

Accueil minimum : on en sait plus



Dénoncée par des enseignants qui y voyaient – pour certains – une atteinte au droit de grève, critiquée par des maires qui s'interrogeaient sur sa faisabilité et sur son financement, la nouvelle obligation d'accueil des élèves ne pouvait que donner lieu à contentieux. À cette occasion, le Conseil d'État vient d'apporter d'utiles précisions sur son organisation.

Le syndicat UNSA a demandé l'annulation de la circulaire¹ de mise en œuvre de la loi² créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires. Simultanément, la commune de Brest a contesté la légalité du décret du 4 septembre 2008³, relatif à la compensation financière de ce service. Le Conseil d'État a procédé à la jonction de ces deux affaires qu'il a tranchées⁴. Par ailleurs, plusieurs communes ayant refusé d'organiser cet accueil certains jours de grève, le Conseil d'État⁵ a, pour la première fois, rendu une décision sur les ordonnances prises à ce sujet par les juges des référés.

LES CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE PUBLIC D'ACCUEIL

Il constate, tout d'abord, que ce nouveau service public d'accueil des élèves « est directement associé au service public d'enseignement en contribuant, notamment, à sa continuité ». Effectivement, l'enseignement nécessite une certaine régularité et la prise en charge des élèves permet au service public de fonctionner correctement.

Toutefois, le Conseil d'État considère qu'association n'est pas fusion et que le service public d'accueil doit être analysé comme distinct du service public d'enseignement. En effet, il ne se substitue pas aux cours. D'ailleurs, ni la loi, ni le décret, ni la circulaire ne comportent d'exigence de diplôme concernant les personnes assurant l'accueil. C'est un service complémentaire – au même titre que la cantine – destiné à faciliter la vie professionnelle et personnelle des parents d'élèves. La consultation du Conseil supérieur de l'éducation n'étant exigée que pour les questions relatives au service public d'enseignement, elle ne s'imposait donc pas dans le cas présent.

L'ORGANISATION DE L'ACCUEIL

De nombreuses circulaires ont déjà eu comme objet d'organiser le droit de grève. En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser (CC 25 juillet 1979, n° 79-105 DC) que cohabitaient deux principes contradictoires, mais ayant l'un et l'autre valeur constitutionnelle : le droit de grève et la continuité des services publics. Il revient au législateur de tracer la délicate voie de conciliation. Puis chaque ministre – en tant que chef de service (CE, 7 février 1936, Jamart) – doit en assurer concrètement l'organisation, notamment par voie de circulaire.

On sait que le raisonnement résultant de la jurisprudence Notre-Dame-du-Kreisker (CE Ass. 29 janvier 1954) n'a plus cours. Désormais, il convient de distinguer entre les circulaires impératives – faisant grief – et les circulaires non impératives. Mais dans le cas présent, le Conseil d'État considère que, pour l'essentiel, les dispositions de la circulaire du 26 août 2008 ont bien un caractère impératif. Elle peut donc faire l'objet d'un recours. Pour autant, toutes ses dispositions ne sont pas illégales. À nouveau, le Conseil d'État procède à une analyse attentive des différents points traités.

- En exigeant des grévistes une déclaration écrite, la circulaire n'ajoute rien aux textes. Elle permet simplement de s'assurer que les exigences posées par la loi sont bien respectées.
- Sont évoquées dans la circulaire les personnes susceptibles d'assurer l'accueil (agents municipaux, assistantes maternelles, animateurs d'association, gestionnaires de centres de loisirs, membres d'associations familiales, enseignants à la retraite, parents d'élèves). Assez logiquement, le Conseil d'État n'y voit qu'une

► **Hervé Groud**
Professeur de droit public
à l'Université de Reims
hervegroud@orange.fr

énumération indicative ne liant pas les maires, qui doivent s'assurer que les personnes choisies disposent des qualités nécessaires pour accueillir et encadrer les enfants.

- La question de la responsabilité inquiétait les élus. La circulaire prévoit que la responsabilité administrative de l'État se substitue à celle de la commune s'il y a fait dommageable commis ou subi par l'élève, résultant notamment d'un comportement de l'agent assurant le service d'accueil, qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle non détachable du service. Les auteurs de la circulaire ne commettent pas plus d'illégalité lorsqu'ils écrivent que la commune demeure, au contraire, responsable lorsque le dommage est la conséquence d'un mauvais entretien des locaux.

En revanche, sur deux points, le Conseil d'État juge que la circulaire franchit la ligne rouge.

- Il était prévu que le préfet soit destinataire des informations figurant au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infraction sexuelles, afin évidemment de vérifier que les personnes proposées par le maire n'y figurent pas. L'intention était peut-être louable, mais cette consultation n'est pas prévue par le Code de procédure pénale et une simple circulaire ne pouvait l'ajouter. Seule l'autorité académique, en application de l'art. L. 133-7 du Code de l'éducation, peut accéder au fichier et écarter certaines personnes. Sans modification législative, il conviendra donc de se référer à cette interprétation.
- Lorsqu'en raison de sa petite taille, une commune ne peut pas organiser le service d'accueil, elle peut le déléguer par convention à une autre commune, à un EPCI ou à la caisse des écoles, conformément à l'art. L. 133-10 du Code de l'éducation. Mais la circulaire ajoute à cette liste « une association gestionnaire d'un centre de loisir ». Or la liste des délégataires ayant été fixée par la loi, l'ajout, à nouveau, ne pouvait qu'être considéré comme illégal.

LES COMPENSATIONS FINANCIÈRES

La question de la compensation financière avait suscité l'ire de plusieurs maires. Il n'est pas certain que les réponses du Conseil d'État les apaisent.

- Il est précisé à l'art. L. 1211-3 du CGCT que le comité des finances locales est obligatoirement consulté sur les décrets com-

portant des « dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales ». Or cet avis n'a pas été sollicité sur le décret du 4 septembre 2008. Le Conseil d'État admet que la nouvelle obligation d'accueil n'est pas sans incidence budgétaire pour les communes, mais estime que ce décret ne saurait être considéré comme une disposition « à caractère financier » au sens de l'art. L. 1211-3. Il est vrai que tous les textes réglementaires organisant les dépenses des collectivités, devraient alors être examinés par le Comité. L'interprétation précise qui prévalait perdure donc.

- Les conditions permettant de calculer la compensation financière faisaient également débat. Pour en établir le montant, l'autorité académique doit avoir connaissance du nombre d'enseignants grévistes et du nombre d'enfants accueillis. Or seule cette seconde information – selon le décret du 4 septembre 2008 – doit être notifiée par le maire au rectorat. Mais assez logiquement, le Conseil d'État a considéré qu'à partir du moment où l'autorité académique disposait du nombre d'enseignants grévistes, il n'était pas nécessaire pour le calcul de la compensation à verser aux communes, que le maire procède à cette notification. ■

1. Circulaire n° 2008-111 du 26 août 2008, portant mise en œuvre de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008.
2. Loi n° 2008-790 du 20 août 2008, instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, JO du 21 août 2008, p. 13076
3. Décret n° 2008-901 du 4 septembre 2008, relatif à la compensation financière de l'État au titre du service d'accueil, JO du 6 septembre 2008, p. 13 964.
4. CE, 17 juin 2009, Syndicat des enseignants UNSA, n° 321897.
5. CE, 7 octobre 2009, Commune de Plessis-Pâté, n° 325829.

DOC
DOC

À télécharger

Sur www.lettreducadre.fr/base-juridique.html
- CE, 17 juin 2009
- CE, 7 octobre 2009

À lire

Acteurs de la vie scolaire

Le magazine des
professionnels territoriaux
de l'éducation et des temps
de l'enfant.

Pour recevoir un numéro
gratuitement :

marie-aurelie.griere@territorial.fr

