Circulaire n°2008-111 du 26 août 2008

(MEN - BDC / IOC

Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux rectrices et recteurs d'académie ; au vice-recteur de Mayotte ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale

Mise en œuvre de la loi n°2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires

NOR : MENB0800708C
RLR : 510-0

La loi n°2008-790 du 20 août 2008 crée un droit d' accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires. La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre de ce droit.

I - Organisation du service d'accueil dans les écoles publiques

A) Rôles respectifs de l'État et de la commune

---

1) Organisation par l'État

L'article L. 133-1 du code de l'éducation rappelle que l'obligation d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire incombe au premier chef à l'État. Lorsque l'enseignement est interrompu du fait d'une grève ou de l'absence imprévisible d'un enseignant, il appartient donc à l'État de mettre en place un service d'accueil des enfants concernés.
En cas de grève, lorsque le nombre de personnes ayant déclaré leur intention de faire grève est supérieur ou égal à 25 % des enseignants de l'école, le service d'accueil est assuré par la commune.

2) Organisation par la commune

La commune met en place le service d'accueil au profit des élèves des écoles dans lesquelles le nombre de personnes qui ont déclaré leur intention de participer à une grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre des personnes qui y exercent des fonctions d'enseignement.
Le calcul s'effectue par rapport au nombre total de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans chaque école. Ce nombre comprend les personnes appartenant aux corps des personnels enseignants ainsi que les enseignants non titulaires, qui exercent à temps plein ou à temps partiel dans l'école.
En revanche, les directeurs d'école qui bénéficient d'une décharge totale d'enseignement, ne sont pas comptés dans l'effectif des personnes qui exercent des fonctions d'enseignement.

B) Procédure préalable au déclenchement de la grève

1) Déclaration préalable des agents chargés de fonctions d'enseignement

Lorsqu'un préavis de grève a été déposé, toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école, telle que définie au paragraphe A 2) ci-dessus, doit déclarer au moins 48 heures avant la grève son intention d'y participer.
La personne qui participerait à un mouvement de grève sans s'être préalablement déclarée gréviste encourrait une sanction disciplinaire. En revanche, la personne qui aurait fait connaître son intention de participer au mouvement de grève peut librement y renoncer.
Le délai de déclaration préalable de 48 h doit nécessairement comprendre un jour ouvré.
Les jours ouvrés sont les jours travaillés, c'est-à-dire les jours de la semaine pendant lesquels des cours sont assurés dans l'école au sein de laquelle est affecté l'agent, même si l'intéressé n'a aucun service à assurer ce jour-là. En raison de la nouvelle organisation du temps scolaire applicable à compter de la rentrée 2008, les samedis ne peuvent être des jours ouvrés dans les écoles publiques.
En conséquence, la participation à un mouvement de grève débutant un lundi devra faire l'objet d'une déclaration individuelle au plus tard le jeudi soir de la semaine précédente. Si le mouvement de grève doit débuter un jeudi, la déclaration individuelle devra intervenir au plus tard le lundi soir, que des cours soit organisés le mercredi ou non.
Cette déclaration est faite à l'inspecteur d'académie, ou aux inspecteurs de l'éducation nationale lorsque l'inspecteur d'académie leur a confié la mission de recueillir les déclarations et que les personnels concernés par

cette obligation de déclaration en ont été informés.
La déclaration doit être faite par écrit, par lettre ou par télécopie et doit parvenir à l'autorité compétente 48 h avant l'entrée en grève de l'intéressé.
Cependant, lorsque, en application du deuxième alinéa de l'article L. 133-4, un accord a été trouvé entre l'État et les organisations syndicales représentatives dans le cadre de la négociation préalable régie par l'article L. 133-2, la déclaration est faite selon les modalités résultant de cet accord portées à la connaissance des personnels soumis à l'obligation de déclaration. Cette possibilité de modalités alternatives de déclaration n'entrera toutefois en vigueur qu'avec la publication du décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 133-2.
La déclaration indique la date et l'heure à laquelle l'intéressé entend se mettre en grève. Ainsi qu'il est précisé à l'article L. 133-5 du code de l'éducation, les déclarations sont couvertes par le secret professionnel et ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service d'accueil.
Pour permettre aux communes de mettre en place le service d'accueil lorsqu'elles y sont tenues, il appartient à l'inspecteur d'académie de recenser précisément les écoles dans lesquelles le taux prévisionnel de grévistes est égal ou supérieur à 25 %.

2) Transmission de l'information au maire

L'inspecteur de l'éducation nationale ou l'inspecteur d'académie destinataire des déclarations préalables communique au maire dès qu'il en a connaissance, le nombre, par école, de personnes ayant procédé à la déclaration et lui précise quelles sont les écoles pour lesquelles le taux de déclarations préalables est égal ou supérieur à 25 % du nombre des personnes soumises à l'obligation de déclaration.
Cette information est transmise au maire par écrit, par télécopie ou message électronique. Avant le déclenchement de la grève le préfet est informé par l'autorité académique, des communes et des établissements pour lesquels le service d'accueil devra être organisé.

3) Information des familles

Les directeurs d'école informent les familles des conséquences éventuelles du mouvement social sur le fonctionnement de leur école, par les moyens de communication les plus appropriés (affichage extérieur notamment). Lorsque le taux prévisionnel de grévistes implique l'intervention de la commune, ils facilitent la mise en place des mesures d'information que cette dernière organise à destination des familles en application de l'article L. 133-4 du code de l'éducation.

C) Organisation du service par la commune

Le législateur a choisi de laisser aux communes une grande souplesse d'organisation du service. Il n'en revient pas moins à vos services d'être attentifs à leurs difficultés et de leur prodiguer le cas échéant les conseils nécessaires à la meilleure organisation de l'accueil des enfants.

1) Les locaux d'accueil

Les communes déterminent librement le lieu d'accueil des enfants. L'accueil peut être assuré dans l'école, que celle-ci soit fermée ou partiellement ouverte conformément aux dispositions de l'article L. 133-6 du code de l'éducation, ou dans d'autres locaux de la commune. Elles peuvent choisir également de regrouper l'ensemble des enfants concernés dans un même lieu.
Si l'accueil est organisé dans une école dont les locaux continuent d'être en partie utilisés pour les besoins de l'enseignement, le directeur d'école ne peut s'opposer à ce que les salles de classe libérées en raison de l'absence d'un enseignant et les locaux communs (cour de récréation, préau, salle polyvalente, bibliothèque...) soient utilisées par la commune.
Il reviendra en outre au directeur d'école ou, s'il est absent, aux enseignants présents le jour de la grève d'assurer la surveillance de ceux des élèves qui demeurent sous leur responsabilité, y compris lorsque les locaux communs sont également utilisés par la commune.

2) Les personnes assurant l'accueil

L'article L. 133-7 du code de l'éducation prévoit l'établissement dans chaque commune d'une liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil. L'identification de ces personnes relève de la seule compétence du maire. Le fait que cette liste ne soit pas établie ne dispense pas la commune de son obligation d'organiser le service d'accueil.
La commune peut faire appel à des agents municipaux, dans le respect de leurs statuts, mais également à des assistantes maternelles, des animateurs d'associations gestionnaires de centre de loisirs, des membres d'associations familiales, des enseignants retraités, des étudiants, des parents d'élèves, ...
Les dispositions du code de l'action sociale et des familles n'imposent en effet, pour les modes d'accueil des mineurs n'excédant pas 14 jours par an, aucune obligation en termes de qualification des personnels ou de taux d'encadrement.
Conformément aux dispositions de l'article L. 133.7 du code de l'éducation, la liste des personnes susceptibles

d'assurer l'accueil est transmise à l'autorité académique. Celle-ci vérifie, dans les conditions prévues au 3° de l'article 706-53-7 du code de procédure pénale, que les personnes qui y sont inscrites ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes. Les personnes concernées auront été préalablement informées de cette vérification par la commune. Lorsque la consultation fait apparaître qu'une ou plusieurs personnes proposées par le maire figurent sur ce fichier, le préfet en est également informé. Le directeur d'école transmet ensuite la liste qu'il a reçue du maire pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école. Les personnes y figurant sont préalablement informées de cette transmission par la commune.
Il convient par ailleurs de souligner que les personnes chargées par la commune d'assurer l'encadrement des enfants accueillis deviennent à cette occasion des agents publics de la commune y compris lorsque leur participation au service n'est pas rémunérée. Elles sont par conséquent soumises au principe de neutralité du service public. Elles ne peuvent pour cette raison manifester leur appartenance politique, syndicale ou religieuse. Les agents du ministère signaleront à l'inspection académique toute méconnaissance de ce principe qu'ils auront pu constater afin que ces faits soient portés à la connaissance des maires. Les préfets en seront en ce cas informés.

3) Recours à la convention

Il pourra être rappelé aux maires, notamment dans les petites communes, que la loi autorise tous les mécanismes conventionnels d'association ou de délégation du service. La commune peut ainsi confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil à une autre commune ou à un établissement public de coopération intercommunale ou encore à une caisse des écoles à la demande expresse de son président ou encore à une association gestionnaire d'un centre de loisirs. Elle peut également s'associer avec une ou plusieurs autres communes afin d'organiser en commun le service.
La loi prévoit par ailleurs que lorsque les compétences en matière de fonctionnement des écoles et d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, c'est ce dernier qui est automatiquement compétent pour assurer le service d'accueil.

4) Information des familles

Les communes qui mettent en place le service d'accueil informent les familles conformément aux dispositions de l'article L. 133-4 du code de l'éducation par les moyens qu'elles jugent appropriés (cf. 3) du B) ci-dessus). Cette information porte sur les modalités pratiques d'organisation du service.

5) Modalités de financement

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, la loi a prévu que la nouvelle compétence créée à la charge des communes est accompagnée de ressources versées par l'État.
L'article L. 133-8 du code de l'éducation prévoit donc que ce dernier verse aux communes une compensation financière.
Cette compensation est calculée pour chaque école ayant donné lieu à l'organisation par la commune d'un service d'accueil. Elle correspond au plus élevé de ces deux montants :
- une somme de 110 euros par jour et par groupe de 15 enfants effectivement accueillis, le nombre de groupes étant déterminé en divisant le nombre d'enfants accueillis par quinze et en arrondissant à l'entier supérieur. Ce montant est indexé selon le taux d'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique ;
- le produit, par jour de mise en œuvre du service, de neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par le nombre d'enseignants ayant effectivement participé au mouvement de grève, dans les écoles où la commune était tenue d'organiser le service d'accueil.
En tout état de cause, pour une même commune qui a organisé le service d'accueil, ou le cas échéant pour un même établissement public de coopération intercommunale chargé par convention de l'organisation du service d'accueil en application de l'article L. 133-10, la compensation financière ne peut être inférieure à 200 euros par jour, également indexée selon le taux d'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.
Il appartiendra à l'inspecteur d'académie, à partir des éléments de calcul que lui auront adressés les communes, de déterminer le financement le plus avantageux pour elles.
Il importe que vous veilliez à ce que soit strictement respecté le délai de versement de la compensation que la loi a fixé à 35 jours après notification par le maire des informations nécessaires au calcul.
Vous pourrez à cette fin procéder à une fongibilité asymétrique du titre II vers le hors titre II du budget opérationnel de programme du premier degré à hauteur du montant prévisionnel des retenues sur traitements, et ce avant même d'avoir commencé à appliquer ces retenues.

6) Responsabilité

Substitution de la responsabilité administrative de l'État à celle des communes

Le premier alinéa de l'article L. 133-9 du code de l'éducation prévoit un régime de substitution de responsabilité de l'État à celle des communes dans tous les cas où la responsabilité administrative de la commune se trouverait

engagée à l'occasion d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. À titre d'exemple, si le dommage subi par un élève résulte d'une faute de service commise par un agent communal chargé du service d'accueil, c'est le ministère de l'Éducation nationale, et non la commune, qui pourra voir sa responsabilité engagée devant le tribunal administratif et il reviendra aux recteurs d'académie d'assurer la défense de l'État devant le tribunal. Pour ce faire, il conviendra de prendre l'attache de la commune afin de disposer des éléments d'information nécessaires. En revanche, la loi ne prévoit pas que la responsabilité de l'État se substitue à celle de la commune si le dommage subi par l'élève est dû au mauvais entretien des locaux ou des matériels à la charge des communes.
Corrélativement, le ministère de l'Éducation nationale est subrogé aux droits de la commune, notamment pour exercer les actions récursoires qui lui sont ouvertes. De telles actions pourraient être engagées par le ministère de l'Éducation nationale notamment lorsque la faute personnelle d'un agent a contribué à la réalisation du dommage ou qu'un tiers est à l'origine du dommage.

Protection juridique accordée au maire en cas de mise en jeu de sa responsabilité pénale

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, l'alinéa 2 de l'article L. 133-7-1 du code de l'éducation prévoit qu'il appartient à l'État d'accorder au maire la protection juridique à l'occasion des poursuites pénales qui pourraient être engagées a son encontre résultant de faits ne présentant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, qui ont causé un dommage à un enfant dans le cadre de l'organisation ou du fonctionnement du service d'accueil. Le préfet territorialement compétent assurera la mise en œuvre de cette disposition.
Dans cette hypothèse, la prise en charge des frais liés à cette procédure pénale, en particulier les frais d'avocats, incombera au ministère de l'éducation nationale de la même façon que si le maire était un agent de l'État et relevait à ce titre de la protection prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983. Là encore il importera donc de prendre l'attache du maire mis en cause. Il conviendra également de lui rappeler, si nécessaire, que la prise en charge par l'État de sa protection juridique, qui se concrétisera le plus souvent par la prise en charge de ses frais d'avocats, n'emporte en aucun cas transfert de sa responsabilité pénale.

II - L'organisation du service d'accueil dans les écoles privées sous contrat

Dans les écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat, le service d'accueil est assuré par les organismes gestionnaires et n'implique en aucune façon les communes.
Les organismes de gestion assurent l'accueil en cas d'absence des enseignants et ce quelle que soit la cause de cette absence. La loi leur confère une totale liberté d'organisation à cet effet. Par analogie avec le cas du service d'accueil organisé au profit des élèves des écoles publiques, elle prévoit toutefois qu'à partir d'un taux effectif de grévistes de 25 %, l'État contribue au financement du service d'accueil en versant à l'organisme de gestion une compensation calculée selon les mêmes règles que celles accordées aux communes.
Les personnels exerçant des fonctions d'enseignement dans une école privée sont soumis à la même obligation de déclaration individuelle préalable que leurs homologues exerçant dans une école publique. La déclaration est toutefois directement adressée au chef d'établissement qui informe l'organisme de gestion du nombre des personnes s'étant déclarées grévistes.

III - L'évaluation

L'article 14 de la loi n°2008-790 du 20 août 2008 prévoit que l'application des articles L. 133-4 et L. 133-6 à L. 133-12 du code de l'éducation fait l'objet d'une évaluation présentée par le Gouvernement sous la forme d'un rapport déposé avant le 1er septembre 2009 sur le bureau des assemblées. Cette évaluation retrace notamment les difficultés matérielles rencontrées par les communes pour l'organisation du service d'accueil.
Il revient aux inspecteurs d'académie de recueillir les informations permettant la rédaction de ce rapport. À cet effet, après chaque mouvement de grève ayant conduit à la mise en place du service d'accueil par les communes ou par les organismes de gestion des écoles privées sous contrat, il conviendra de recenser précisément le nombre d'écoles par commune du département dans lesquelles les déclarations préalables à la grève auront atteint 25 % de l'effectif des personnes y exerçant des fonctions d'enseignement, le nombre d'enseignants effectivement grévistes, le nombre d'enfants accueillis dans chaque commune, le nombre de personnes chargées d'assurer l'accueil (des précisions devront être demandées aux maires et aux organismes de gestion des écoles privées sous contrat ou aux directeurs de ces écoles sur le taux d'encadrement retenu, sur la qualité des personnes ayant encadré les enfants). Des données précises devront également être recensées sur les locaux utilisés par les communes pour l'organisation du service d'accueil.
Enfin, les inspecteurs d'académie devront interroger les communes et les organismes de gestion des écoles privées ayant mis en place le service d'accueil sur les difficultés qu'ils auraient rencontrées.

IV - L'entrée en vigueur

Les dispositions de la loi portant sur le service d'accueil et sur son corollaire qu'est l'obligation de déclaration individuelle préalable entrent en vigueur au 1er septembre 2008. Elles s'appliquent dans tous les territoires soumis à la règle de l'identité législative, c'est-à-dire sur le territoire métropolitain, dans les départements d'outre-

mer ainsi qu'à Mayotte, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.
La loi prévoit également un mécanisme collectif de prévention des conflits préalable au dépôt du préavis de grève. Toutefois l'entrée en vigueur de ce volet de la loi nécessite l'adoption d'un décret en Conseil d'État et fera donc l'objet d'une circulaire ultérieure spécifique.