



Paris, 16 janvier 2023

Département Action Sociale, Éducative, Sportive et Culturelle
Mission Fonction publique territoriale
N/Réf SF – Note n°10
Dossier suivi par Sébastien FERRIBY et Stéphanie COLAS

Grèves des enseignants : rappel des conditions d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 (articles L. 133-1 et suivants du code de l'éducation) a posé le principe selon lequel tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat 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.

Concernant les écoles publiques, l'article L. 133-3 du code de l'éducation pose le principe selon lequel l'accueil des élèves les jours de grève des enseignants revient à l'Etat, et **par exception aux communes dès lors que 25% ou plus des enseignants d'une même école publique se déclarent grévistes.**

Cette obligation vise les élèves qui sont sous la responsabilité des enseignants grévistes. Il revient ainsi 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 (circulaire n° 2008-111 du 26 août 2008).

Toute personne exerçant des fonctions d'enseignement dans une école maternelle ou élémentaire publique (comprenant les non-titulaires exerçant à temps plein ou à temps partiel) doit déclarer à l'autorité administrative, au moins quarante-huit heures, comprenant au moins un jour ouvré, avant de participer à la grève, son intention d'y prendre part.

Un préavis de grève concernant les personnels enseignants du premier degré ne peut être déposé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives qu'à l'issue d'une négociation préalable entre l'Etat et ces mêmes organisations (L. 133-2).

La direction académique communique au maire (par écrit ou message électronique), dès qu'elle en a connaissance, le nombre, par école, des enseignants ayant déclaré leur intention de participer à la grève 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.

→ Lorsque la commune est tenue d'assurer un service d'accueil durant les heures d'enseignement :

- **Le maire établit d'abord la liste recensant les personnes susceptibles d'assurer ce service en veillant à ce qu'elles possèdent les qualités nécessaires pour accueillir et encadrer des enfants (L. 133-7).**

Cette liste est transmise à l'autorité académique qui s'assure que ces personnes, préalablement informées de la vérification, ne figurent pas dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, auquel cas elles en sont exclues. Le maire en est informé sans toutefois qu'il puisse connaître les motifs.

Cette liste est transmise pour information aux représentants des parents d'élèves élus au conseil d'école.

La circulaire du 26 août 2008 indique que **le service minimum d'accueil ne fait pas l'objet de normes de qualification des personnel et d'encadrement** prévus par le code de l'action sociale et des familles pour les accueils collectifs de mineurs (accueils de loisirs...) dans la mesure où le service est prévu pour une durée n'excédant pas 14 jours par an.

Elle précise que la commune peut ainsi 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, ...

- **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 par les enseignants non-grévistes (L. 133-6).
- **Elle doit informer les familles des modalités d'organisation de cet accueil.** Pour les communes de Paris, Lyon et Marseille, le maire de la commune doit informer sans délai le président de la caisse des écoles de ces modalités (L. 133-4).
- **Elle perçoit une compensation financière, variant en fonction du nombre d'élèves accueillis et du nombre d'enseignants grévistes**, versée par l'État au titre des dépenses engagées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil (L. 133-8).

Le montant et les modalités de versement et de réévaluation régulière de la compensation, y compris son montant minimum, sont fixés par le décret du 4 septembre 2008.

Son montant est égal à 110 € par jour et par groupe de quinze élèves de l'école accueillis. Le nombre de groupes est déterminé en divisant le nombre d'élèves accueillis par quinze, le résultat étant arrondi à l'entier supérieur.

Toutefois, pour chaque journée de mise en œuvre du service d'accueil, la compensation ne peut être inférieure à un montant égal à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant de l'école ayant participé au mouvement de grève.

En outre, la compensation financière ne peut être inférieure à 200 € par jour pour une même commune ou l'EPCI chargé par convention de l'organisation du service d'accueil.

Ces montants sont indexés sur la valeur du point indiciaire de la Fonction publique.

La compensation est versée au maximum 35 jours après notification par le maire, à l'autorité académique, des éléments nécessaires à son calcul.

- **La responsabilité administrative de l'Etat est substituée à celle de la commune** dans tous les cas où la commune se trouve engagée en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement de cet accueil. L'Etat est alors subrogé aux droits de la commune pour exercer les actions récursoires (L. 133-9).
- **L'Etat apporte une protection juridique au maire** lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits, n'ayant pas de caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, qui ont causé un dommage à un enfant dans le cadre de l'organisation du service d'accueil (L. 133-9).
- **La commune peut confier par convention à une autre commune ou à un EPCI** l'organisation, pour son compte, du service d'accueil, y compris à une caisse des écoles, à la demande expresse du président de celle-ci (L. 133-10).

Mais lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ainsi qu'à l'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été transférées à un EPCI, celui-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil.

→ **La réquisition possible d'agents communaux :**

Des restrictions au droit de grève peuvent être établies par l'autorité territoriale, sous le contrôle du juge administratif, lorsque les nécessités du service l'exigent (CE 7 juil. 1950 Dehaene).

La jurisprudence a peu à peu dégagé les limites de la procédure dite de désignation.

Limites à la désignation

Selon la jurisprudence, des restrictions au droit de grève peuvent être posées afin d'éviter un usage abusif et contraire à l'ordre public de ce droit (CE 4 fév. 1966 n°62479, 62494 et 62495),

Elles ne peuvent avoir un caractère général. Elles doivent être limitées aux emplois des services strictement indispensables à la continuité du service public. Elles ne peuvent porter sur l'ensemble des agents d'une catégorie hiérarchique par exemple, même si le juge admet plus facilement les restrictions à l'égard des fonctionnaires d'autorité (CE 6 déc. 1966 Syndicat National des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer CGT-FO ; CE 1er juin 1984 n°22820).

La désignation ne porte pas sur des personnes. Elle porte sur des emplois et, par voie de conséquence seulement, sur les agents qui exercent les fonctions correspondantes.

Procédure de désignation

Les emplois donnant lieu à restriction du droit de grève doivent être précisément désignés par un arrêté de l'autorité territoriale. Cette désignation doit être motivée et notifiée aux agents concernés.

Par analogie avec les administrations de l'Etat, les emplois absolument indispensables au bon fonctionnement du service public (s'il en existe) ou la proportion d'emplois d'un service indispensables à ce bon fonctionnement, pourraient être fixés à l'avance, le cas échéant service par service.

La liste des emplois concernés serait alors publiée et les agents informés avant affectation ou mutation. L'autorité territoriale peut distinguer, parmi ces emplois, ceux pour lesquels la désignation est permanente et ceux pour lesquels la désignation sera notifiée en cas de préavis de grève. Dans ce dernier cas,

l'autorité décidera la désignation ou non des agents qui occupent les emplois, en fonction de la durée, des modalités, de l'ampleur, ... de la grève.

La ou les listes d'emplois qui en résultent peuvent à tout moment être modifiées selon les mêmes règles lorsque les circonstances l'exigent.

Contrôle du juge administratif

Le juge contrôle strictement si la privation du droit de grève n'affecte que les agents indispensables au fonctionnement des activités dont le maintien est nécessaire. Il a ainsi jugé :

- que le personnel des ateliers mécanographiques du ministère de l'intérieur n'entre pas dans cette catégorie d'agents (CE 10 juin 1959 Syndicat National des personnels des préfectures et sous-préfectures) ;

- qu'un maire ne peut exiger d'un chef de bureau qu'il assure son service dès lors que le bureau est tenu par des employés non-grévistes (CE 9 juil. 1965 n°58778 et 58779).

- que le règlement intérieur d'un SDIS ne peut imposer à ses agents de se rendre à leur poste de travail les jours de grève en vue de la désignation des personnels pour assurer le service minimum (CAA Marseille 6 juin 2017 n°15MA01034).

Si le juge a reconnu à l'autorité territoriale le pouvoir de déterminer des limitations à l'exercice du droit de grève afin d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public, il a cependant rappelé l'interdiction, "à moins que des circonstances exceptionnelles ne le justifient", de recruter des agents de droit privé sous contrat à durée déterminée pour faire face à une grève (CAA Nancy 18 déc. 2003 n°98NC01080).

→ Pour les accueils périscolaires et le service de restauration scolaire, la commune peut engager des négociations en vue d'assurer la continuité des services publics :

Alors que la loi du 20 août 2008 ne prévoit aucun service minimum d'accueil au-delà du temps scolaire, les articles L. 114-7 et suivants du code général de la fonction publique, issus de l'article 56 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, encadrent **la possibilité pour la commune d'engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics dont ceux dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services.**

→ L'accueil des élèves les jours de grève des enseignants dans les écoles privées sous contrat :

Il appartient à l'organisme de gestion des écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat de mettre en place le service d'accueil pour leurs élèves (L 133-12 du code de l'éducation).

Les enseignants de ces établissements doivent déclarer au chef d'établissement leur intention de participer à la grève, au moins 48 heures à l'avance, comprenant un jour ouvré. Le chef d'établissement informe ensuite sans délai l'organisme de gestion du nombre d'enseignants se déclarant grévistes.

L'Etat verse une contribution à chaque organisme de gestion qui a mis en place un service d'accueil au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil, lorsque le nombre d'enseignants se déclarant grévistes est égal ou supérieur à 25% du nombre d'enseignants de l'école.

Cette contribution est fonction du nombre d'élèves accueillis et du nombre de grévistes.

Les modalités d'exercice du droit de grève des enseignants des écoles privées sous contrat sont similaires à celles prévues pour les enseignants des écoles publiques, du moins lorsque les revendications professionnelles relèvent du pouvoir de décision de l'Etat.

→ **Rappel des actions de l'AMF :**

Alors que le projet d'instituer un tel service minimum dans les écoles avait provoqué de très vives inquiétudes des maires, l'AMF s'est battue pour améliorer le dispositif dans le cadre de l'examen du projet de loi au Parlement, en obtenant :

- Le relèvement du seuil de déclenchement de l'organisation obligatoire par la commune du service d'accueil, de 10% comme initialement inscrit dans le projet de loi à 25% d'enseignants grévistes.
- L'absence de normes de qualification des personnels et d'encadrement des enfants compte tenu de la difficulté de recrutement de personnels qualifiés, en particulier en milieu rural.
- La substitution de la responsabilité de l'Etat à celle la commune dans tous les cas où la commune se trouve engagée en raison d'un fait dommageable commis ou subi par un élève du fait de l'organisation ou du fonctionnement de cet accueil.
- La protection juridique apportée au maire lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales.
- Des règles de compensation financière plus avantageuses.