve son origine dans les évolutions rendues possibles par une scolarisation généralisée, et à laquelle il apparaissait de plus en plus nécessaire de répondre.

3. Les collectivités territoriales et les services de l'éducation nationale ont le plus souvent tenté de répondre au besoin d'accueil

Face à ce besoin, ni les collectivités territoriales, ni les services de l'éducation nationale, ni le législateur ne sont restés inactifs.

Les professeurs eux-mêmes ont en effet conscience de la charge que représente pour une famille l'interruption de la scolarisation de leurs enfants. C'est pourquoi, à défaut d'organiser systématiquement un accueil en cas de grève ou d'absence, des efforts significatifs ont été faits pour prévenir les parents de la survenance d'une de ces interruptions. De plus, lorsque les effectifs concernés le permettent, les élèves des professeurs des écoles absents ou grévistes sont répartis entre les différentes classes des enseignants présents ou non grévistes, ces derniers supportant alors directement la charge de l'accueil. Cette organisation ne peut finalement être mise en œuvre qu'en cas d'absence d'un nombre significatif de professeurs.

De même, le législateur a souhaité rappeler la nécessaire continuité du service public de l'enseignement en prévoyant, à l'article 47 de la loi n° 2005-380 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 que les enseignants « *contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires* ». Ces dispositions ont permis de mettre en œuvre une politique volontariste de développement du remplacement de courte durée, en particulier dans le second degré, en cas d'absence, prévisible ou non, d'un professeur pour un motif personnel.

Enfin, les collectivités territoriales ont également pris la mesure de ce besoin d'accueil et se sont efforcées, dans la mesure du possible, d'y répondre.

Un service d'accueil est en effet offert par certaines communes depuis plusieurs années, ces dernières prenant en charge les élèves pendant la journée en cas d'absence des professeurs. **La ville de Montauban accueille ainsi depuis 2002 dans ses centres de loisirs les élèves des écoles de la commune lorsque ces dernières sont fermées à l'occasion d'une grève des enseignants.** Ce service était toutefois payant jusqu'à la mise en place, en

janvier dernier, du service minimum d'accueil à titre expérimental. Pour chaque enfant accueilli, les familles devaient en effet acquitter la somme, certes modique, de 4 euros.

Pour permettre la diffusion de ce service, le ministère de l'éducation nationale a mis en place en janvier dernier un dispositif baptisé « service minimum d'accueil » (SMA) en cas de grève dans le premier degré.

Les communes qui acceptent de le mettre en place s'engagent à accueillir les élèves dont les professeurs sont en grève, le ministère de l'éducation nationale s'engageant en retour à prendre en charge le coût d'organisation de ce service par le versement d'une indemnité forfaitaire de 90 euros par groupe de 15 élèves accueillis, destinée à permettre la rémunération des personnes mobilisées pour la mise en œuvre de ce service.

Ce dispositif était offert à coût budgétaire inchangé pour l'État, l'indemnité forfaitaire versée aux communes étant financée par les retenues opérées sur les salaires des enseignants grévistes.

Le SMA a été mis en œuvre par voie de conventions passées entre les communes volontaires et le ministère de l'éducation nationale à l'occasion des grèves du 24 janvier, du 15 mai et du 28 mai 2008.

L'ampleur du dispositif est toutefois restée limitée par le faible nombre de communes impliquées : 2 075 le 24 janvier, 2 886 le 15 mai et 2 884 le 22 mai. Malgré cela, la présence parmi elles de plusieurs communes de plus de 100 000 habitants a permis de couvrir une part substantielle de la population résidant dans cette catégorie d'agglomérations : 28,96 % le 24 janvier, 23,48 % le 15 mai et 24,44 % le 22 mai.

Votre rapporteur regrette toutefois que le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'une analyse précise de la taille des communes volontaires et du nombre d'enfants accueillis en moyenne dans chacune d'entre elles.

Néanmoins, les données qui lui ont été communiquées montrent que lors de la grève du 24 janvier 2008, seuls 31 000 élèves ont bénéficié effectivement du SMA, donnant ainsi lieu à ce jour au versement de 186 300 euros d'indemnités aux communes qui les ont accueillis.

Le développement du SMA par voie conventionnelle restait donc encore limité. Il se heurtait en effet à deux obstacles principaux :

- les réticences d'un nombre important de communes, qui voient dans le SMA un dispositif de la seule compétence de l'État et qui estiment peu opportun de s'engager par voie conventionnelle dans la création d'un service offert en cas de mouvement social dans la fonction publique d'État ;

- le recours limité à ce stade des familles au SMA, dès lors qu'il n'est pas offert partout et que ses modalités d'organisation ne sont pas encore connues.

Aussi la généralisation du service d'accueil ne pouvait-elle passer que par la voie législative, afin de donner à chacun les assurances nécessaires quant à son existence et à son organisation pratique.

B. GÉNÉRALISER LE SERVICE D'ACCUEIL SUPPOSAIT DE SURMONTER DES OBSTACLES JURIDIQUES, FINANCIERS ET PRATIQUES CONSIDÉRABLES

1. Des modalités pratiques à préciser

Les limites rencontrées par le SMA tiennent d'abord aux difficultés d'organisation de ce nouveau service, particulièrement accusées dans les communes rurales.

Accueillir les élèves en l'absence d'un nombre substantiel de professeurs suppose en effet de disposer du personnel nécessaire pour ce faire. Dans de nombreuses communes, les fonctionnaires territoriaux sont en nombre insuffisant et ne possèdent pas toujours les compétences et la formation nécessaires pour prendre en charge ce service.

A l'inverse, les communes qui ont mis en place un service d'accueil et de loisirs dans le temps périscolaire ou extrascolaire sont le plus souvent en mesure d'accueillir les élèves dans de bonnes conditions.

**LES PROLONGEMENTS COMMUNAUX
DU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT**

Si l'organisation du service public de l'enseignement relève de la seule compétence de l'État, les communes peuvent organiser, à titre facultatif, de nombreuses activités périscolaires ou extrascolaires.

L'exemple le plus traditionnel est celui des études surveillées, qui prennent généralement la forme d'un accueil offert aux élèves avant ou après les classes sous la surveillance des enseignants de l'école et dans les locaux de cette dernière. Le financement de ces études est assuré par la commune. Les études dirigées recouvrent quant à elles un service d'accueil semblable, mais accompagné d'une aide aux devoirs.

L'organisation de ces activités dans les locaux de l'école est régie par les articles L. 212-15 et L. 216-1 du code de l'éducation.

Au-delà de ces formes d'accueil qui s'inscrivent dans le prolongement des activités d'enseignement, la commune peut également organiser des activités de loisirs à destination des jeunes élèves en dehors du temps de classe.

L'exercice de ces diverses compétences, bien qu'elles soient facultatives, conduit à penser que la commune est bien l'échelon territorial le plus adapté pour la mise en œuvre du service d'accueil pour les élèves du primaire, à la condition de tenir compte de l'inégal développement des dispositifs existant d'ores et déjà dans les communes.

Consacrer le droit d'accueil des élèves suppose donc de clarifier les modalités pratiques de son organisation, en tenant notamment compte des différences existantes entre les communes.

L'organisation du service d'accueil doit dès lors pouvoir se faire en amont. Les communes ont dès lors besoin de connaître plusieurs jours à

l'avance l'étendue du service qu'elles auront à offrir. De plus, elles doivent avoir préparé la mise en œuvre de l'accueil bien avant le dépôt du préavis en recensant par avance les moyens humains et matériels dont elles disposent.

2. Un financement à garantir

Avant même l'expérimentation du SMA, voulue par le ministre de l'éducation nationale, M. Xavier Darcos, certaines communes offraient un service d'accueil aux élèves en cas de grève des enseignants du premier degré. Dès lors, il leur revenait de prendre en charge le coût de ce nouveau service, alors même qu'il est mis en œuvre à l'occasion d'une interruption du service public de l'enseignement, qui relève de l'État. Certaines communes avaient donc choisi de demander aux familles des élèves accueillis une participation financière, le plus souvent modique.

Il n'est toutefois pas certain qu'il doive revenir aux collectivités territoriales ou aux usagers du service public de l'enseignement d'acquitter le coût de la mise en œuvre d'un accueil offert lorsque celui-ci s'interrompt, fût-ce en raison d'un mouvement social.

C'est pourquoi les conventions passées dans le cadre du SMA reposaient sur le principe d'une prise en charge par l'État des dépenses de personnel occasionnées par la mise en œuvre de ce service.

Toutefois, aucune règle de droit ne venant encadrer ce financement, il se voyait déterminé par le ministère de l'éducation nationale, après consultation des collectivités territoriales et des associations qui les représentent. A l'évidence, une telle façon de faire générerait une certaine incertitude pour les communes.

Généraliser le service d'accueil suppose donc de lever cette incertitude en encadrant par la loi la contribution financière versée par l'État aux communes à l'occasion de la mise en œuvre de ce service.

3. Un cadre juridique à définir

La prise en charge du service d'accueil par les communes accroît le risque judiciaire pesant sur les communes et sur les maires.

Leurs responsabilités respectives pourraient en effet être recherchées en cas d'accident survenu au cours de cet accueil et dont l'un des élèves serait la victime ou la cause. Le risque judiciaire que fait naître l'organisation du service d'accueil est en effet double :

- il s'agit tout d'abord d'un **risque financier**, lié à la mise en œuvre possible de la responsabilité civile ou administrative du maire, autorité de police de la commune, *en cas de faute personnelle*, et de la responsabilité administrative de la commune elle-même, en cas de faute de service ou de cumul de fautes ;

- il s'agit ensuite du **risque pénal**, supporté essentiellement par l' élu local dont la responsabilité pourrait être mise en cause en cas de faute non intentionnelle.

En outre, le risque judiciaire supporté par les collectivités territoriales et les élus locaux est d'autant plus important qu'en l'absence de toute réglementation particulière applicable au service d'accueil, le cadre d'organisation de ce service reste particulièrement flou, entraînant ainsi une incertitude supplémentaire quant aux obligations pesant sur la commune et sur les élus locaux.

II. UN PROJET DE LOI DONT L'AMBITION PREMIÈRE EST D'OFFRIR UN CADRE JURIDIQUE ET FINANCIER AU SERVICE D'ACCUEIL ASSURÉ PAR LES COMMUNES

A. LA CONSÉCRATION DU DROIT D'ACCUEIL DES ÉLÈVES, UNE VÉRITABLE AVANCÉE POUR LES FAMILLES

Le projet de loi poursuit un double objectif : consacrer le droit de tout élève des écoles élémentaires et maternelles à bénéficier d'un service d'accueil en cas d'interruption du service public d'enseignement ; instaurer une culture du dialogue social dans l'enseignement primaire afin d'éviter autant que possible les interruptions du service public d'enseignement liées à des mouvements sociaux.

Votre rapporteur tient à souligner la cohérence forte de cette double ambition : consacrer le droit d'accueil, ce n'est pas se contenter de la substitution possible de l'accueil à l'enseignement, c'est aussi tout faire pour que cette substitution n'ait lieu qu'à titre exceptionnel.

Les écoles maternelles et élémentaires sont en effet d'abord des lieux d'enseignement. Elles ne peuvent devenir des lieux d'accueil que dans des circonstances aussi particulières que limitées.

Cet accueil est néanmoins une garantie essentielle de la continuité du service public. C'est pourquoi l'article 1^{er} du projet de la loi a pour objet d'insérer les dispositions qui le concernent au livre Ier du code de l'éducation, consacré aux principes généraux de l'éducation. Son titre III, dont le libellé était jusqu'ici « L'obligation et la gratuité scolaire », deviendrait alors « L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires ».

1. Service public de l'enseignement et service public d'accueil

L'article 2 du projet de loi consacre le droit à l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires en distinguant le service public de l'enseignement du service d'accueil offert lorsque le premier s'interrompt.

Cette distinction permet de mettre fin à la confusion du service d'enseignement et du service d'accueil : la scolarisation d'un élève équivaut en temps normal à la délivrance d'enseignements définis par des programmes nationaux. Elle ne se réduit donc pas à la fonction d'accueil de l'enfant, qu'elle comprend toutefois également.

Lorsque les enseignements ne peuvent être délivrés, une obligation d'accueil subsiste donc, qui est mise à la charge des pouvoirs publics. L'interruption de la scolarisation ne pourra donc plus signifier l'interruption de l'accueil des élèves pendant les heures auxquelles sont normalement délivrés ces enseignements.

Il s'agit là d'un principe valable quelles que soient les circonstances à l'origine de l'impossibilité momentanée de scolariser l'enfant. Il vaut donc non seulement en cas de grève des enseignants du premier degré, mais aussi d'absence de ces derniers pour des raisons personnelles ou professionnelles.

2. Limiter le recours au service d'accueil en renforçant le dialogue social

La distinction du service d'enseignement et du service d'accueil met en lumière la **nature minimale** de ce dernier. Accueillir les élèves, ce n'est pas à proprement parler les scolariser. Les élèves qui bénéficient du service d'accueil ne reçoivent pas les enseignements prévus par les programmes.

Le service d'accueil n'est donc pas un substitut du service d'enseignement, mais bien un service offert à titre subsidiaire, afin de limiter les conséquences, pour les élèves et leurs familles, de l'interruption du service d'enseignement.

Même lorsque le service d'accueil est offert, les élèves subissent donc un préjudice, dans la mesure où ils ne reçoivent pas les enseignements prévus. **En conséquence, il y a lieu de prévenir les interruptions de la scolarisation. C'est l'objet de la procédure de négociation préalable obligatoire prévue à l'article 3 du projet de loi.**

Ce dernier renvoie en effet à un décret en Conseil d'État le soin de définir les obligations mises à la charge des organisations représentatives des enseignants du premier degré, d'une part et de l'État, d'autre part, au titre de cette négociation préalable. **Le projet de loi en définit toutefois nettement les contours, inspirés de la procédure prévue à l'article 2 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.**

Il met ainsi à la charge de l'État et des organisations représentatives un ensemble **d'obligations symétriques** :

- les organisations syndicales doivent notifier à l'autorité administrative leur intention de déposer un préavis de grève, le dépôt effectif de celui-ci ne pouvant intervenir qu'à l'issue d'une période de négociation de huit jours francs ;

- l'autorité administrative est, pour sa part, tenue d'organiser cette négociation préalable en réunissant les organisations syndicales qui ont procédé à cette notification.

Cette négociation est assortie d'obligations de publicité, les personnels concernés devant être informés des motifs du conflit, de la position de chacune des parties ainsi que des conclusions de la négociation.

L'objectif de cette procédure est de prévenir les conflits en renforçant la culture du dialogue social dans l'enseignement primaire.

L'esprit en est le suivant : ne recourir à la grève qu'une fois le recours à la négociation épuisé et non pas afin d'aborder la négociation dans une position de force.

Votre rapporteur tient toutefois à le souligner, cette démarche ne se situe pas en rupture avec le droit existant, mais permet au contraire d'en garantir l'effectivité. L'article L. 2512-2 du code du travail, applicable notamment aux personnels de l'État, des régions, des départements et des communes de plus de 10 000 habitants ainsi qu'à l'ensemble des personnels des entreprises, organismes et établissements publics en charge de la gestion d'un service public, prévoit en effet que « *la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis... Il précise les motifs du recours à la grève... Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier* ».

L'article 3 du présent projet de loi se situe donc dans la continuité de ces dispositions, dont il s'efforce de garantir l'effectivité en faisant précéder le dépôt du préavis de grève, et la négociation qui l'accompagne, d'une période de négociation obligatoire dont les modalités sont définies par décret.

Aux yeux de votre rapporteur, le fait même d'assortir la reconnaissance du droit d'accueil de la mise en place de cette procédure de négociation obligatoire démontre que le service d'accueil n'a pas vocation à se substituer au service d'enseignement et à annihiler les effets de toute cessation concertée du travail. Bien au contraire, le législateur ne saurait se contenter de consacrer un droit d'accueil sans prévoir d'un même mouvement une procédure permettant d'éviter dans toute la mesure possible d'y recourir.

Car là où il y a accueil, il n'y a plus enseignement, et donc perte pour les élèves et leurs familles.

B. LA CLARIFICATION DU RÉGIME JURIDIQUE ET FINANCIER DU SERVICE D'ACCUEIL MIS À LA CHARGE DES COMMUNES

1. L'organisation du service d'accueil, une compétence qui ne revient que par exception aux communes

Le service d'accueil est offert aux élèves quelle que soit la cause à l'origine de l'interruption du service public de l'enseignement. En prévoyant que la commune organise cet accueil dans le seul cas où le nombre de professeurs du primaire grévistes dépasse 10 % des effectifs d'enseignants de l'ensemble des écoles maternelles et élémentaires situées sur son territoire, **l'article 4 du projet de loi, combiné au principe général énoncé par l'article 2**, consacre *a contrario* la compétence de l'État pour organiser, dans tous les autres cas, l'accueil des élèves lorsque les enseignements ne peuvent être délivrés.

Cette compétence de principe de l'État apparaît au demeurant parfaitement logique. L'organisation du service public de l'enseignement

relève en effet de sa seule compétence. Or, dans la plupart des cas, c'est avec les moyens humains et matériels du service d'enseignement que l'accueil pourra être offert, par exemple en répartissant entre les différents professeurs présents dans une école les élèves d'un enseignant malade, en formation ou gréviste. De même, c'est le potentiel de remplacement de l'éducation nationale qui est normalement sollicité en cas d'absence durable d'un professeur.

L'ensemble des moyens dont elle dispose permet ainsi à l'éducation nationale de garantir la continuité du service public de l'enseignement et, lorsque c'est impossible, d'organiser elle-même l'accueil des élèves. De ce point de vue, la reconnaissance du droit d'accueil a pour seul effet de transformer en obligation légale l'offre d'un accueil lorsque le professeur ne peut être remplacé.

Toutefois, cet accueil, qui se traduit matériellement par la répartition des élèves dans les autres classes de l'école, n'est possible que lorsque le nombre d'enfants concernés reste raisonnable. Au-delà d'un certain seuil, que fixe l'article 5 du projet de loi, il n'est plus possible d'organiser l'accueil avec les seuls moyens du service public de l'enseignement.

Lorsque l'éducation nationale n'est plus à même d'organiser le service d'accueil, il revient aux communes de le prendre en charge. Leur compétence en la matière n'est donc pas de principe, mais d'attribution, le basculement de l'État à la commune s'opérant en fonction de l'impact prévisible du mouvement de grève.

2. La déclaration individuelle obligatoire, une nécessité pour organiser le service d'accueil

L'article 5 du projet de loi prévoit donc que les personnels exerçant des fonctions d'enseignement dans les établissements du premier degré doivent informer l'autorité administrative au moins 48 heures en avance de leur intention de participer à un mouvement de grève.

Ces déclarations individuelles sont en effet la condition d'une bonne organisation du service d'accueil.

Si le seuil de 10 % d'enseignants ayant déclaré leur intention de faire grève n'est pas franchi, elles permettent aux services de l'éducation nationale de prévoir l'ampleur du mouvement de grève et de s'organiser en conséquence.

Si le seuil des 10 % de professeurs susceptibles de suivre le mouvement de grève est dépassé, elles permettent aux services de l'éducation nationale d'informer la commune concernée de la nécessité de mettre en place le service d'accueil.

Dans les deux hypothèses, il est manifeste que cette information doit être communiquée suffisamment tôt pour permettre à l'organe compétent de s'organiser et de prévenir les familles concernées de l'absence prévisible d'un

ou de plusieurs enseignants et de la nature du service d'accueil offert. Une déclaration d'intention en amont de la grève est donc nécessaire.

Afin de garantir que ces déclarations ne seront utilisées à aucune autre fin que la mise en place de ce service, **l'article 6** précise qu'elles sont couvertes par le secret professionnel et qu'elles ne peuvent être communiquées ou utilisées dans un autre but que celui d'organiser l'accueil.

3. Le souci de faciliter l'organisation du service par les communes

Afin de permettre l'organisation dans les meilleures conditions du service d'accueil, notamment dans les communes rurales, le projet de loi ouvre deux possibilités :

- **l'article 7** permet à la commune, par dérogation au principe posé à l'article L. 212-15 du code de l'éducation, d'utiliser les locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques, y compris lorsque ceux-ci continuent d'être utilisés pour les besoins de l'enseignement ;

- **l'article 9** autorise une commune à confier, par convention, à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale l'organisation du service d'accueil.

4. La garantie du versement d'une contribution financière

En confiant aux communes le soin d'organiser le service d'accueil lorsque le nombre d'enseignants grévistes du primaire dépasse un seuil de 10 %, le projet de loi procède à la création d'une nouvelle compétence, qui, conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, se doit d'être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

L'article 8 prévoit en conséquence qu'une contribution financière est versée par l'État à chaque commune qui a mis en place le service d'accueil au titre des dépenses qu'elle a exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil. Cette contribution est fonction du nombre d'élèves accueillis. Son montant et ses modalités de versement sont fixés par décret.

De plus, **l'article 10** précise que les dispositions du projet de loi, à l'exception de l'article 3, instituant la procédure de négociation préalable obligatoire, ne pourront entrer en vigueur qu'à compter de la publication du décret prévu à l'article 8.

La mise en œuvre effective du service d'accueil ne pourra donc avoir lieu avant que le montant et les modalités de versement de la contribution financière de l'État n'aient été pleinement définis.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DROIT D'ACCUEIL INCONTESTABLE DANS SON PRINCIPE, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

A. UN DROIT DONT LA CONSÉCRATION BIENVENUE NE MET PAS EN CAUSE LE DROIT DE GRÈVE DES ENSEIGNANTS

1. La consécration opportune d'un nouveau droit

a) La généralisation nécessaire du service d'accueil

Nul n'ignore les difficultés auxquelles sont confrontées les familles lorsqu'elles doivent trouver une solution de garde exceptionnelle pour leurs enfants. En cas d'absence non remplacée d'un enseignant ou de grève des professeurs, il leur en est en effet nécessaire de trouver, dans des délais souvent très courts, une personne ou une structure qui puisse les accueillir pendant la journée. Toutes les familles n'y parviennent pas de la même manière, ce qui crée des inégalités indiscutables.

Toutes n'ont en effet pas la chance de pouvoir s'appuyer sur les solidarités informelles qui, par l'effet des liens familiaux ou de voisinage, offrent les solutions de garde les plus pratiques et les plus simples.

De même, toutes n'ont pas les moyens nécessaires pour recourir à un service de garde payant offert par un particulier ou par une structure privée, lorsque leur commune n'offre pas de service gratuit ou à faible coût.

Enfin, toutes ne peuvent se permettre de prendre leur journée pour garder leurs enfants. Car, même lorsque l'employeur est prêt à l'accepter, de telles absences imprévues nourrissent l'impression que le parent en question n'est pas pleinement investi dans son travail.

A cet égard, votre rapporteur tient à rappeler combien les femmes sont encore souvent victimes des préjugés tenaces qui voient en elles des salariées potentiellement absentes pour des raisons familiales.

L'absence de service d'accueil contribue donc à entretenir les inégalités sociales, territoriales et sexuelles. C'est pourquoi la création d'un tel service offert gratuitement à toutes les familles dont les enfants sont scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique apparaît comme un indiscutable progrès, que les récentes évolutions sociales rendent de plus en plus nécessaire, y compris en milieu rural.

Par ailleurs, il est légitime que ce service ne concerne que les élèves des écoles maternelles et élémentaires. En effet, les établissements du secondaire permettent plus facilement d'accueillir les élèves en cas d'absence d'un ou plusieurs professeurs. Au surplus, l'âge des enfants considéré leur permet le plus souvent de rester seuls si nécessaire une large partie de la journée.

b) Le remplacement doit rester la règle lorsqu'il est possible

Votre commission regrette toutefois que la formulation de l'article 2 du projet de loi puisse entretenir une certaine incertitude quant à la fonction exacte du service d'accueil. Celui-ci n'a en effet pas vocation à être proposé dès qu'un professeur est absent, mais seulement lorsque celui-ci ne peut être remplacé.

Le service d'accueil est en effet proposé à titre subsidiaire, il n'a pas vocation à se substituer au service d'enseignement à la moindre de ses défaillances ponctuelles.

Votre commission vous proposera donc un amendement rappelant que le service d'accueil n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs de remplacement.

2. Un service d'accueil dont les modalités d'organisation ne restreignent pas le droit de grève des enseignants

a) Un dialogue social renforcé

L'existence du service d'accueil ne saurait dissimuler le fait qu'en cas d'absence non remplacée ou de grève des enseignants, le service d'enseignement n'est plus assuré. Les élèves pâtissent à l'évidence de ces interruptions, qui viennent non seulement les priver des apprentissages qui leur sont normalement offerts, mais qui perturbent également leurs habitudes et leur rythme, particulièrement fragile à cet âge.

C'est pourquoi votre commission se réjouit de voir l'institution du droit d'accueil s'accompagner d'un dispositif de prévention des conflits qui institue une négociation obligatoire avant tout dépôt de préavis de grève concernant les enseignants du premier degré.

Aux yeux de votre rapporteur, il s'agit d'un progrès significatif. Trop souvent, la grève est en effet dans notre pays le préalable qui permet aux organisations syndicales de négocier dans une position plus favorable. Il n'en va pas toujours ainsi à l'étranger, où la négociation se déroule en amont de la grève et permet le plus souvent de trouver un terrain d'entente sans avoir à cesser le travail. Les grèves sont donc plus rares, mais aussi plus efficaces, car chacun sait que lorsqu'un mouvement social se déclenche, c'est qu'un point essentiel est en jeu.

Instituer un dispositif de négociation préalable, c'est donc rendre tout son sens à la grève : celui du dernier recours légitime dont dispose tout salarié ou fonctionnaire pour faire valoir ses revendications.

Par ses effets, la cessation du travail est en effet un instrument d'une très grande force, si tant est que celle-ci ne s'éémousse pas à force de répétition.

Si votre commission ne saurait en aucun cas porter une appréciation sur la légitimité des revendications des personnels enseignants, elle ne peut que constater le recours particulièrement fréquent à la grève dans l'éducation nationale.

NOMBRE DE JOURS DE GRÈVES AYANT DONNÉ LIEU À RETENUES SUR TRAITEMENT DANS L'ÉDUCATION NATIONALE (1998-2007)

Année	Nombre de jours de grèves ayant donné lieu à retenues sur traitement	Dont 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

Cette fréquence est à tout le moins le signe d'une culture du dialogue social trop peu développée dans cette administration. En permettant aux organisations syndicales de négocier avec le ministre avant le dépôt de tout préavis, le projet de loi qui vous est soumis est indiscutablement favorable à l'épanouissement d'une telle culture.

b) Un dispositif conforme à la Constitution

Le dispositif prévu par le projet de loi est fortement inspiré de celui créé par les articles 2 et 5 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.

Saisi à cette occasion, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de déclarer conformes à la Constitution :

- l'organisation d'une procédure de négociation préalable valable pour une catégorie de salariés et de fonctionnaires, y compris en cas de mouvement social dépassant le seul cadre des agents concernés par cette procédure ;

- le principe d'une déclaration d'intention individuelle pour les salariés ou les fonctionnaires qui envisagent de faire grève, dès lors que cette déclaration ne concerne que ceux dont la présence conditionne directement l'offre de service, ce qui, à l'évidence, est bien le cas des professeurs dans l'enseignement primaire ;

- le renvoi à la négociation collective ou au décret de l'organisation pratique de la procédure de concertation obligatoire, dès lors que la loi l'encadre suffisamment.

Votre commission estime en conséquence que le dispositif proposé par le projet de loi ne saurait être regardé comme contraire à la Constitution. Il recherche au contraire un juste équilibre entre ces deux principes de valeur constitutionnelle que sont le droit de grève, d'une part, et la continuité du service public, d'autre part.

c) Une déclaration d'intention préalable qui ne doit pas prendre une forme stigmatisante

Votre commission comprend toutefois les réticences qu'éprouvent certains personnels enseignants à l'idée de devoir se déclarer directement auprès de leur supérieur hiérarchique. Même si l'article 6 du projet de loi apporte toutes les garanties objectives nécessaires sur l'utilisation qui sera faite des informations ainsi recueillies, il n'en demeure pas moins que la procédure est de nature à faire naître chez certains des craintes subjectives de « fichage » des grévistes.

Votre commission vous proposera donc un amendement issu d'un dialogue entre son rapporteur, le ministre de l'éducation nationale et la Confédération française du travail, qui permettra à ces modalités de déclaration d'évoluer grâce au dialogue social, sans remettre pour autant en cause le principe d'une information 48 heures à l'avance de l'autorité administrative.

Sans cette information, il serait en effet extrêmement difficile de mettre en place le service d'accueil. La retirer du projet de loi reviendrait donc à le vider de son sens.

B. DES MODALITÉS PRATIQUES ENCORE INSUFFISAMMENT PRÉCISES

Si le projet de loi est inspiré par le souci d'organiser au mieux la mise en œuvre du service d'accueil, ses dispositions ne permettent pas encore, en l'état, de répondre aux besoins des maires.

Votre commission vous proposera donc d'enrichir substantiellement le projet de loi, afin de garantir aux familles un service d'accueil fiable et efficace et aux maires une organisation simple et souple.

1. Le seuil d'intervention de la commune doit être relevé

Ainsi, le seuil d'intervention de la commune est fixé par le projet à 10 % de grévistes déclarés parmi les personnels d'enseignement des écoles de la commune. A l'évidence, le niveau du seuil et son mode de calcul ne sont pas totalement adaptés à la diversité des situations communales :

- déterminer le seuil au niveau de la commune, c'est ouvrir la possibilité, dans de grandes agglomérations, que le seuil d'intervention ne soit pas dépassé dans l'ensemble des écoles prises globalement, alors même qu'il le serait dans un nombre substantiel d'écoles considérées isolément. Or, dans cette situation, l'État ne serait pas en mesure de mettre en œuvre le service dans certaines écoles, alors même que la commune n'aurait pas à intervenir ;

- retenir un seuil de 10 % de grévistes conduirait les communes rurales à organiser systématiquement le service en cas de grève d'un seul professeur.

Votre commission vous proposera donc de refondre le mode de calcul du seuil d'intervention de la commune.

2. La nécessité de constituer un « vivier » de personnes capables de participer au service d'accueil

De même, le projet de loi ne comporte aucune disposition portant sur la nature et les qualifications des personnels employés pour la mise en œuvre du service d'accueil par les communes.

Le silence du texte conduisait ainsi à faire naître deux séries d'inquiétudes :

- de la part des **maires**, qui craignaient de voir les personnels territoriaux mobilisés pour la mise en œuvre d'une mission à laquelle ils ne sont pas toujours préparés ;

- de la part des **familles**, qui redoutaient de voir leurs enfants confiés à des personnes peu qualifiées pour cette tâche.

Afin de lever ces craintes, votre commission vous proposera de prévoir la constitution, en amont des mouvements de grève, d'un « vivier » de personnes capables de participer au service d'accueil et présentant toutes les garanties nécessaires pour encadrer de jeunes enfants.

3. Les risques judiciaires pour la commune doivent être limités

Confier l'organisation du service d'accueil aux communes et à leurs maires en cas de grève d'importance signifie faire peser sur elles des risques judiciaires nouveaux à l'occasion de la mise en œuvre de ce service.

Cette perspective suscitait dans l'esprit des élus locaux des réticences parfaitement compréhensibles, que le ministre de l'éducation nationale avait souhaité dissiper en répondant, à l'Assemblée nationale, à une question d'actualité de M. Frédéric Lefebvre, député des Hauts-de-Seine, au cours de la séance du mardi 27 mai 2008. M. Xavier Darcos avait alors indiqué qu'il se montrerait ouvert au cours de la discussion du texte devant les assemblées à tout amendement allégeant le risque judiciaire créé par la mise en œuvre du service d'accueil, le cas échéant en transférant la responsabilité des communes à l'État.

Répondant à cette invitation de principe, votre commission vous proposera d'opérer ce transfert en faisant porter sur l'État la responsabilité administrative liée à la mise en œuvre du service d'accueil.

4. La participation financière de l'État apparaît insuffisamment déterminée au regard des exigences constitutionnelles

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, *« toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*

Le présent projet de loi procédant bien à la création d'une compétence obligatoire mise à la charge des communes, **il doit également déterminer les ressources qui l'accompagneront, dans la mesure où l'organisation du service d'accueil entraînera, à l'évidence, des dépenses supplémentaires pour les communes.**

Or, si le texte du Gouvernement prévoit bien la création d'une contribution versée par l'État aux collectivités, il définit les éléments constitutifs de celle-ci sans préciser de manière suffisante son niveau.

L'exercice ponctuel de cette compétence et son coût inégal selon la taille des communes et le taux de conflictualité empêchent sans doute de prévoir dans la loi le montant ou la nature précise de la contribution versée par l'État. Aussi est-il naturel que le projet de loi précise simplement que cette dernière est fonction du nombre d'élèves effectivement accueillis et qu'elle doit permettre la prise en charge des dépenses de personnels occasionnées.

Pour autant, la définition du niveau de la contribution suppose qu'il existe une certaine proportionnalité entre le montant de ces dépenses et les versements de l'État.

C'est pourquoi votre commission vous proposera d'utiliser le terme de « compensation », afin d'inscrire dans la loi cette relation de proportionnalité, cette compensation n'ayant pas vocation à être intégrale, mais suffisante pour permettre à chaque commune d'assumer, dans de bonnes conditions pratiques et financières, l'exercice de cette compétence nouvelle.

Par ailleurs, votre commission souhaite que le décret pris en application de l'article 8 du projet de loi prévoie une compensation significative.

Le ministre de l'éducation nationale envisage pour l'heure un forfait de 90 euros par tranche de 15 élèves accueillis, sur le modèle de ce qui était proposé aux communes au cours des expérimentations du SMA.

Votre rapporteur juge souhaitable 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Création d'un chapitre III au titre III du livre Ier du code de l'éducation

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un chapitre III, intitulé « L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires », au titre III du livre Ier du code de l'éducation, dont l'intitulé est modifié en conséquence. Outre l'obligation et la gratuité, ce dernier mentionne donc également l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires.

II. La position de votre commission

Votre commission se réjouit de voir les dispositions concernant le service d'accueil figurer parmi les principes généraux de l'éducation. Ce choix témoigne de l'importance reconnue au service d'accueil créé par le présent projet de loi.

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article sans modification.**

Article 2

(article L. 133-1 du code de l'éducation)

Consécration du droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un article L. 133-1 dans le code de l'éducation et à instituer un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires.

A cet effet il précise tout d'abord que tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique est accueilli pendant le temps scolaire obligatoire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. L'affirmation de ce principe permet de définir les activités constitutives de la mise en œuvre du service public de l'enseignement pendant le temps scolaire et de les différencier du service d'accueil qui n'est proposé qu'en cas d'interruption de ce service public.

L'article consacre en effet également le principe selon lequel, en cas d'impossibilité de délivrer les enseignements, l'élève bénéficie d'un service d'accueil.

Dans leur rédaction d'origine, ces dispositions font donc apparaître clairement le fait que le service d'accueil n'est pas à proprement parler un service minimum, mais un service offert à titre subsidiaire.

Dans la première hypothèse, il aurait en effet pour fin de délivrer des enseignements. **Tel n'est pas le cas, puisqu'il consiste en un simple accueil en cas d'absence d'un professeur qui ne peut être remplacé pour des raisons matérielles ou légales.**

Pour autant, le service d'accueil est bien **une composante du service public de l'enseignement**. Celui-ci suppose en effet d'accueillir les élèves afin de leur délivrer des enseignements. En cas de grève ou d'absence non remplacée, seule la fonction d'accueil est assurée.

L'organisation du service d'accueil permet donc de **garantir la continuité du service public de l'enseignement**, sans pour autant instituer un service minimum qui aurait supposé de réaffecter d'autorité les enseignants en cas de grève et pour la durée de celle-ci ou de les réquisitionner si nécessaire.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur juge **particulièrement opportune** la consécration du principe du droit d'accueil pour les élèves, qui permettra de résoudre les difficultés que rencontrent bien des familles lorsque l'enseignant de leur enfant est en grève ou absent sans être remplacé.

Toutefois, il estime également que les dispositions du projet ne sont pas **suffisamment claires**, dans la mesure où elles pourraient laisser supposer qu'en cas d'absence d'un professeur, la règle est l'organisation du service d'accueil. Dès lors, la présente rédaction aboutirait à alléger les contraintes de remplacement des professeurs absents pesant sur l'éducation nationale, le service d'accueil ayant vocation en toute circonstance à se substituer au service public de l'enseignement.

Tel n'est pas le cas, puisque le présent article 2 prévoyait en effet que le service d'accueil est proposé dès lors que les enseignements ne peuvent être

délivrés, ce qui couvre pour l'essentiel les cas où le remplacement est impossible. Deux hypothèses peuvent ainsi être envisagées :

- l'impossibilité matérielle de remplacer l'enseignant, faute de professeur disponible pour ce faire, auquel cas il y a lieu de proposer un service d'accueil ;

- l'impossibilité légale de procéder à un remplacement, comme c'est le cas lorsqu'il y a grève, puisque cela aboutirait à priver la cessation concertée du travail de tout effet et donc à entraver l'exercice du droit de grève.

De plus, la rédaction actuelle de l'article 2 ne fait pas apparaître le **caractère gratuit** du service d'accueil. Sans doute celui-ci est-il évident par lui-même, puisqu'il s'agit d'un service public obligatoire et qu'aucune mention contraire ne figure dans le texte de loi.

De plus, le service d'accueil se situant dans le prolongement du service public de l'enseignement, lui-même offert à titre gratuit, comme le précise 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 définie à l'article L. 131-1 est gratuit* », il ne peut lui-même être offert qu'à titre gratuit.

Les dispositions du présent article figurant au demeurant dans le même titre que celles portant sur la gratuité, il apparaîtrait par ailleurs singulier de ne pas préciser que le service d'accueil est lui-même gratuit.

Votre commission a donc adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de la deuxième phrase du texte proposé pour l'article L.133-1 du code de l'éducation. Il tend à préciser que le service d'accueil n'est offert que lorsque le remplacement est impossible et à faire mention de son caractère gratuit.

Par ailleurs, la référence au temps scolaire obligatoire est dénuée de sens dès lors que l'on vise non seulement l'organisation des enseignements à l'école élémentaire, mais aussi à l'école maternelle. L'article L. 131-1 du code de l'éducation dispose en effet que « *l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans* ». Sauf exception, l'obligation d'instruction ne concerne donc que les seuls élèves d'âge scolaire, c'est-à-dire de plus de six ans.

Au demeurant, il ne serait pas plus satisfaisant de fonder la référence au temps scolaire obligatoire sur l'obligation d'assiduité qui pèse sur tout élève scolarisé. L'article R. 131-1 dudit code fait en effet du « *contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires* » le corollaire de la garantie du respect de l'obligation scolaire.

Dès lors, votre commission a également **adopté un amendement supprimant la mention du caractère obligatoire du temps scolaire.**

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article ainsi modifié.**

Article 3
(article L. 133-2 du code de l'éducation)

**Prévention des conflits dans l'enseignement scolaire
public du premier degré**

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un article L. 133-2 dans le code de l'éducation et d'instituer ainsi, dans l'enseignement scolaire public du premier degré, une procédure de prévention des conflits.

Le I dudit article subordonne en conséquence le dépôt d'un préavis de grève concernant les enseignants du premier degré par les organisations syndicales représentatives à la tenue d'une négociation préalable entre l'Etat et ces organisations.¹

Cette obligation s'impose à l'Etat et aux organisations syndicales. Celles-ci devront en conséquence notifier leur intention de déposer un préavis dans les conditions prévues au II du présent article. L'Etat, quant à lui, devra nécessairement organiser une négociation.

L'exercice du droit de grève se trouve donc encadré, mais les organisations syndicales représentatives se voient en retour ouvrir un droit à la négociation.

Le II du présent article renvoie la détermination précise des règles d'organisation et de déroulement de cette négociation préalable à un décret en Conseil d'Etat.

Il en définit toutefois les principes essentiels, en prévoyant notamment :

- que le dépôt d'un préavis de grève par une organisation syndicale représentative est subordonné à la notification préalable de son intention d'opérer un tel dépôt ;

¹ L'appréciation du caractère représentatif des organisations syndicales sera opérée conformément aux principes du droit actuellement en vigueur, c'est-à-dire par la combinaison de la présomption prévue par l'article 9 bis de la loi n°83-684 du 13 juillet 1983 et des dispositions de l'article L. 2121-1 du code du travail.

- que dans les trois jours qui suivent cette notification, l'autorité administrative doit réunir les organisations syndicales concernées pour engager avec elle une négociation ;

- que la durée de cette négociation ne peut excéder huit jours francs à compter de la notification initiale de l'intention de déposer un préavis ;

- que les organisations syndicales se voient ouvrir un droit à l'information dans le cadre de cette négociation ;

- qu'à l'issue de cette négociation, un relevé de conclusions est établi et diffusé à l'ensemble des personnels enseignants intéressés, ainsi que les éléments d'information nécessaires pour apprécier les positions respectives des organisations syndicales et de l'autorité administrative.

Si ces discussions se révèlent infructueuses, les organisations syndicales représentatives peuvent alors déposer un préavis de grève dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail.

Le délai minimal entre le dépôt du préavis et le commencement de la grève reste donc de cinq jours. Au total, la procédure de prévention des conflits rallonge donc de huit jours la durée séparant jusqu'ici la première notification de l'intention de faire grève du début de la cessation concertée du travail. **Le délai maximal imparti à la négociation passe donc de huit jours à treize jours.**

Le III du présent article interdit la pratique des « préavis glissants », en tendant à prévoir qu'une même organisation syndicale représentative ne peut déposer un nouveau préavis pour les mêmes motifs qu'à l'issue du délai du préavis en cours.

II. La position de votre commission

Votre commission se félicite de l'institution de cette procédure de négociation préalable, qui lui apparaît susceptible de vivifier le dialogue social dans l'enseignement du premier degré.

En effet, bien que les dispositions de l'article L. 2512-2 du code du travail aient précisément pour objet de faire du dialogue social le préalable à toute grève dans les services publics, elles sont largement restées sans effet. Le délai de cinq jours entre le dépôt du préavis et le début de la grève était en effet trop court pour permettre à de vraies négociations de se dérouler dans la sérénité.

Pour autant, l'objectif poursuivi par ces dispositions demeure pleinement valable. Si le dialogue social doit être recherché dans l'ensemble des secteurs professionnels, cette nécessité revêt une particulière acuité dans un service public.

Tout mouvement social risque en effet de fragiliser le principe de continuité, qui est à la base du modèle français de service public.

A cet égard, votre rapporteur souhaite rappeler que dans d'autres pays européens, la culture du dialogue social est beaucoup plus développée. La grève n'est alors plus un moyen de parvenir à la table de négociation en position de force, mais bien le dernier recours lorsque les discussions ont échoué.

Le recours à la négociation préalable n'exclut donc pas la grève. Sans doute peut-on même estimer que les mouvements sociaux, lorsqu'ils surviennent, sont alors plus perturbants et plus longs parce que plus rares. Pour autant, une telle culture du dialogue social permet de régler en amont une large partie des conflits.

Tel n'est pas le cas en France. La responsabilité en est partagée également entre les organisations syndicales et les employeurs, y compris publics, ces derniers ne prêtant pas toujours au dialogue social l'attention qu'il mérite.

Aux yeux de votre rapporteur, l'apport majeur de cette procédure de prévention des conflits est de reconnaître un véritable « droit à la négociation » aux organisations syndicales représentatives. Une telle avancée ne peut rester sans effet sur le climat social dans l'enseignement du premier degré.

Au surplus, la formulation de l'article autorise la construction d'un véritable dialogue social local, les organisations syndicales représentatives à ce niveau et qui déposeraient un préavis de grève concernant les enseignants du primaire d'une commune ou d'un département ayant en effet vocation à négocier non avec le ministre de l'éducation nationale, mais avec l'autorité académique qui constitue l'échelon adapté pour engager des discussions portant sur des revendications locales.

Par ailleurs, votre rapporteur ne partage pas les inquiétudes de certains des interlocuteurs qu'il a entendus quant à la constitutionnalité de la procédure de négociation préalable organisée par l'article 3.

En effet, aux termes du préambule de la Constitution de 1946, « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». Ce principe général, qui a aujourd'hui encore valeur constitutionnelle, fonde la compétence du législateur pour encadrer l'exercice du droit de grève.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que cette compétence générale permet au législateur, dès lors que les caractéristiques du secteur d'activité concerné l'exigent :

- de priver d'exercice le droit de grève des « *agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* » ;

- d'apporter des « *limites* » à l'exercice du droit de grève afin d'assurer « *la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* »¹.

De plus, le Conseil constitutionnel a également souligné que si la Constitution protégeait l'exercice du droit de grève, elle faisait également de la continuité du service public un principe à valeur constitutionnelle et qu'il revenait à la loi de concilier ces deux principes.

Ceci explique que l'exercice du droit de grève dans les services publics fasse traditionnellement l'objet d'une législation particulière.

Ainsi l'article L. 2512-2 du code du travail subordonne-t-il au dépôt d'un préavis cinq jours avant son déclenchement la cessation concertée du travail des personnels de l'État, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ainsi que des personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, ces organismes et ces établissements sont chargés de la gestion d'un service public.

Le même article précise également que « pendant toute la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier », l'existence même du préavis se justifiant notamment par la nécessité de porter à la connaissance de l'employeur les motifs du recours à la grève et d'entamer des négociations à ce sujet.

Le principe de continuité du service public autorise donc le législateur à soumettre l'exercice du droit de grève à des formalités particulières.

De même, la procédure de négociation obligatoire instaurée par le projet de loi a été très largement inspirée de celle créée par l'article 2 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, sur lequel le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer.

Dans sa décision n°2007-556 DC du 16 août 2007, le Conseil a ainsi estimé que le fait de porter de cinq à treize jours le délai précédant le début de la grève était conforme à la Constitution, dès lors que ce « *décal est destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève puis, le cas échéant, la mise en place d'un plan de transport adapté afin d'assurer la continuité du service public* ».

Le même délai, instauré par le projet de loi avant tout grève des enseignants du premier degré public ne saurait donc être contraire à la Constitution, dès lors qu'il s'agit bien d'assurer la continuité du service public.

De même, le fait de rendre obligatoire une négociation au sein de l'entreprise avant tout dépôt d'un préavis de grève, y compris lorsque ce

¹ Conseil constitutionnel, décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979)

dernier est fondé sur des revendications qui dépassent le cadre de l'entreprise, n'est pas contraire à la Constitution, dès lors que *« 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 »*.

Dès lors, le fait de subordonner l'exercice du droit de grève à l'organisation d'une négociation entre les enseignants des écoles primaires publiques et l'État, même lorsque les motifs justifiant le recours à la grève ne sont pas propres à l'enseignement primaire public, n'est pas contraire à la Constitution.

Au surplus, il est également loisible au législateur de confier des prérogatives particulières aux organisations syndicales représentatives, dès lors que le droit de grève est par nature un droit individuel exercé collectivement.

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé dans sa décision précédemment évoquée, *« qu'eu égard à la nature particulière du droit de grève, le législateur peut, comme il l'a déjà fait, confier à des organisations syndicales représentatives des prérogatives particulières relatives au déclenchement de la grève ; que ce rôle reconnu à ces organisations pour le dépôt d'un préavis de grève laisse entière la liberté de chaque salarié de décider personnellement de participer ou non à celle-ci »*. Sur ce point, la conformité du projet de loi à la Constitution ne fait également pas de doute.

Enfin, l'interdiction des « préavis glissants », prévue au III de l'article 3 du projet de loi, n'est pas contraire à notre Charte fondamentale, le juge constitutionnel ayant eu l'occasion de souligner, à l'occasion de la décision précitée, qui portait là aussi sur un dispositif extrêmement proche, *« 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 de l'article 3 de la loi déférée 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 »*.

En renvoyant au décret la détermination des règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable, le législateur n'encourrait pas le risque de l'incompétence négative, le Conseil constitutionnel ayant eu l'occasion de préciser, à l'occasion de la décision précédemment évoquée et qui portait sur un texte de loi qui renvoyait de la même manière et dans les mêmes termes l'organisation et le déroulement d'une négociation obligatoire semblable à un accord collectif ou, à défaut, à un décret en Conseil d'État, *« que la loi fixe l'objet, encadre le contenu et précise les conditions de la mise en œuvre de ce décret, qui doit se borner à prévoir*

les modalités d'application de la loi ; que, dès lors, le législateur n'a pas méconnu la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ».

En l'espèce, compte tenu de la proximité des deux dispositifs et des deux textes, la constitutionnalité du renvoi au décret ne semble donc pas douteuse.

Votre commission considère donc que le dispositif instauré par l'article 3 ne saurait être regardé comme contraire à la Constitution.

Elle vous propose toutefois un amendement rédactionnel tendant à clarifier le I qui n'exprime pas avec netteté le fait que les préavis concernés étaient ceux qui concernaient les personnels enseignants du premier degré.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 4

(article L. 133-3 du code de l'éducation)

Compétence d'organisation du service d'accueil en cas de grève

I. Le texte du projet de loi

Cet article vise à créer un article L. 133-3 dans le code de l'éducation et à répartir entre l'Etat et la commune la compétence d'organisation du service d'accueil en cas de grève. **Il applique donc le principe consacré par l'article L. 133-1 au cas particulier de la grève.**

L'existence d'une disposition spéciale en matière d'interruption du service public de l'enseignement liée à un mouvement social s'explique par le fait que la compétence d'organisation du service d'accueil n'est partagée par l'Etat et la commune que dans la seule hypothèse d'une cessation concertée du travail.

En effet, l'interruption du service public de l'enseignement pour tout autre motif que la grève met à la charge de l'Etat seul l'obligation d'organiser un service d'accueil.

De la même manière, lorsqu'en cas de grève le nombre de professeurs ayant déclaré leur intention de participer au mouvement est inférieur au seuil fixé à l'article 5 du projet de loi, c'est également l'Etat qui doit organiser ce service.

La compétence de principe en matière de service d'accueil revient donc à l'Etat. En conséquence, la compétence de la commune n'est que

d'attribution, cette dernière n'ayant à organiser le service que lorsque le seuil précité est franchi.

II. La position de votre commission

Certains des interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur ont exprimé leur étonnement devant l'attribution à la commune de la compétence d'organisation du service d'accueil en cas de grève, même si celle-ci se limite au cas où un certain seuil de professeurs susceptibles de faire grève est franchi.

Votre rapporteur ne partage pas ce sentiment. En effet, toute cessation concertée du travail d'importance empêche l'Etat de mettre en place le service d'accueil dans les écoles élémentaires et maternelles publiques. En l'absence des professeurs, il n'y a en effet plus le personnel suffisant dans les écoles pour organiser cet accueil dans de bonnes conditions.

Sans doute l'Etat pourrait-il lui-même prendre en charge le recrutement ponctuel des personnes nécessaires pour ce faire, mais à l'évidence, l'organisation du service d'accueil ne peut se faire qu'avec une connaissance approfondie du contexte et des contraintes locales.

A l'inverse, les communes peuvent indiscutablement se prévaloir de cette connaissance et organiser dans les meilleures conditions le service d'accueil. Au demeurant, les compétences périscolaires qu'elles exercent le plus souvent les y préparent sans doute.

Votre commission estime par conséquent que la répartition des compétences opérée par l'article 4 est équilibrée. Elle a toutefois adopté **deux amendements rédactionnels** afin :

- de supprimer la référence au temps scolaire obligatoire pour les mêmes raisons qu'à l'article 2 ;

- d'affirmer avec clarté la compétence de principe de l'Etat.

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article ainsi amendé.**

Article 5
(article L. 133-4 du code de l'éducation)

Organisation du service d'accueil par la commune

I. Le texte du projet de loi

L'article 5 tend à créer un article L. 133-4 dans le code de l'éducation et à prévoir ainsi les modalités d'organisation par la commune du service d'accueil en cas de grève.

Pour ce faire, il pose le principe de l'obligation, pour tout enseignant exerçant dans une école publique maternelle ou élémentaire, de déclarer à l'autorité administrative son intention de participer à un mouvement de grève quarante-huit heures au plus tard avant le début de celui-ci.

En l'absence de toute disposition particulière à ce sujet, la sanction du non-respect de cette obligation pourra se faire par les voies disciplinaires ordinaires, le juge constitutionnel ayant toutefois précisé, dans sa décision précitée, que la violation de cette obligation ne pourrait être assimilée à un trouble manifestement illicite.

En effet, sans une telle déclaration, il serait rigoureusement impossible d'estimer l'ampleur du mouvement social à venir et de prendre les mesures en conséquence. Le nombre prévisible de grévistes détermine en effet directement le nombre d'enfants qui devront être accueillis, cette dernière information étant bien entendu essentielle pour organiser l'accueil lui-même.

En l'état, l'article 5 prévoit que cette déclaration est faite directement par l'agent à l'autorité administrative. Cette dernière communique à son tour au maire de la commune le nombre, pour chaque école, de personnels d'enseignement ayant fait cette déclaration.

Les informations communiquées à la commune sont donc globales et anonymes, seule l'autorité administrative ayant accès aux données nominatives en l'espèce.

En effet, pour la mise en œuvre du service d'accueil, la commune n'a besoin de connaître que le nombre global de professeurs ayant déclaré leur intention de faire grève et enseignant dans l'une des écoles publiques situées sur son territoire.

C'est en effet le rapport entre le nombre de ces professeurs et le nombre total d'enseignants du premier degré exerçant dans une école élémentaire ou maternelle publique de la commune qui détermine le seuil d'intervention de la commune.

Lorsque la proportion de professeurs ayant transmis cette déclaration d'intention préalable dépasse 10 % de l'ensemble des

professeurs des écoles primaires publiques dans la commune, cette dernière doit mettre en œuvre le service d'accueil.

En effet, au-delà d'un certain seuil, les élèves ne peuvent plus être accueillis, comme c'est souvent le cas en cas d'absence de leur professeur, dans la classe des autres professeurs de l'école. **Il convient alors de mettre en place des dispositifs particuliers, dont la commune se voit confier la charge.**

La déclaration d'intention est donc une condition essentielle de la mise en œuvre du service d'accueil. Sans elle, l'État et les communes seraient contraintes à réagir dans l'urgence et à pallier les absences en offrant un accueil improvisé.

Sans doute le délai de quarante-huit heures est-il relativement court. **Pour autant, il marque la dernière étape d'un processus dont la durée d'ensemble est de treize jours, scandée par quelques points de repères bien identifiés et aisément repérables.**

Le « compte-à-rebours » avant un mouvement social dans le primaire public

Treize jours au maximum avant le déclenchement de la grève : notification par les syndicats représentatifs de leur intention de déposer un préavis de grève. Dans les trois jours, des négociations doivent s'ouvrir.

Cinq jours avant le début de la grève : dépôt du préavis de grève par les syndicats représentatifs

Deux jours au maximum avant le début de la grève : déclaration par les personnels enseignants de leur intention de participer au mouvement.

II. La position de votre commission

Votre commission estime que l'institution d'une déclaration individuelle d'intention est le corollaire nécessaire de la mise en place d'un service d'accueil et qu'au regard de cet objectif, elle ne limite pas de manière disproportionnée l'exercice du droit de grève par les personnels enseignants du primaire.

Elle rejoint donc sur ce point l'opinion du juge constitutionnel, qui soulignait, dans sa décision précitée que dans son principe même, l'obligation de déclaration est un « *aménagement [des] conditions d'exercice du droit de grève [qui] n'est pas disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur* », qui se doit **d'assurer la continuité du service public.**

Il est vrai que le Conseil constitutionnel, avant de porter cette appréciation, avait d'abord rappelé 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 service* ».

Mais le texte du présent projet de loi opère une même restriction, en limitant la portée de l'obligation de déclaration préalable aux seuls personnels exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle et élémentaire publique.

Sans doute cette catégorie est-elle la plus nombreuse de toutes dans l'enseignement primaire. Mais cela découle non d'une appréciation trop large de la notion de « salariés dont la présence détermine directement l'offre de service », mais de la nature particulière du service public de l'enseignement qui repose essentiellement sur les personnels enseignants, qui forment l'immense majorité des effectifs de l'éducation nationale.

Il est en effet indiscutable que la présence ou l'absence de l'instituteur détermine directement dans le primaire l'offre de service. Tel ne serait pas nécessairement le cas dans le secondaire, où la multiplicité des professeurs en charge d'une classe pourrait conduire à une appréciation différente.

Dès lors, en mettant à la charge des personnels d'enseignement une obligation de déclaration préalable, le projet de loi ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de grève de ces agents, mais opère une conciliation équilibrée entre celui-ci et le principe de la continuité du service public.

Par ailleurs, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, l'obligation de déclaration préalable n'interdit pas à un salarié ou à un agent public de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé, à la seule condition d'informer de son intention son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance.

L'obligation de déclarer individuellement son intention de prendre part au conflit ne restreint donc pas la liberté de faire grève, mais subordonne son exercice au respect de formalités permettant la mise en œuvre du service d'accueil.

Pour autant, même si les dispositions de l'article 6 limitent l'usage qui peut être fait des données collectées à cette occasion à la seule mise en œuvre du service d'accueil, votre rapporteur comprend que les enseignants puissent craindre qu'une procédure de déclaration directe, personnelle et nominative à l'autorité administrative ne puisse aboutir à un « repérage » des personnels grévistes.

Cette impression est toute subjective, l'administration, qui opère les retenues sur traitement correspondant aux jours de grèves, ayant déjà connaissance de cette information.

Pour autant, l'existence d'une déclaration préalable peut également conduire à craindre que des pressions puissent s'exercer sur les professeurs qui envisagent ainsi de faire grève. Votre rapporteur estime ce risque fort limité, mais comprend qu'il puisse faire naître des inquiétudes.

Il a donc souhaité qu'un aménagement du mode de déclaration puisse être rendu possible. Au moment même où il engageait, en concertation avec le ministère de l'éducation nationale, une réflexion à ce sujet, la Confédération française démocratique du travail (CFDT) faisait part à ce dernier de sa volonté de parvenir à une évolution du texte sur ce point.

De ce souci partagé est né un amendement adopté par votre commission, qui prévoit qu'au cours de la période de négociation obligatoire instituée par l'article 3, les organisations syndicales ayant déposé un préavis peuvent convenir avec le ministère de l'éducation nationale des modalités selon lesquelles cette déclaration s'effectue.

Cet amendement prévoit un cadre très souple, en autorisant la mise en place de tout dispositif sous la seule réserve qu'il permette la communication à l'autorité administrative du nombre, calculé école par école, de professeurs ayant transmis cette déclaration d'intention.

L'amendement définit donc le résultat auquel doit parvenir la négociation sur les modalités de déclaration, en laissant indéterminés les moyens par lesquels il pourrait être atteint.

Aux yeux de votre rapporteur, un dispositif envisageable pourrait être la transmission de la déclaration au directeur d'école, à charge pour ce dernier de communiquer effectivement quarante-huit au plus tard avant le début de la grève le nombre de personnes s'étant déclaré dans l'école.

Votre commission a également **adopté un second amendement** à cet article, **afin de refondre le mode de calcul du seuil déclenchant l'intervention de la commune.**

Elle estime en effet que les paramètres définis par le projet de loi ne permettent pas en l'état de mettre en œuvre dans les meilleures conditions le service d'accueil aussi bien dans les plus grandes agglomérations que dans les communes rurales :

- dans les plus grandes communes, apprécier la proportion de professeurs ayant déclaré leur intention de faire grève par rapport à l'ensemble des professeurs exerçant dans les écoles primaires publiques de la commune conduirait, dans certaines hypothèses, à ne pas confier à cette dernière le soin d'organiser le service d'accueil alors même que plusieurs écoles seraient fermées, entraînant ainsi l'impossibilité, pour les services du ministère de l'éducation nationale, de mettre en œuvre ce service. **Une fois dépassée une certaine taille, le choix d'une moyenne n'a donc plus grand sens ;**

- dans les communes rurales, retenir un seuil de 10 % conduirait le maire à devoir organiser le service alors même qu'un seul enseignant a déclaré son intention de faire grève. Pourtant, dans des écoles à six ou sept classes, il est parfaitement possible de répartir les élèves entre les différentes sections et de mettre ainsi en place le service sans solliciter la commune. **Votre rapporteur estime donc nécessaire de relever le seuil d'intervention de la commune.**

Votre commission a donc adopté un amendement tendant à refondre le mode de calcul du seuil de déclenchement en le portant à 20 % apprécié école par école.

SEUIL DE DÉCLENCHEMENT SELON LE MODE DE CALCUL RETENU

Nombre de classes dans l'école / dans la commune	Seuil de déclenchement calculé selon les principes du projet de loi (10 % dans la commune)	Seuil de déclenchement calculé selon les principes proposés par votre commission (20 % école par école)
1 à 5 classes	1 professeur	1 professeur
6 classes	1 professeur	2 professeurs
7 classes	1 professeur	2 professeurs
8 classes	1 professeur	2 professeurs
9 classes	1 professeur	2 professeurs
10 classes	1 professeur	2 professeurs
11 classes	2 professeurs	3 professeurs

Cette refonte du mode de calcul permet d'alléger de manière très significative la charge pesant effectivement sur les communes, près d'un tiers des écoles maternelles et élémentaires publiques comprenant plus de 6 classes.

[2] Nombre d'écoles selon le nombre de classes en 2006-2007 (France métropolitaine + DOM)

Nombres de classes	France métropolitaine			DOM			France métropolitaine + DOM		
	Maternelles	Élémentaires et spécialisées	Total	Maternelles	Élémentaires et spécialisées	Total	Maternelles	Élémentaires et spécialisées	Total
Public									
1	1 373	4 290	5 663	6	13	19	1 379	4 303	5 682
2	2 335	4 636	6 971	15	15	30	2 350	4 651	7 001
3	4 038	3 749	7 787	37	34	71	4 075	3 783	7 858
4	3 523	3 144	6 667	41	35	76	3 564	3 179	6 743
5	2 620	3 674	6 294	65	66	131	2 685	3 740	6 425
6 à 10	2 867	9 895	12 762	210	275	485	3 077	10 170	13 247
11 à 15	77	2 535	2 612	41	241	282	118	2 776	2 894
15 et plus	-	321	321	2	117	119	2	438	440
Total	16 833	32 244	49 077	417	796	1 213	17 250	33 040	50 290

Source : Ministère de l'éducation nationale

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 6

(article L. 133-5 du code de l'éducation)

**Protection des informations issues des déclarations individuelles
d'intention de participer à la grève**

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un article L. 133-5 dans le code de l'éducation et à garantir que les informations issues des déclarations individuelles faites par les professeurs ayant l'intention de participer à la grève ne pourront être utilisées qu'aux fins d'organiser le service d'accueil.

Pour ce faire, l'article 6 pose le principe selon lequel ces informations sont réservées à cette seule fin et précise qu'elles sont couvertes par le secret professionnel.

La violation de ces dispositions, c'est-à-dire leur utilisation dans un autre but que la mise en place du service d'accueil ou leur communication à d'autres personnes que celles qui doivent en avoir connaissance pour organiser le service est donc passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

II. La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'adoption de cet article, qui garantit non seulement la **confidentialité** des informations recueillies par l'éducation nationale pour mettre en place le service d'accueil, mais qui apporte également **des assurances quant à leur utilisation dans le seul but d'organiser le service d'accueil.**

Quiconque s'aviserait d'utiliser les déclarations d'intention rendues obligatoires par l'article 5 du projet de loi pour constituer un répertoire ou une base de données des enseignants prévoyant de faire grève s'exposerait ainsi à des sanctions pénales.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

Article 7

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

**Utilisation des locaux de l'école pour l'organisation
par les communes du service d'accueil**

I. Le texte du projet de loi

L'article 7 tend à créer un article L. 133-6 dans le code de l'éducation et à **permettre l'utilisation des locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques par les communes pour l'organisation du service d'accueil, y compris dans le cas où elles sont encore partiellement occupées pour les besoins de l'enseignement.**

Le présent article permet donc de déroger aux dispositions des articles L. 212-15 et L. 216-1 du code de l'éducation, qui régissent l'utilisation des locaux des établissements scolaires par les collectivités territoriales en dehors et pendant leurs horaires d'ouverture. Ces dispositions prévoient notamment que, pour utiliser ces locaux, les collectivités doivent passer une convention avec l'établissement scolaire. **Dans le silence de l'article 7, l'organisation par la commune du service d'accueil dans les locaux des écoles élémentaires et maternelles peut se faire sans aucune formalité préalable.**

Par ailleurs, la commune se voit simplement ouvrir la faculté de mettre en œuvre le service d'accueil dans ces locaux. Le présent article n'interdit donc en rien d'organiser cet accueil hors de l'école. Les communes qui disposent d'un centre de loisirs et qui souhaitent l'utiliser peuvent donc le faire.

II. La position de votre commission

Votre commission se réjouit de la possibilité ouverte par cet article, qui va dans le sens **d'une grande souplesse** offerte aux communes dans l'organisation du service d'accueil, particulièrement appréciable pour les plus petites d'entre elles.

Toutefois, la rédaction de l'article 7 prend en l'état la forme d'un principe général, alors même qu'il a pour objet la seule mise en œuvre du service d'accueil. **Votre commission a donc adopté un amendement apportant cette précision et levant ainsi la possible concurrence entre les dispositions du code de l'éducation précitées et le présent article.**

En conséquence, votre commission vous propose d'**adopter cet article ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 7
(article L. 133-6-1 du code de l'éducation)

**Établissement d'une liste de personnes susceptibles
de participer à l'organisation du service d'accueil**

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 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.

Si votre rapporteur partage le souci de simplicité et d'efficacité manifesté par le Gouvernement, il estime également qu'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.

A cet égard, il prend toute la mesure de la difficulté de la tâche que représente l'accueil de jeunes enfants dans un cadre qui ne leur est pas familier et au contact d'intervenants qu'ils ne connaissent pas. Cela rend d'autant plus nécessaire le recours à des personnes disposant d'une expérience certaine de l'encadrement de jeunes enfants.

Les maires sont au demeurant les premiers à en avoir conscience, puisqu'ils étaient nombreux à souligner que les fonctionnaires territoriaux de la commune, même lorsqu'ils sont en nombre suffisant, n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour assurer un tel accueil.

Votre rapporteur considère également nécessaire de préparer en amont la mise en œuvre du service d'accueil. A l'évidence, le délai de quarante-huit heures ne suffira pas à recruter du personnel si, auparavant, **un travail de recensement** des personnes qualifiées et volontaires n'a pas été opéré.

Pour autant, votre rapporteur juge indispensable d'offrir un maximum de souplesse aux communes, en ne fixant ni par la loi ni par le décret les qualifications nécessaires à l'encadrement des élèves accueillis en application du présent projet de loi.

C'est pourquoi il vous propose un article additionnel tendant à la **constitution, à la double initiative du maire et de l'autorité académique, d'un « vivier » de personnes qualifiées et volontaires pour assurer le service d'accueil.**

En prévoyant que le maire et l'autorité académique, qui en l'espèce aurait toutes les chances d'être l'inspecteur de l'éducation nationale de circonscription, établissent en commun la liste des personnes susceptibles d'assurer cet accueil, **le présent article additionnel offre la garantie d'un double regard sur la capacité des individus considérés à encadrer de jeunes enfants.**

De plus, consacrer cette double compétence apportera une **garantie supplémentaire**, en permettant à l'autorité académique, grâce à l'habilitation explicite de la loi, à **consulter le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente**, afin de vérifier qu'aucune des personnes pressenties n'a d'antécédents de comportements dangereux pour les enfants accueillis.

En application des dispositions de l'article 706-53-2 du code de procédure pénale, figure en effet dans ce fichier l'identité des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation, même non encore définitive, ainsi que d'une mise en examen assortie d'un placement sous contrôle judiciaire, si le juge d'instruction a ordonné cette inscription, ou d'une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental lorsque ces décisions ou condamnations concernent l'une au moins des infractions mentionnées à l'article 706-47 du même code, à savoir :

- les **agressions sexuelles** réprimées aux articles 222-23 à 222-32 du code pénal ;

- les **infractions sexuelles mettant en cause des mineurs** visées aux articles 227-22 à 227-27 du même code.

La consultation du fichier précité permettra donc d'éviter que ne participent à la mise en œuvre du service d'accueil des individus dont la présence ferait courir un risque évident aux enfants accueillis.

Dans ces conditions, les qualifications des intervenants seront suffisamment garanties, une circulaire d'application pouvant toutefois préciser, à titre purement indicatif, les profils privilégiés.

Aux yeux de votre rapporteur, il pourrait s'agir des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), de membres des associations familiales établies sur le territoire de la commune ou à proximité, de parents d'élèves, d'étudiants ou d'adultes titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centres de vacances et de loisirs (BAFA) ou bien encore d'enseignants retraités.

Ce **dispositif souple, mais sûr** permettrait donc sans aucun doute de trouver les personnes qualifiées dans chaque commune.

De plus, l'existence d'une telle liste établie en amont des éventuels conflits ouvrirait la possibilité aux communes **de se préparer à organiser le service d'accueil dès le stade de la notification** de l'intention de déposer un préavis de grève par les organisations syndicales représentatives. Il suffirait en

effet pour cela de commencer à contacter les personnes figurant sur la liste établie en application du présent article additionnel pendant le déroulement de la négociation préalable, afin de savoir ainsi très rapidement lesquelles pourraient être disponibles à la date envisagée pour la grève.

De plus, **cette liste pourrait être mutualisée** par les communes ou établie par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin de permettre à chacune d'entre elles de disposer d'un « vivier » suffisant pour organiser dans de bonnes conditions le service d'accueil.

Enfin, votre rapporteur souhaite souligner que l'établissement de cette liste d'un commun accord par le maire et l'autorité académique est d'autant plus souhaitable que votre commission vous proposera de transférer à l'État la responsabilité administrative pesant sur les communes à l'occasion du service d'accueil. **Dès lors que l'État prend à sa charge la responsabilité de la mise en œuvre de ce service, il paraît logique qu'il puisse participer au choix des personnes susceptibles d'y participer.**

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article additionnel.**

Article 8

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

Contribution financière versée par l'État aux communes pour la mise en œuvre du service d'accueil

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un article L. 133-6 dans le code de l'éducation et à prévoir que l'État verse aux communes **une contribution financière au titre des dépenses engagées pour la rémunération des personnels** participant au service d'accueil.

Le montant et les modalités de cette contribution sont fixés par décret, le projet de loi précisant toutefois qu'elle est fonction du nombre d'élèves accueillis.

Le renvoi au décret s'explique par le caractère singulier du service d'accueil. **Car s'il s'agit bien d'une compétence obligatoire pour l'État et les communes, elle n'est exercée que lorsque des conditions très précises sont réunies.**

Il faut en effet qu'il y ait grève et dépassement du seuil fixé par l'article 5 du projet de loi pour que la commune ait à mettre en œuvre le service d'accueil. **Il n'y aurait donc que peu de sens à affecter une ressource fixe au financement de la contribution financière créée par le**

présent article, puisque cette dernière est versée au titre de dépenses dont le montant variera selon le nombre et l'importance des mouvements de grève ainsi que selon la taille et les moyens dont dispose déjà la commune.

Selon toute vraisemblance, cette contribution prendra donc la forme d'un forfait versé a posteriori et calculé à partir du nombre d'élèves accueillis. Sans doute la loi pourrait-elle fixer elle-même le montant de ce forfait, mais il faudrait alors pour le modifier recourir à la loi, ce qui entraînerait une rigidité qui ne pourrait qu'être préjudiciable aux communes.

Le ministère de l'éducation nationale, interrogé par votre rapporteur, envisage pour l'heure de fixer le montant de ce forfait à 90 euros par tranche de 15 enfants effectivement accueillis.

II. La position de votre commission

Votre commission estime que, compte tenu de la nature particulière de la charge créée par le projet de loi, **le renvoi au décret de la fixation du montant exact de la contribution se justifie pleinement.**

Toutefois, pour ne pas exposer la loi à une censure pour incompétence négative, **le législateur doit fixer lui-même le niveau de la contribution versée par l'État.**

En effet, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le projet de loi opérant bien une création de compétences, puisque l'accueil pendant le temps scolaire n'était jusqu'ici assuré ni par l'État ni par les collectivités territoriales, cette nouvelle compétence doit être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'explicitier ce que recouvrait une telle détermination des ressources par le législateur. Dans sa décision n°2004-509 du 13 janvier 2005, il précisait ainsi 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* ». Par ailleurs, il a réservé le bénéfice des dispositions constitutionnelles précitées aux seules compétences obligatoires.

Il est donc loisible au législateur de renvoyer à un décret la définition du montant et des modalités de paiement de la contribution, à la seule condition de ne pas méconnaître ainsi l'obligation constitutionnelle qui lui est faite d'en définir le niveau.

Or si l'article 8 du projet de loi définit bien les éléments constitutifs de cette contribution, en précisant tout à la fois qu'elle est fonction du nombre d'élèves accueillis et qu'elle est versée au titre des dépenses de personnels

occasionnées par la mise en œuvre du service d'accueil, **il ne détermine en rien le niveau de la contribution.**

En effet, s'il serait impossible au pouvoir réglementaire de prévoir pour cette contribution un montant incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, il lui serait sans aucun doute loisible de prévoir un forfait couvrant en moyenne 50 %, 75 % ou 100 % des dépenses effectivement exposées pour la mise en œuvre du service.

Dès lors, l'article 8 du projet de loi semble en l'état encourir un risque certain d'inconstitutionnalité.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement substituant au terme de « contribution » celui de « compensation », afin d'établir une proportion entre les dépenses de personnel acquittées par les communes et le forfait versé par l'État et de déterminer ainsi le niveau de la ressource accompagnant l'exercice de la compétence créée par la loi.

A l'évidence, **cette compensation ne peut toutefois être intégrale**, non seulement parce que la Constitution ne l'exige pas, mais aussi parce qu'une compensation intégrale conduirait l'État à devoir assumer **des coûts complètement imprévisibles**, le projet de loi ne précisant ni le montant des rémunérations versées aux encadrants du service d'accueil ni leur nombre.

La mention d'une « compensation » et non d'une « contribution » permet donc d'établir une ressource raisonnable et suffisamment déterminée compte tenu de la nature des dépenses considérées.

En effet, un décret qui prévoirait un forfait dont le montant ne couvrirait que la moitié des dépenses de personnel occasionnées en moyenne par la mise en œuvre de la compétence serait ainsi sans aucun doute illégal. Tel ne serait cependant pas le cas d'un forfait qui équivaldrait à 75 % ou 90 % du coût moyen des personnels nécessaires pour encadrer un nombre donné d'enfant.

Enfin, votre commission estime que le **montant du forfait envisagé pour l'heure par le ministère de l'éducation nationale est encore insuffisant.** Elle souhaite en conséquence que soient sérieusement envisagées :

- la possibilité de définir un montant minimal pour la compensation versée aux communes, afin de prendre en compte le fait que l'organisation du service d'accueil occasionne des coûts incompressibles pour la commune, qui ne sont donc pas proportionnels au nombre d'élèves accueillis ;

- la possibilité de porter le forfait à 120 € par tranche de 12 élèves accueillis et si cette augmentation apparaît impossible, de la prévoir au moins pour la première tranche, et d'assortir la définition du forfait d'un mécanisme d'indexation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 8
(article L. 133-6-1 du code de l'éducation)

Transfert à l'État de la responsabilité administrative des communes

Accueillir de jeunes enfants est chose particulièrement délicate. Compte tenu de leur âge, et malgré toute la vigilance dont peuvent faire preuve ceux qui les encadrent, les risques d'accidents sont réels. La création d'un service d'accueil conduira donc mécaniquement à accroître le risque judiciaire qui pèsera sur les communes et sur les élus locaux.

La **responsabilité administrative** de la commune pourrait en effet être recherchée à raison d'un fait dommageable commis ou subi par l'un des élèves accueillis.

De plus, sous réserve qu'une faute personnelle ait été commise, la **responsabilité civile** du maire pourrait également être recherchée par la victime ou ses ayant-droits en cas d'accident.

Enfin, la **responsabilité pénale** de l'élu local pourrait être également engagée, notamment en répression d'une infraction non intentionnelle.

Par ailleurs, ces différents régimes de responsabilité peuvent se cumuler, induisant ainsi une **démultiplication** du risque judiciaire pesant sur les communes et les élus locaux.

Dès lors, la création d'un service d'accueil conduit à accroître les occasions pour ceux-ci et celles-là d'exposer leur responsabilité, avec les risques financiers et humains que cela suppose.

Votre commission estime qu'en l'absence de toute disposition spécialement consacrée à cette question, le projet de loi accroît de manière excessive le risque judiciaire pesant sur eux.

Elle a donc adopté un article additionnel tendant à **transférer à l'État la responsabilité administrative** pesant sur les communes à l'occasion de la mise en œuvre du service d'accueil.

En conséquence, **l'État est subrogé aux droits de la commune et il lui reviendrait donc, le cas échéant, d'exercer les actions récursoires** dirigées contre les agents ou les personnels ayant également commis des fautes personnelles.

Cette disposition permettra d'alléger la charge potentielle pesant sur les communes, en substituant la responsabilité de l'État à celle de la commune dans tous les cas où un dommage a été commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil.

Dans son principe, cette substitution est semblable à celle qui est opérée, au bénéfice des membres de l'enseignement public, par les dispositions de l'article L. 911-4 du code de l'éducation, issues de l'article 2 de la loi du 5 avril 1937 relative à la responsabilité civile des instituteurs.

L'article additionnel proposé par votre commission n'opère toutefois qu'un **allègement** du risque judiciaire auxquels sont exposés communes et élus, ce dispositif n'ayant pas pour effet de transférer la responsabilité pénale et civile qui pèse sur les maires dans la mesure où ils sont non seulement en charge de l'organisation du service d'accueil lorsque le seuil d'intervention de la commune est dépassé, mais aussi également l'autorité compétente en matière de police générale sur le territoire de la commune. **En cas de faute pénale ou de faute personnelle, leur responsabilité pourra donc être recherchée.**

Enfin, cet allègement ne concerne pas la **responsabilité encourue au titre de la gestion des établissements scolaires ou en raison des dommages causés par les ouvrages publics**, qui serait le cas échéant mise en cause indépendamment de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil.

Cependant, le transfert de responsabilité organisé par le présent article additionnel permettra de limiter de manière très significative le risque judiciaire pesant sur les communes, dès lors qu'**il couvre l'essentiel des contentieux liés à la réparation de dommages causés ou subis par des élèves à l'occasion d'accidents sans particulière gravité.**

Par ailleurs, il ne serait sans doute ni possible ni souhaitable de transférer à l'État la responsabilité pénale ou même civile des élus locaux lorsque ceux-ci l'exposent par des actes de négligence grave ou d'une particulière gravité.

Votre rapporteur estime également nécessaire de souligner que **ce transfert de responsabilité n'accroîtra pas les charges financières pesant sur l'État**, ce dernier étant d'ores et déjà responsable de l'ensemble des dommages commis ou subis par des élèves pendant le temps scolaire. Au surplus, **les dispositions de l'article L. 911-4 du code de l'éducation**, dont s'inspire le dispositif proposé par le présent article additionnel, **prévoient que la responsabilité de l'État est substituée à celle des professeurs** lorsque cette dernière est mise en cause à raison de faits commis pendant les heures et activités d'enseignement qu'ils assurent. Dès lors, **le périmètre de la responsabilité administrative de l'État ne se trouvera en rien élargi par le présent article additionnel.**

Votre commission vous propose donc **d'adopter cet article additionnel.**

Article 9

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

Prestation de services pour l'organisation du service d'accueil

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à créer un article L. 133-7 dans le code de l'éducation et à prévoir **qu'une commune ou un EPCI peut entrer par convention dans une relation de prestation de services avec une autre commune** pour la mise en œuvre du service d'accueil qui incombe à cette dernière en application des dispositions introduites par l'article 5.

Cette prestation de services prévue par voie conventionnelle est semblable dans son principe à la possibilité générale ouverte par le second alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *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* ».

Toutefois, elle s'en distingue dans la mesure où le dispositif introduit par l'article 9 est bien plus souple, puisqu'il ne précise pas les formes que pourra revêtir cette prestation de services, qui ne supposera donc pas nécessairement la mise à disposition par la commune ou l'EPCI prestataire de ses moyens ou personnels.

Par ailleurs, **cette prestation de service ne s'analysera pas comme un marché public**, dans la mesure où le juge administratif considère que revêtent ce caractère les seules prestations qui, eu égard à la nature de l'activité en cause et des conditions dans lesquelles elle s'exerce, conduisent à assimiler le prestataire à un opérateur intervenant sur un marché concurrentiel.¹

II. La position de votre commission

Votre rapporteur tient tout d'abord à souligner que la compétence d'organisation du service d'accueil pourra être transférée à l'EPCI dont la commune est membre dans les conditions normales prévues par l'article L. 5211-17 du code précité. L'article 9 n'exclut donc en rien les transferts de compétences opérés dans les formes normales.

Les dispositions de l'article L. 5111-17 dudit code permettent en effet de transférer à tout moment à un EPCI des compétences supplémentaires par rapport à celles dont il a été investi lors de sa création, ce qui est par définition le cas de l'organisation du service d'accueil.

¹ Conseil d'État, 6 avril 2007, Ville d'Aix-en-Provence.

Opérer ce transfert supposera toutefois de mettre en œuvre la procédure prévue par les dispositions précitées, le projet de loi ne prévoyant pas que la compétence d'organisation du service d'accueil sera automatiquement exercée par l'EPCI lorsque celui-ci s'est déjà vu transférer des compétences en matière scolaire ou périscolaire.

Pour autant, votre commission se réjouit de l'existence de la relation de prestation de services prévue par l'article 9, qui offrira aux communes un outil souple pour recourir au service d'une autre commune ou d'un EPCI afin de mettre en œuvre le service d'accueil. L'article 9 crée donc une facilité supplémentaire, qui pourra être particulièrement utile aux communes rurales.

Toutefois, il est apparu nécessaire à votre commission de clarifier la rédaction de l'article, qui en l'état pouvait sembler viser aussi bien un transfert ou une délégation de compétences par voie conventionnelle qu'une relation de prestation de services.

Elle a donc adopté un amendement précisant que la commune qui confie l'organisation du service à une autre commune ou à un EPCI prestataire reste responsable financièrement et juridiquement du service d'accueil.

Contrairement à un transfert de compétences, la conclusion d'une convention de prestation de services n'a pas en effet pas pour conséquence de dessaisir de sa compétence la commune qui se décharge ainsi partiellement de l'organisation d'un service public.

Votre commission vous propose donc **d'adopter l'article 9 ainsi modifié.**

Article 10

Entrée en vigueur des dispositions du projet de loi

I. Le texte du projet de loi

Le présent article tend à 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. Les délais de mise en œuvre du service d'accueil et de la procédure de concertation obligatoire instituée par l'article L. 133-2 du code de l'éducation sont ainsi distingués, ce qui permettra à chacun de ces dispositifs d'entrer en vigueur séparément.

De plus, le service d'accueil ne pourra être proposé qu'après la publication du décret financier prévu à l'article 8 du présent projet de loi. **Il y**

a là une garantie supplémentaire du fait que les dépenses exposées par les communes à l'occasion du service d'accueil seront effectivement compensées par l'Etat.

II. La position de votre commission

Votre commission se réjouit de l'existence de cette garantie, mais estime peu opportun de subordonner l'entrée en vigueur de dispositions législatives à la publication d'un décret d'application.

Elle vous propose donc un amendement prévoyant qu'en l'absence de publication du décret financier, les dispositions du projet de loi entreront en vigueur au plus tard le 1er septembre 2008, à l'exception de son article 3.

Cet amendement comporte également les dispositions de coordination nécessaires pour permettre l'entrée en vigueur à cette même date ou à la même occasion des articles additionnels que votre rapporteur vous propose.

Votre commission vous propose d'**adopter cet article ainsi modifié.**

Intitulé du projet de loi

Votre commission a également adopté un amendement de coordination modifiant l'intitulé du projet de loi afin d'y supprimer la référence au caractère obligatoire du temps scolaire durant lequel le service d'accueil est proposé.

Votre commission vous demande d'**adopter l'intitulé du projet de loi ainsi amendé.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a **adopté le projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves dans les écoles maternelles et primaires pendant le temps scolaire.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 18 juin, sous la présidence de **M. Jacques Valade, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Philippe Richert** sur le **projet de loi n° 389 (2007-2008) instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire.**

Un large débat a suivi l'exposé de l'orateur.

Après avoir salué la qualité des travaux du rapporteur, **M. Ivan Renar** a indiqué qu'au-delà du droit d'accueil institué par le projet de loi, le Sénat aurait à se prononcer une nouvelle fois sur le principe même de l'existence d'un service minimum, qui limite fortement les effets des mouvements sociaux et conduit à poser des conditions significatives à l'exercice du droit de grève, pourtant garanti par la Constitution. Au surplus, il est loin d'être certain qu'il soit opportun de légiférer, la question essentielle tenant à l'absence d'une véritable culture de la négociation dans notre pays. Ce serait pourtant là la seule vraie manière de prévenir les conflits. Enfin, la contribution versée par l'État devrait être calculée à partir des frais effectivement engagés par les communes, afin d'être une véritable compensation.

M. Jean-Claude Carle a ensuite souligné que le projet de loi était particulièrement attendu par l'ensemble des familles, avant de se réjouir que les travaux du rapporteur aient permis de dissiper les zones d'ombre et les imprécisions qui régnaient encore au sujet de certaines dispositions. Le régime de responsabilité des communes, les modalités pratiques d'organisation du service et les questions de financement restaient encore mal déterminées, mais sont largement clarifiées par les propositions du rapporteur.

Il a également indiqué qu'il présenterait à titre personnel deux amendements permettant de garantir que la compensation versée aux communes prendrait en compte leurs contraintes à raison de leur situation géographique ou de leur taille et prévoyant l'indexation de ladite contribution.

M. Yannick Bodin a exposé les deux attitudes possibles face à ce texte. La première consiste à s'interroger sur l'opportunité de l'intervention du législateur, compte tenu des restrictions au libre exercice du droit de grève qu'elle entraînera. A cet égard, il n'est pas certain que s'appuyer sur les sondages soit la meilleure manière pour le législateur d'accomplir ses missions. La seconde est inspirée par le souci d'améliorer les modalités pratiques de mise en œuvre du service par les communes. Ces deux logiques sont largement incompatibles et le moment venu, chacun devra choisir entre

elles. Pourtant, des interrogations sur le texte demeurent, notamment dans les cas où la commune aura à mettre en œuvre le service d'accueil.

M. Jean-Paul Emin a mis l'accent sur l'intérêt qu'il y aurait à indexer la compensation versée par l'État, afin de garantir aux communes qu'elles disposeront toujours du niveau de ressources suffisant pour mettre en œuvre le service.

M. Ambroise Dupont s'est déclaré étonné de la rédaction de l'article 9 du projet de loi, qui précise que la commune peut confier par convention le service d'accueil à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il s'est interrogé sur l'opportunité d'un tel mode de transfert et sur l'effet que ce dernier pourrait avoir sur le régime de responsabilité applicable. Il a estimé que le transfert de la compétence scolaire à un EPCI devait valoir transfert de compétence pour l'organisation du service d'accueil.

Mme Marie-Christine Blandin a mis en exergue l'importance symbolique qu'aurait la consécration de l'accueil comme dans les missions de l'école. Au moment où de nombreux parents semblent parfois assimiler cette dernière à une garderie, il n'est pas certain que cette reconnaissance soit réellement opportune.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin s'est enfin interrogée sur le mode de calcul de la compensation versée aux communes, qui devrait être fonction du nombre d'élèves que ces dernières prévoient d'accueillir et non du nombre d'élèves qu'elles accueillent effectivement.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Richert**, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- le service d'accueil n'est pas un service minimum, puisqu'il faudrait pour cela proposer des enseignements délivrés par des professeurs remplaçants et non un simple accueil ;

- s'agissant de la compensation, la loi doit en définir le cadre général, mais la fixation d'un montant précis ou de modalités d'indexation relève à l'évidence du pouvoir réglementaire. Pour autant, il serait effectivement souhaitable que le forfait de 90 € par tranche de 15 élèves accueillis soit revu à la hausse afin de tenir compte des contraintes inégales pesant sur les communes. Il serait donc utile qu'une contribution plancher soit prévue et que le forfait soit révisé afin de passer à 120 € par groupe de 12 enfants accueillis. Si cela se révélait impossible, cette hausse devrait à tout le moins être prévue pour la première tranche d'enfants accueillis ;

- il était nécessaire de légiférer pour confier, dans une hypothèse bien déterminée, la compétence d'organisation du service d'accueil aux communes. Ces dernières sont en effet les seules à pouvoir le mettre en œuvre dans de bonnes conditions en cas de grève d'importance et offrir ainsi une nouvelle facilité aux familles, qui sont nombreuses à en avoir besoin ;

- l'article 9 prévoit non un transfert de compétence, mais la possibilité pour une commune de recourir aux services d'une autre commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale pour mettre en œuvre le service d'accueil. Il s'agit donc d'une simple prestation de services ;

- les articles 4 et 5 du projet de loi prévoient que la commune est compétente dans le seul cas où, à la suite d'une grève, la proportion prévisible de professeurs grévistes dépasse 10 % de l'ensemble des enseignants des écoles primaires de la commune. La rédaction de ces articles nécessite une clarification et un amendement sera proposé en ce sens.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Gilles Moindroit**, secrétaire général du Syndicat national unitaire des instituteurs et professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP-FSU) ;
- **M. Jean-Claude Halter**, président, et **M. Vincent Gavard**, secrétaire général adjoint, du Syndicat national des écoles (SNE-CSEN) ;
- **M. Jean-Jacques Hazan**, président, et **Mme Karine Autissier**, chargée de mission, de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) ;
- **M. Gilles Sérafin**, directeur des études, et **Mme Patricia Humann**, coordinatrice département éducation jeunesse, de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;
- **M. Guy Barbier** et **Mme Dominique Thoby**, secrétaires nationaux du Syndicat des enseignants (SE-UNSA) ;
- **Mme Claudine Caux**, vice-présidente, et **Mme Valérie Marty**, membre conseiller, de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) ;
- **M. Pierre-Yves Jardel**, maire référent éducation de l'Association des maires de France (AMF)

ANNEXE

Code de l'éducation

Article L. 212-15

Sous sa responsabilité et après avis du conseil d'administration ou d'école et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire ou attributaire des bâtiments, en vertu des dispositions du présent titre, 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. Ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.

La commune ou, le cas échéant, la collectivité propriétaire peut soumettre toute autorisation d'utilisation à la passation, entre son représentant, celui de l'école ou de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser des activités, d'une convention précisant notamment les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne l'application des règles de sécurité, ainsi que la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels.

A défaut de convention, la commune est responsable dans tous les cas des dommages éventuels, en dehors des cas où la responsabilité d'un tiers est établie.

Article L. 216-1

Les communes, départements ou 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. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'État, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.

L'organisation des activités susmentionnées est fixée par une convention, conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire, qui détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'État peuvent être mis à la disposition de la collectivité.

Code du travail

Article L. 2512-1

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent :

1° Aux personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ;

2° Aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public.

Article 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.

Code pénal

Article 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 15000 euros d'amende.

Code de procédure pénale

Article 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'Etat 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 de l'action sociale et des familles

Article L. 227-4

La protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'État, est confiée au représentant de l'État dans le département.

Ce décret définit, pour chaque catégorie d'accueil, la réglementation qui lui est applicable, et les conditions dans lesquelles un projet éducatif doit être établi.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'accueil organisé par des établissements d'enseignement scolaire.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code 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 <i>obligatoire</i></p> <p>Article premier</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>« <i>TITRE III</i></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>« <i>CHAPITRE III</i></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>« <i>Art. L. 133-1.</i> - Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique est accueilli pendant le temps scolaire <i>obligatoire</i> pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Lorsque ces enseignements ne peuvent pas être dispensés, il bénéficie d'un service d'accueil. »</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 premier</p> <p>Sans modification</p> <p>Article 2</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« <i>Art. L. 133-1.</i> – Tout...</p> <p>...temps scolaire pour y...</p> <p>...programmes. Lorsque <i>par suite de l'absence ou de l'empêchement du professeur habituel de l'élève et de l'impossibilité de le remplacer</i>, ces enseignements ne peuvent lui être <i>délivrés</i>, il bénéficie <i>gratuitement</i> d'un service d'accueil. »</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 3

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 :

« *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.*

« II. - Les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation préalable sont fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine notamment :

« 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 à la notification. Ce délai ne peut dépasser trois jours ;

« 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 ;

« 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

Article 3

Alinéa sans modification

« *Art. L. 133-2. - I. - Afin de prévenir les conflits, un préavis de grève concernant les personnels enseignants du premier degré des écoles 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. – Non modifié

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

fournies ;

« 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 ;

« 6° Les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation préalable ainsi que les informations qui doivent y figurer ;

« 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.

« 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 oeuvre. »

Article 4

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 :

« Art. L. 133-3. - 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. »

« III. – Non modifié

Article 4

Alinéa sans modification

« Art. L. 133-3. - Les enfants...

...temps scolaire.
Sauf lorsque la commune en est chargée en application du troisième alinéa de l'article L. 133-4, ce service est organisé par l'État.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 5

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 :

« Art. L. 133-4. - 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 élémentaire publique informe l'autorité administrative, au moins quarante-huit heures avant de participer à la grève, de son intention d'y prendre part.

« L'autorité administrative communique sans délai au maire, pour chaque école, le nombre de personnes ayant fait cette déclaration et exerçant dans la commune.

« 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. »

Article 5

Alinéa sans modification

« Art. L. 133-4. – Alinéa sans modification

« Dans le cadre de la négociation préalable prévue à l'article L. 133-2, l'Etat et la ou les organisations syndicales représentatives des personnels 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.

Alinéa sans modification

« La commune met en place ce service d'accueil à destination des élèves d'une école maternelle ou élémentaire publique située sur son territoire lorsque le nombre des personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève en application du premier alinéa du présent article est égal ou supérieur à 20 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans cette école. »

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 6

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 :

« *Art. L. 133-5.* - 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. »

Article 7

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 :

« *Art. L. 133-6.* - 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. »

Article 6

Sans modification

Article 7

Alinéa sans modification

« *Art. L. 133-6.* - Pour la mise en œuvre du service prévu au troisième alinéa de l'article L. 133-4, la commune...

...l'enseignement. »

Article additionnel après l'article 7

Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-6-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 133-6-1* - Le maire et l'autorité académique établissent d'un commun accord la liste des personnes susceptibles de participer à l'organisation du service d'accueil proposé en application du troisième alinéa de l'article L. 133-4.

« *A cette fin, l'autorité académique s'assure, par une vérification opérée dans les conditions prévues au 3e de l'article 706-53-7 du*

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

code de procédure pénale, que les personnes volontaires pour participer à l'organisation du service ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelle ou violente.

« Lorsque l'autorité académique est conduite à ce titre à écarter certaines personnes de la liste prévue au premier alinéa du présent article, 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. »

Article 8

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 :

« *Art. L. 133-7. - 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.*

« Cette contribution est fonction du nombre d'élèves accueillis. Son montant et les modalités de son versement sont fixés par décret. »

Article 8

Alinéa sans modification

« *Art. L. 133-7. – Alinéa sans modification*

« Cette compensation est...

...décret. »

Article additionnel après l'article 8

Dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code de l'éducation, il est inséré un article L. 133-7-1 ainsi rédigé :

« *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*

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

*actions récursoires qui lui sont
ouvertes. »*

Article 9

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 :

« *Art. L. 133-8.* - La commune
peut confier par convention à une autre
commune ou à un établissement public
de coopération intercommunale
l'organisation du service d'accueil. »

Article 9

Alinéa sans modification

« *Art. L. 133-8.* - La commune...

...l'organisation *pour son compte* du
service d'accueil. »

Article 10

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.

Article 10

Les articles L. 133-1, L. 133-3 à
*L. 133-6, L. 133-6-1, L. 133-7 et
L. 133-7-1* du code...

...code *et au plus tard*
le 1^{er} septembre 2008.