

Les difficultés juridiques d'organisation des garderies périscolaires après la publication du décret n° 2008-463 du 15 mai 2008.

Le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 est venu modifier des dispositions, à ce jour toujours non codifiées, du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires. Les principales modifications introduites par le textes concernent l'instauration de la semaine de quatre jours comme mode d'organisation par défaut du calendrier scolaire, la réduction du temps de présence des enseignants devant l'ensemble des élèves à 24 heures au lieu de 26, et la mise en place d'une aide personnalisée aux élèves en difficulté à raison de 2 heures hebdomadaires. En application de l'article 10-3 de ce texte, l'organisation des heures d'aide personnalisée est arrêtée par l'IEN de circonscription sur proposition du Conseil des Maîtres, les communes n'étant en droit même pas consultées sur les choix effectués.

De nombreux Conseils des Maîtres ont choisi, pour des raisons parfois liées à des contraintes organisationnelles extérieures au fonctionnement propre de l'école (transports scolaires, organisation des conférences pédagogiques, etc...), de placer ces heures de soutien soit en début de journée, soit pendant la pause méridienne, soit en fin de journée les lundi, mardi, jeudi et vendredi non vaqués. Dans des communes presque tout aussi nombreuses, des services municipaux de garderie périscolaire et de restauration scolaire fonctionnent aux mêmes heures et dans la même enceinte scolaire.

Avant l'intervention du décret du 15 mai 2008, la situation juridique était claire : ces services publics municipaux étaient organisés sur le fondement législatif de l'article L. 212-15 du Code de l'Education. Cet article dispose : « *Sous sa responsabilité et après avis du conseil d'administration ou d'école et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire ou attributaire des bâtiments, en vertu des dispositions du présent titre, le maire peut utiliser les locaux et les équipements scolaires dans 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. Ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.* »

La difficulté aujourd'hui vient du fait que l'article L. 212-15 n'envisage qu'une occupation successive des enceintes scolaires par le service public de formation initiale et continue et par les services publics municipaux, et nullement une utilisation simultanée, malgré les discours lénifiants, mais jamais écrits, parfois tenus par les services déconcentrés de l'Education Nationale.

L'article L. 212-15 du Code de l'Education est issu de l'article 25 de la loi du 22 juillet 1983. Au vu tant des débats parlementaires de l'époque que de ses dispositions réglementaires ou quasi-réglementaires d'application et de la jurisprudence, il ne fait guère de doute que l'utilisation simultanée d'une même enceinte scolaire par le service public de formation initiale et continue et par un service public municipal de garderie périscolaire ou de restauration scolaire n'est pas possible sur son fondement.

L'article D. 411-2 du Code l'Education prévoit ainsi que « *Le conseil d'école, sur proposition du directeur de l'école : (.../...) 7° Est consulté par le maire sur l'utilisation des locaux scolaires **en dehors des heures d'ouverture de l'école, conformément à l'article L. 212-15.*** ». De même, la circulaire du 22 mars 1985, qui, fait suffisamment inhabituel pour être souligné, a été publiée au JORF du 4 avril 1985, ce qui est de nature à conforter son opposabilité et son aspect normatif, indique que « *L'article 25 <devenu article L. 212-15 du Code de l'Education> exclut l'utilisation des locaux scolaires par le Maire pendant les heures ou périodes au cours desquelles ces locaux sont utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue. Doivent être considérées comme nécessaires aux besoins de la formation initiale et continue les activités suivantes : - les activités d'enseignement proprement dites : les heures de classe ou de cours, y compris les enseignements de langue et culture nationale (intégrés ou différés) (.../...)* » Enfin, le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'Assemblée du 2 décembre 1994, a semble-t-il également confirmé cette lecture de

l'article L. 212-15 du Code de l'Éducation. Dans cette affaire, la commune de Pulversheim avait profité de la fermeture d'une classe dans l'enceinte scolaire pour y installer un service d'enseignement bilingue. Le Conseil d'État a rendu le considérant suivant : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite de la suppression par l'État d'un emploi d'instituteur affecté au service d'une classe maternelle de la commune de Pulversheim, le conseil municipal de cette commune a décidé, par la délibération contestée du 9 octobre 1991, d'affecter à un enseignement bilingue, ouvert à des habitants de plusieurs communes, la classe de l'école maternelle correspondant à cet emploi ainsi que différents locaux communs de l'école maternelle ; que cette délibération, qui valait désaffectation de ces locaux du service public de l'école maternelle et non pas simple utilisation de ces locaux en dehors des heures scolaires au sens de l'article 25 précité de la loi du 22 juillet 1983 ni organisation d'activités complémentaires au sens de l'article 26 de la même loi, (...)* » (CE, 2 décembre 1994, Commune de Pulversheim, n° 133726, 141881).

Plusieurs éléments, plus récents, viennent confirmer cette interprétation du texte : il s'agit des documents parlementaires produits à l'occasion de l'examen de la loi du 20 août 2008, relative à l'instauration d'un droit d'accueil pour les élèves.

Ce texte a introduit dans le Code de l'Éducation un article L. 133-6 ainsi rédigé : « *Pour la mise en œuvre du service prévu au quatrième alinéa de l'article L. 133-4, 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.* »

Cet article est issu de l'article 7 de la loi. L'exposé des motifs du projet de loi porte les indications suivantes : « *L'article 7 permet à la commune d'organiser l'accueil dans les locaux scolaires, dans des conditions dérogatoires à celles prévues par les articles L. 212-15 et L. 216-1 du Code de l'Éducation relatifs à l'utilisation des locaux par le Maire.* »

Le rapport parlementaire n° 1048, fait au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale par M. Charles de la VERPILLIERE, mentionne en page 58, au sujet de l'article 7 de la loi et après avoir évoqué les articles L. 212-15 et L. 216-1 du Code de l'Éducation : « *Aucun de ces deux textes législatifs en vigueur ne prévoit donc la coexistence au sein des mêmes locaux, pendant le temps scolaire, d'une activité d'enseignement organisée par l'État et d'un service organisé par la Commune.* »

Le rapport parlementaire n° 408, fait au nom de la Commission des Affaires Culturelles du Sénat par M. Philippe RICHERT, indique également : « *L'article 7 permet à la commune, par dérogation au principe posé à l'article L. 212-15 du Code de l'Éducation, d'utiliser les locaux des écoles maternelles et élémentaires publiques, y compris lorsque ceux-ci continuent d'être utilisés pour les besoins de l'enseignement.* »

Enfin, la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur (DGCL), saisie par l'Association des Maires de France (AMF) au mois de juillet dernier, a semble-t-il également confirmé cette lecture de l'article L. 212-15.

Il ressort en toutes hypothèses assez clairement de l'ensemble de ces éléments que des services municipaux périscolaires ne peuvent légalement être organisés dans une école sur le fondement traditionnel de l'article L. 212-15 du Code de l'Éducation lorsque ladite école est utilisée pour les besoins de l'enseignement, et notamment lorsqu'elle est utilisée pour les besoins des heures d'aide personnalisée.

La gêne du Ministère de l'Éducation Nationale est d'ailleurs assez perceptible : une question parlementaire déposée par M. Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche, dès le 15 mai 2008, n'avait reçu aucune réponse le 31 octobre (question n° 04432 du 15 mai 2008).

En l'état actuel de la loi, le maintien de services périscolaires municipaux dans une enceinte scolaire utilisée pour les besoins des heures d'aide personnalisée aux élèves en difficulté est illégal, et est de nature à soulever, en cas de difficultés, de redoutables problèmes de responsabilité pour les communes.

Pour les communes respectueuses du cadre légal, les solutions ne sont pas nombreuses :

- elles peuvent fermer les activités périscolaires durant le temps où se déroulent dans la même enceinte scolaire les heures d'aide personnalisée aux élèves en difficulté, ou déplacer ces activités dans d'autres locaux municipaux ;

- elles peuvent demander à l'IEN de ne pas autoriser le déroulement des heures d'aide personnalisée aux élèves en difficulté au moment où les locaux sont traditionnellement utilisés pour les activités périscolaires ;
- enfin, mais il s'agit d'une solution vraisemblablement critiquable en tant d'une part qu'elle sollicite trop le texte et d'autre part qu'elle place les agents municipaux sous l'autorité des directeurs d'école (qui apprécieront), elles peuvent demander la signature d'une convention avec l'Etat sur le fondement de l'article L. 216-1 du Code de l'Education. Il s'agit de la solution suggérée à l'AMF par la DGCL, sans doute faute de mieux.

La hâte normative, lorsqu'elle s'accompagne d'une absence de concertation, est rarement bonne conseillère et tend à faire surgir des problèmes inattendus. Il eut sans doute été préférable que le Ministre de l'Education Nationale accepte, comme le lui avaient demandé les principales associations d'élus, de reporter l'application du décret du 15 mai 2008 à la rentrée 2009, afin que tous les dommages collatéraux générés par l'application du texte puissent être analysés et qu'il puisse y être pallié.

Jean-Michel BOULLE

DGS
Ville de PRIVAS
BP 612
07006 PRIVAS Cedex

☎ 04-75-64-38-39

📠 04-75-64-83-34

Courriel : jean-michel.boulle@mairie-privas.fr