

## ÉDUCATION

# Le service minimum d'accueil à l'école

### L'ESSENTIEL

#### ■ Donner des assurances

La loi du 20 août 2008 généralise le service d'accueil dans les écoles en cas de grève, tout en tentant de donner des assurances aux intéressés : collectivités locales, organisations syndicales et enseignants.

#### ■ Un service d'accueil circonstancié

Cet accueil, imposé de façon urgente, constitue un palliatif systématique au remplacement, donc à l'enseignement, mais n'a pas vocation à se substituer au service d'enseignement en cas de défaillance.

#### ■ Garantie

La loi ne répond pas pleinement à l'inquiétude que suscite ce service en apportant des garanties aux collectivités en cas de responsabilité administrative ou pénale.

#### UNE ANALYSE DE

**Didier SEBAN**, avocat, SCP Seban & associés  
**Mathieu HEINTZ**, chef du service juridique  
au conseil général de l'Isère

**L**a loi n°2008-790 du 20 août 2008 institue un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

Ce texte, couramment nommé «loi sur le service minimum à l'école» a pour objectif d'assurer l'accueil des enfants scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires en cas de grève du personnel enseignant. Le dispositif, dans ses grandes lignes, avait été expérimenté pendant l'année scolaire 2008 sur la base d'une circulaire du ministre de l'Éducation nationale du 8 janvier 2008. Mais son ampleur était toutefois restée limitée (1). La loi du 20 août 2008 cherche donc à généraliser le service d'accueil dans les écoles en cas de grève, tout en donnant des assurances aux intéressés : collectivités locales, organisations syndicales et enseignants. Selon une même logique que la loi du 21 août 2007 relative au «service minimum dans les transports publics» (2), le texte s'articule principalement autour de trois piliers.

Le premier garantit le droit à l'accueil des élèves lorsque les cours ne peuvent leur être dispensés, notamment en cas de grève. Le deuxième tente de limiter les risques de grève en créant une obligation de négociation pour les organisations syndicales des personnels enseignants. Enfin, le troisième pilier concerne l'organisation du service d'accueil en cas de grève.

Les collectivités locales sont directement impactées par cette loi. Cependant, son champ d'application est limité aux écoles maternelles et élémentaires. Seules les communes sont concernées par sa mise en œuvre, à l'exclusion des départements compétents en matière de collèges et des régions pour les lycées. En revanche, le dispositif du service d'accueil est également prévu pour les écoles privées

**À NOTER**  
Seules les communes sont concernées par l'organisation du service d'accueil, à l'exclusion des départements et des régions, mais le dispositif est également prévu pour les écoles privées sous contrat.

(Code éducatif, art. L.133-12). Enfin, la loi est en quelque sorte d'effet immédiat. Son entrée en vigueur était prévue, au plus tard, le 1<sup>er</sup> septembre 2008 (art. 15 de la loi).

A cet égard, et dès lors que le droit d'accueil est consacré (I), cela suppose pour les communes de connaître les modalités pratiques de son organisation (II), en tenant compte des compensations accordées par l'État (III).

### I. L'obligation d'accueil des élèves

Le droit d'accueil des élèves est désormais codifié dans le Code de l'éducation. La loi du 20 août 2008 complète en effet sa première partie relative aux «dispositions générales et communes» par un chapitre portant spécifiquement sur «l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires». C'est l'article L.133-1 qui consacre ce nouveau droit. Il ins-

### RÉFÉRENCES

■ Code de l'éducation, art. L.111-1 à L.111-5, L.133-1, L.133-7, L.133-12, L.133-4, L.133-6, L.133-8, L.133-10, L.212-15, L.216-1.

■ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles, JO du 21 août.

■ 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.

■ Ministère de l'Éducation nationale, Circulaire du 8 janvier 2008 : Mise en place d'un service minimum d'accueil dans les écoles maternelles et élémentaires en cas de grève des personnels enseignants du 1<sup>er</sup> degré.

titue un service d'accueil, distinct du service d'enseignement, mais dont la mise en œuvre est conditionnée par certains événements.

### La distinction entre service d'enseignement et service d'accueil

La loi opère une distinction entre le service de l'enseignement et celui de l'accueil lorsque le premier s'interrompt. La première partie de l'article L.133-1 précité ne fait que rappeler les principes fondamentaux du droit à l'éducation énoncés aux articles L.111-1 à L.111-5 du Code de l'éducation, et n'apporte pas de nouveauté en tant que telle.

La scolarisation d'un élève équivaut à la délivrance d'enseignements définis par les programmes nationaux. Cependant, lorsqu'ils ne peuvent être délivrés, une obligation d'accueil gratuite pour les familles subsiste, 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 (3).

Cette distinction met-elle pour autant fin à la confusion du service d'enseignement et du service d'accueil, comme le suppose un rapport du Sénat (4)? Si l'organisation du service public de l'enseignement relève, en principe, de la seule compétence de l'Etat, les collectivités locales peuvent organiser, à titre facultatif, de nombreuses activités périscolaires ou extrascolaires. En premier lieu, «le maire peut utiliser les locaux et les équipements scolaires de 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» (Code éducatif, art. L.212-15). L'exemple traditionnel est celui des aides aux devoirs, qui prennent généralement la forme d'un accueil offert aux élèves après les cours. Le financement étant assuré par la commune. Plus encore, l'article L.216-1 du code dispose que les collectivités locales peuvent organiser, cette fois pendant les heures d'ouverture

des établissements scolaires, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Le prolongement du service

## Code de l'éducation, article L.133-1

Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire, publique ou privée sous contrat, est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer. Il en est de même en cas de grève, dans les conditions prévues aux articles L.133-3 à L.133-12.

public de l'enseignement par les collectivités locales est donc bien une réalité. Le service d'accueil pourrait à son tour suivre cette voie. La loi circonscrit néanmoins ce droit.

### Un service d'accueil circonstancié

Le Code de l'éducation prévoit que le service d'accueil est mis en œuvre seulement dans deux cas. Soit en raison de l'absence imprévisible de l'enseignant et de l'impossibilité de le remplacer. Soit en cas de grève.

Cependant, l'objet de la loi du 20 août 2008 est uniquement d'organiser l'accueil des enfants dans la seconde hypothèse.

En revanche, rien n'est précisé sur les modalités d'accueil en cas d'absence imprévisible du professeur. A cet égard, le Sénat a souhaité rappeler que l'accueil devait rester subsidiaire, le remplacement étant la règle (5). On peut craindre, en effet, que l'accueil, imposé de façon urgente, constitue un palliatif systématique au remplacement, donc à l'enseignement. Or, le service d'accueil n'a pas vocation à se substituer au service d'enseignement en cas de défaillance. A fortiori, l'article L.111-1 du Code de l'éducation dispose que «l'Education nationale est la première priorité nationale [...]». Le droit à l'éducation est garanti à chacun [...]. La mission d'intérêt général d'enseignement impose d'ailleurs au ministère de l'Education nationale l'obligation d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement selon les horaires réglementairement prescrits. Le manquement à cette

obligation, qui a pour effet de priver un élève de l'enseignement considéré pendant une certaine période, est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat (6). Enfin, concernant l'obligation d'accueil en cas de grève, le Conseil constitutionnel a considéré qu'elle n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice de ce dernier droit; mais au contraire qu'elle trouve son fondement dans le principe de continuité du service public (7). Le législateur a donc pu valablement organiser les modalités d'accueil des enfants en cas de grève pendant le temps scolaire.

## II. Mise en œuvre du service d'accueil

Après avoir instauré le droit à l'accueil des enfants en cas d'interruption du service scolaire, la loi fixe ensuite ses modalités d'organisation en cas de grève. Le dispositif prévu à cet effet procède par pallier; d'une obligation de négociation préalable à un seuil de déclenchement du service d'accueil par la commune.

### Les négociations préalables et le devoir d'information

La loi met tout d'abord en place un dispositif qui vise à prévenir les conflits, afin que les perturbations du service de l'enseignement demeurent exceptionnelles.

Ainsi, un préavis de grève ne pourra intervenir qu'à l'issue d'une négociation préalable entre l'Etat et les organisations syndicales représentatives. Un décret devra préciser les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation. Ensuite, pour que le service d'accueil puisse être correctement organisé, le personnel enseignant doit déclarer à «l'autorité administrative»; au moins quarante-huit heures (comprenant au moins un jour ouvré) avant

(1) Rapp. n°408 du 19 juin 2008 de Ph. Richert, p.13.  
 (2) Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports réguliers de voyageurs; commentaire de l'auteur; «Transports publics locaux: L'organisation du service minimum», «La Gazette» du 7 janvier 2008, p.56.  
 (3) Rapp. n°408 du 19 juin 2008 (de Ph. Richert), p.17.  
 (4) Idem.  
 (5) Rapport n° 408 du 19 juin 2008 (session 2007-2008) de Philippe Richert, p. 24.  
 (6) H. Peretti, «Code de l'éducation commenté», Berger-Lévrault, 3<sup>e</sup> éd., p. 49; CE 27 janvier 1988, «Min. Educ. nat. c/Graud», Rec. p. 39; TA Versailles 3 novembre 2003, «Kepeklian, c/Min. Educ.nat.», req. n° 0104490.  
 (7) Conseil constitutionnel, décision n°2008-569 DC 7 août 2008.

**A NOTER**  
 Un préavis de grève ne pourra intervenir qu'à l'issue d'une négociation préalable entre l'Etat et les organisations syndicales représentatives.

■ ■ ■ de participer à la grève, son intention d'y prendre part (*Code éduc., art. L.133-4, al. 1*). L'autorité administrative n'est pas identifiée. Mais il y a lieu de penser qu'il s'agit de l'inspection d'académie qui assure notamment la gestion des enseignants. Il ne s'agit pas, en tout état de cause, de la commune puisque cette autorité administrative doit ensuite communiquer sans délai, au maire, le nombre d'enseignants grévistes pour chaque école (*Code éduc., art. L.133-4, al. 3*). Sur la base de cette information le service d'accueil peut alors être activé.

**Le seuil d'intervention de la commune**

La responsabilité de la mise en œuvre de l'accueil diffère selon le pourcentage d'enseignants grévistes. En effet, la commune n'est compétente pour le mettre en place que lorsque le nombre des personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans l'école (*Code éduc., art. L.133-4, al. 4*). En dessous de ce seuil, l'Etat demeure compétent pour organiser l'accueil des élèves. Il y a lieu de penser que, dans ce dernier cas, celui-ci se fera avec les moyens humains présents dans l'école, en répartissant les élèves entre les différents professeurs présents.

Le seuil est apprécié sur la base des personnels enseignants, à l'exclusion donc des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles. Ces derniers, s'ils font partie de la communauté éducative, sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants, ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel (8). Autrement dit, ils ne sont pas chargés de l'enseignement aux enfants.

Par ailleurs, lorsque la mise en œuvre relève de la commune, elle dispose alors de la possibilité de confier par convention à une autre commune, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou à la caisse des écoles (sur demande de son président) le service d'accueil (*Code éduc., art. L.133-10, al. 1 et 2*). En outre, son organisation revient de droit à l'EPCI qui s'est vu confier les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques et l'accueil périscolaire (*Code éduc., art. L.133-10, al. 3*).

Enfin, la commune n'est compétente que pour les seules écoles publiques. Pour les écoles privées, la mise en place du service d'accueil relève de leur autorité de gestion (*Code éduc., art. L.133-12*).

**Les modalités pratiques d'organisation**

En pratique, pour que l'accueil puisse être efficacement réalisé, la commune informe les familles des modalités d'organisation de ce service (*Code éduc., art. L.133-4, al. 5*). Le mode d'information est librement déterminé par la collectivité: affichage sur le panneau d'information de l'école, lettre circulaire, etc. Quant au lieu, la commune peut accueillir les élèves dans les locaux des écoles maternelles et élémentaires, y compris lorsque ceux-ci contiennent d'être utilisés en partie pour les besoins de l'enseignement (*Code éduc., art. L.133-6*).

En outre, la désignation des personnes assurant le service d'accueil relève de la compétence du maire, qui doit veiller à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants (*Code éduc., art. L.133-7, al. 1*). Malgré des demandes des élus locaux, la loi ne précise pas le taux d'encadrement nécessaire, qui est donc laissé à la libre appréciation de la commune (9).

Cette liste est transmise à l'inspection académique qui s'assure que les personnes ne figurent pas dans le fichier national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, et peut éventuellement en écarter certaines (*Code éduc., art. L.133-7, al. 2 et 3*). Enfin, il peut être relevé que la loi n'indique pas non plus le niveau de qualification requis du personnel qui sera chargé de l'accueil; ce qui pose la question de l'encadrement d'enfants par des agents dont ce n'est pas la fonction habituelle.

Pour les petites communes comptant une école publique, le service minimum d'accueil risque de les exposer à des problèmes insolubles. En effet, avec un personnel municipal très réduit, elles seront obligées, les jours de grève, de s'occuper de l'accueil des enfants au lieu de remplir leurs missions habituelles, causant ainsi un préjudice à l'en-

semble de leur population. Elles pourraient en outre être contraintes à faire appel à du personnel d'appoint, recruté spécialement pour ces journées de grève, ce qui les exposera à d'importantes dépenses. Cependant, en confiant à la commune le soin d'organiser le service d'accueil lorsque le nombre d'enseignants grévistes du primaire dépasse un seuil de 25 %, la 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 compensatoires.

**III. Contreparties au service d'accueil**

Le transfert de cette nouvelle compétence a suscité des réactions plus que réservées de la part des élus locaux (10). La loi tente donc de les rassurer en instaurant à la fois une compensation financière, mais également des garanties en cas d'engagement de la responsabilité de la commune du fait de cette activité.

**La compensation financière**

La loi du 20 août 2008 instaure un service gratuit d'accueil des enfants en cas de grève. En contrepartie de cette gratuité et de la prise en charge par la commune, l'Etat lui verse une compensation financière au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil. Cette compensation est fonction du nombre d'élèves accueillis, mais n'a pas vocation à être intégrale.

Pour autant, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi a suffisamment déterminé le niveau des ressources accompagnant la création de ce service public d'accueil (11). Ainsi, le montant de la compensation est égal à 110 euros par jour et par groupe de quinze élèves accueillis (12). Il est porté à au moins 200 euros pour une commune ou un établissement de coopération intercommunale qui générerait également, par le biais d'une convention, le service d'accueil pour le compte d'autres collectivités (13).

Enfin, la loi garantit un niveau de compensation minimum, puisque, en tout état de cause, elle ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève (*Code éduc., art. L.133-8*). Quant à son versement, la loi instaure un délai de paiement qui intervient

**À NOTER**  
La désignation des personnes assurant le service d'accueil relève de la compétence du maire, qui doit veiller à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants.

au maximum trente-cinq jours après notification par le maire, à l'autorité académique, d'un document mentionnant la date de l'organisation de l'accueil et le nombre d'élèves accueillis par école (*Code éducatif*, art. L.133-8, al. 5 et art. 4 du décret du 4 septembre 2008). Pour les écoles privées, c'est également l'Etat, et non la commune, qui verse la contribution financière à l'organisme de gestion qui a mis en place le service d'accueil (*Code éducatif*, art. L.133-12, al. 3). Par ailleurs, la loi cherche à préserver la commune des risques judiciaires qui découleraient de dommages ou d'accidents causés à l'occasion du service d'accueil.

### Les garanties judiciaires

L'activité d'accueil et de garderie des enfants est naturellement génératrice de risques. C'est d'ailleurs l'une des principales réserves émises par les associations d'élus sur ce texte. La loi tente donc de répondre à cette inquiétude en apportant des garanties aux collectivités locales en cas de responsabilité administrative ou pénale.

Les collectivités peuvent voir leur responsabilité administrative engagée vis-à-vis des tiers ou des usagers en raison des dommages causés à l'occasion de l'organisation ou du fonctionnement des services publics dont elles ont la charge. Il s'agit alors d'indemniser les victimes des conséquences financières du préjudice subi. Notamment, en matière d'activités sportives et de loisirs, des jurisprudences récurrentes retiennent la responsabilité de collectivités pour défaut de surveillance (14) ou pour imprudence (15).

En réponse à ce risque, l'article L.133-9 du Code de l'éducation prévoit que la responsabilité administrative de l'Etat 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.

La loi prévoit également que l'Etat est subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui

**A NOTER**  
Le montant de la compensation est égal à 110 euros par jour, et par groupe de quinze élèves accueillis.

lui sont ouvertes. Ce cas trouvant à s'appliquer principalement dans l'hypothèse où les dommages com-

mis par les agents chargés du service d'accueil résulteraient d'une faute détachable du service, c'est-à-dire d'une faute personnelle. Cependant, les dommages causés peuvent également avoir des conséquences pénales. Précisément, l'article 121-2 du Code pénal dispose que les personnes morales, dont les collectivités locales, sont responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois, les collectivités et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conven-

### A NOTER

La responsabilité de l'Etat 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.

tions de délégation de service public. A cet égard, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que l'animation de classes de découverte pendant le temps scolaire constitue une activité du service public de l'enseignement qui, par sa nature même, n'est pas susceptible de faire l'objet de conventions de délégation de service public (16). Par conséquent, une collectivité territoriale ne peut être déclarée responsable pénalement au titre d'infractions commises dans l'exercice d'une telle activité. Par analogie, il pourrait être considéré que le service d'accueil constitue une activité à la périphérie du service public de l'enseignement; ce qui aurait pour effet d'exonérer de toute responsabilité pénale une commune mise en cause suite à des infractions commises dans ce cadre.

Néanmoins, la loi ne préserve pas le maire ou le maire adjoint chargé de l'éducation, voire le directeur des affaires scolaires, de la commune, de poursuites pénales pour des dommages causés à un enfant dans le cadre du service d'accueil. Tout au plus, elle prévoit que l'Etat accorde au maire sa protection, sous réserve que la faute ne soit pas détachable de l'exercice de ses fonctions (*Code éducatif*, art. L.133-9, al. 2). Cette protection consiste, dans la plupart des cas, en la prise en charge des frais d'avocats et de défense. Il s'agit en l'espèce d'une dérogation à l'article L.2123-34 du Code général des collectivités territoriales selon lequel cette protection revient à la commune.

Le service d'accueil devait être opérationnel dès la rentrée scolaire de septembre 2008, son décret d'application relatif à la compensation financière ayant été publié au Journal officiel le 6 septembre 2008. Par ailleurs, l'application de la loi fera l'objet d'une évaluation qui prendra la forme d'un rapport déposé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2009 au Parlement (17). Elle retracera les difficultés matérielles rencontrées par les communes pour l'organisation du service d'accueil. En définitive, ce texte constitue une étape supplémentaire dans la prise en charge par la commune des obligations scolaires, dont le dernier avatar est le contrôle par le maire de l'absentéisme à l'école (*Code éducatif*, art. L.131-6) (18). Cependant, cette nouvelle obligation expose les communes à des revendications, voire des recours, de la part des familles.

Des associations d'élus ont souligné que la loi serait difficile à mettre en œuvre, malgré les compensations, faute principalement de moyens humains suffisants (19). Mais, dès lors que le Conseil constitutionnel a précisé que le service d'accueil concourt à la continuité du service public (20), des parents d'élèves pourraient être fondés à rechercher la responsabilité de leur commune pour les frais de garde qu'ils auraient supportés en cas d'absence de structure d'accueil lors des journées de grève. Ce risque n'a semble-t-il pas été appréhendé par la loi. ■

(8) Article 2 du décret n°92-850 modifié du 28 août 1992 relatif au statut des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

(9) Rép. min., Q. n°02585, JO Sénat 4 juin 2008, p.2524.

(10) Association des maires de France, communiqué de presse, 8 janvier 2008: réaction de l'AMF sur la mise en place d'un service minimum dans les écoles primaires en cas de grève, 6 mai 2008, service minimum dans les établissements scolaires lors de la grève du 15 mai; Association des maires ruraux de France, communiqué de presse, 19 juillet 2008: un service minimum d'accueil dans les écoles toujours inapplicable dans les communes rurales.

(11) Conseil constitutionnel, déc. n°2008-569 DC, 7 août 2008.

(12) Décret n°2008-901 du 4 septembre 2008 relatif à la compensation financière de l'Etat au titre du service d'accueil, art. 1.

(13) Décret n°2008-901 du 4 septembre 2008, art. 2.

(14) CAA Douai 2 juillet 2002, «Cie préserveuratrice foncière assurances c/Cne Nouméa», req. n°99DA20378.

(15) CAA Marseille 12 juin 2006, «M. Alain X.», req. n°04MA00090; CE 12 juin 1974, «Assoc. entraide familiale Aquitaine», req. n°84950.

(16) Cass. crim., 12 décembre 2000, n°98-83969.

(17) Loi n°2008-790 du 20 août 2008, art. 14.

(18) A. Le Mouëllic, «Le contrôle, par le maire, de l'obligation scolaire», «La Gazette» 9 juin 2008, p.63.

(19) Association des maires ruraux de France, communiqué de presse, 19 juillet 2008: un service minimum d'accueil dans les écoles toujours inapplicable dans les communes rurales.

(20) Conseil constitutionnel, décision n°2008-569 DC, 7 août 2008.