

Décision n° 2008-569 DC

du 7 août 2008

(Loi instituant un droit d'accueil
pour les élèves des écoles maternelles
et élémentaires pendant le temps scolaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, le 25 juillet 2008, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Mmes Maryse BERGÉ-LAVIGNE, Marie-Christine BLANDIN, MM. Yannick BODIN, Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Yolande BOYER, Nicole BRICQ, Claire-Lise CAMPION, Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Yves DAUGE, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jacques GILLOT, Jean-Pierre GODEFROY, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Charles JOSSELIN, Mme Bariza KHIARI, M. Serge LAGAUCHE, Mme Raymonde LE TEXIER, MM. André LEJEUNE, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, François MARC, Marc MASSION, Pierre MAUROY, Jean-Luc MÉLENCHON, Louis MERMAZ, Gérard MIQUEL, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Roland RIES, Gérard ROUJAS, André ROUVIÈRE, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jacques SIFFRE, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, André VANTOMME, Mme Dominique VOYNET et M. Richard YUNG, sénateurs,

et, le même jour, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mme Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Mme Delphine BATHO, M. Jean-Louis BIANCO, Mme Gisèle BIÉMOURET, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Daniel BOISSERIE, Jean-Michel BOUCHERON, Mme Marie-Odile BOUILLÉ, M. Christophe BOUILLON, Mme Monique BOULESTIN, M. Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François

BROTTE, Alain CACHEUX, Jérôme CAHUZAC, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARRILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Bernard CAZENEUVE, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, M. Pascal DEGUILHEM, Mme Michèle DELAUNAY, MM. Guy DELCOURT, Michel DELEBARRE, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Henri EMMANUELLI, Mme Corinne ERHEL, MM. Laurent FABIUS, Albert FACON, Hervé FÉRON, Mme Aurélie FILIPPETTI, M. Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, MM. Michel FRANÇAIX, Jean-Claude FRUTEAU, Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Geneviève GAILLARD, MM. Guillaume GAROT, Jean GAUBERT, Mme Catherine GÉNISSON, MM. Jean-Patrick GILLE, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Gaëtan GORCE, Mme Pascale GOT, MM. Marc GOUA, Jean GRELLIER, Mme Élisabeth GUIGOU, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, M. François HOLLANDE, Mme Monique IBORRA, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Armand JUNG, Mmes Marietta KARAMANLI, Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, M. Michel LEFAIT, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Jean MALLOT, Louis-Joseph MANSCOUR, Mme Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, MM. Gilbert MATHON, Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Michel MÉNARD, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Arnaud MONTEBOURG, Pierre MOSCOVICI, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henry NAYROU, Alain NÉRI, Mmes Marie-Renée OGET, Françoise OLIVIER-COUCPEAU, George PAU-LANGEVIN, MM. Christian PAUL, Jean-Luc PÉRAT, Jean-Claude PÉREZ, Mme Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, MM. Philippe PLISSON, Jean-Jack QUEYRANNE, Dominique RAIMBOURG, Mme Marie-Line REYNAUD, MM. Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Alain ROUSSET, Patrick ROY, Michel SAINTE-MARIE, Michel SAPIN, Mme Odile SAUGUES, MM. Christophe

SIRUGUE, François PUPPONI, Pascal TERRASSE, Mme Marisol TOURAINE, MM. Jean-Louis TOURAINE, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET, Alain VIDALIES, Jean-Michel VILLAUMÉ, Philippe VUILQUE, Mme Chantal BERTHELOT, MM. Gérard CHARASSE, René DOSIÈRE, Paul GIACOBBI, Christian HUTIN, Serge LETCHIMY, Albert LIKUVALU, Mmes Jeanny MARC, Martine PINVILLE, M. Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Marcel ROGEMONT, Mmes Christiane TAUBIRA, Marie-Hélène AMIABLE, MM. François ASENSI, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Mme Marie-George BUFFET, M. Jean-Jacques CANDELIER, Mme Huguette BELLO, MM. André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Jacques FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Alfred MARIE-JEANNE, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER, Michel VAXES, Mme Martine BILLARD, MM. Yves COCHET, Noël MAMÈRE et François de RUGY, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 30 juillet 2008 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de ses articles 2, 3, 4 et 9 ;

- SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 4 :

2. Considérant que l'article 2 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 133-1 instaurant un droit à l'accueil des enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes ; que ces enfants bénéficient d'un service d'accueil lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés, soit que l'enseignant, absent de manière imprévisible, ne puisse être remplacé, soit en cas de grève ;

3. Considérant que l'article 3 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 133-2 subordonnant le dépôt par une ou plusieurs organisations représentatives de tout préavis de grève concernant les personnels enseignants dans une école publique à une négociation préalable entre l'État et ces organisations représentatives ; que les règles relatives à cette négociation sont fixées par décret en Conseil d'État ; qu'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 la mise en œuvre de ladite négociation ;

4. Considérant que l'article 4 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 133-3 précisant que le service d'accueil dans les écoles publiques est assuré par l'État ou, lorsque le nombre de personnes ayant déclaré leur intention de participer à la grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre des personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans l'école concernée, par la commune ; que, dans ce dernier cas, les fonctions d'accueil sont assurées par les personnes dont le maire a établi la liste sur le fondement de l'article L. 133-7 du code de l'éducation inséré par l'article 8 de la loi ;

5. Considérant que les requérants soutiennent que l'instauration d'un service d'accueil dans les écoles ne participe pas du principe de continuité du service public de l'enseignement et ne peut donc autoriser une limitation du droit de grève des enseignants ; qu'en outre, ils estiment que les conditions dans lesquelles le droit de grève des enseignants est appelé à s'exercer sont excessivement restrictives et de nature à entraver l'exercice ;

. En ce qui concerne l'instauration d'un droit à l'accueil et d'un service public d'accueil dans les écoles :

6. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » ; que son treizième alinéa dispose : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État » ; qu'en application de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement ;

7. Considérant qu'en instituant un droit d'accueil des enfants scolarisés dans les écoles maternelles ou élémentaires publiques ou privées sous contrat, le législateur a entendu créer un service public ; que, si ce dernier est distinct du service public de l'enseignement, il lui est directement associé et contribue à sa continuité en permettant, le cas échéant, aux personnels enseignants présents dans les circonstances envisagées de continuer à assurer leur enseignement sans avoir à s'en détourner pour assurer l'accueil des enfants dont les enseignants sont absents ; que, dès lors, doit être écarté le grief tiré de ce que les limitations apportées par la présente loi au droit de grève des personnels enseignants ne trouveraient pas leur fondement dans la continuité du service public ;

. En ce qui concerne l'exercice du droit de grève :

8. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; qu'en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

9. Considérant que les dispositions du 1^o, du 2^o et du 3^o du II de l'article L. 133-2 du code de l'éducation résultant de l'article 3 de la loi

portent de cinq à treize jours le délai maximal qui peut être imposé entre le moment où l'organisation syndicale notifie à l'autorité administrative les motifs pour lesquels elle envisage un mouvement collectif et le début d'un éventuel mouvement de grève ; que ce délai est destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève, puis, le cas échéant, l'organisation d'un accueil des élèves pendant le temps scolaire ; que ce délai n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 2, 3 et 4 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 9 :

11. Considérant que l'article 9 insère dans le code de l'éducation un article L. 133-8 relatif à la compensation financière versée par l'État à chaque commune ayant mis en place le service d'accueil prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4 au titre des dépenses exposées pour la rémunération des personnes chargées de cet accueil ;

12. Considérant que les requérants soutiennent que le service d'accueil constitue une création ou une extension de compétence qui aurait dû être accompagnée de ressources déterminées par le législateur lui-même sans que celui-ci puisse renvoyer cette détermination au pouvoir réglementaire ; qu'ils estiment que ces dispositions sont contraires à l'article 72-2 de la Constitution ;

13. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ; que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, 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 ;

14. Considérant que le législateur a prévu, d'une part, que le montant de la compensation versée à chaque commune qui aura mis en

œuvre le service d'accueil sera fonction du nombre d'élèves accueillis ; qu'il a institué, d'autre part, un « montant minimal de cette compensation » versé, en cas d'un trop faible nombre d'élèves accueillis, à toute commune ayant organisé le service d'accueil ; qu'il a enfin disposé que ce montant ne pourra être inférieur, pour chaque journée, à neuf fois le salaire minimum de croissance horaire par enseignant ayant participé au mouvement de grève ; que, dans ces conditions, il a suffisamment déterminé le niveau des ressources accompagnant la création de ce service public et n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 5 :

15. Considérant que l'article 5 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 133-4 organisant le service d'accueil par les communes ; que, dans le but de permettre à celles-ci d'organiser un service d'accueil, cet article prévoit notamment que tout enseignant déclare préalablement à l'autorité administrative son intention de participer à la grève ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 133-4 : « Dans le cadre de la négociation préalable prévue à l'article L. 133-2 du présent code, l'État et la ou les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification » d'un préavis de grève « peuvent s'entendre sur les modalités selon lesquelles ces déclarations préalables sont portées à la connaissance de l'autorité administrative » ;

16. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de 1946 : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ;

17. Considérant qu'un accord entre l'État et les syndicats sur les modalités selon lesquelles les déclarations préalables sont portées à la connaissance de l'autorité administrative ne saurait conduire à ce que la transmission de ces déclarations soit assurée par les organisations syndicales ni avoir pour effet d'entraver la liberté de chaque enseignant de décider personnellement de participer ou non à la grève ;

18. Considérant que, sous cette réserve, l'article 5 n'est pas contraire à la Constitution ;

19. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Ne sont pas contraires à la Constitution les articles 2, 3, 4 et 9 de la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, ainsi que, sous la réserve énoncée au considérant 17, son article 5.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 août 2008, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE et Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.