

**RAPPORT
DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE CONTRAT D'ENGAGEMENT EDUCATIF**

**Par André Nutte,
Inspecteur général des affaires sociales honoraire,
président**

Février 2012

Rapporteurs : Romain Johais / Thierry Lasserre

Sommaire

Avant propos	3
I. Les accueils collectifs de mineurs aujourd'hui.....	5
1. Présentation générale	5
1.1 Rôle de l'État.....	5
1.2 Un secteur structuré par plusieurs branches professionnelles	6
1.3 Les organisateurs d'ACM.....	6
1.4 Formations non professionnelles de l'animation.....	7
1.5 La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les caisses d'Allocations familiales (CAF), partenaires des ACM.....	7
2. Cadre juridique des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif.....	8
2.1 Dispositions législatives et réglementaires applicables.....	8
2.2 Typologie des séjours (article R. 227-1 du CASF).....	10
3. Panorama du secteur de l'animation.....	13
3.1 Statistiques sur les séjours.....	13
3.2 Encadrants (directeurs, animateurs et stagiaires)	14
3.3 Répartition des séjours par typologie et organisateur.....	15
3.4 Cas particulier des séjours itinérants.....	17
4. Formes d'animation et parcours de formations d'animateurs en Europe.....	18
II. Recours contentieux contre le contrat d'engagement éducatif (CEE)	21
1. Historique du CEE	21
2. Historique du contentieux devant le Conseil d'État et de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne	22
3. Portée de la décision du Conseil d'État du 10 octobre 2011.....	23
III. Sécurisation juridique du CEE	25
1. Dérogations prévues par la directive temps de travail.....	25
2. Travaux sur la sécurisation du CEE	26
2.1 Disposition législative	26
2.2 Dispositions réglementaires	28
2.3 Simulation de l'impact financier de la réforme.....	30
2.4 Impact social et organisationnel	32
3. État d'avancement des travaux législatifs.....	32
IV. Le volontariat de l'animation	34
1. Le volontariat en Europe.....	34
2. Les différentes formes de volontariat en France	36
2.1 L'engagement de service civique	36
2.2 Le volontariat de solidarité internationale.....	37
2.3 Le volontariat international en administration ou en entreprise (articles L. 122-1 et suivants du code du service national).....	38
2.4 Le service volontaire européen.....	38
2.5 Le scoutisme.....	39
3. Réflexions préalables sur la création d'un volontariat de l'animation.....	40
4. Questions sur le volontariat de l'animation	43
Conclusion	46
Sommaire des annexes.....	47

Avant propos

Xavier Bertrand, ministre du travail de l'emploi et de la santé, et Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, m'ont confié le 19 septembre 2011 la mission de présider un groupe de travail portant sur l'organisation des accueils collectifs de mineurs et plus particulièrement sur la mise en œuvre des contrats d'engagement éducatif (CEE).

Tel que précisé dans ma lettre de mission, l'objectif principal de ce groupe de travail était « *d'aboutir à une solution pérenne, respectueuse de l'économie globale du secteur et juridiquement viable* » afin d'assurer l'existence et la continuité des « colonies de vacances ».

Le travail du groupe s'inscrit dans le cadre des décisions rendues à la suite d'une requête de l'Union syndicale Solidaires Isère devant le Conseil d'État.

Saisi par ce dernier d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne a établi dans sa décision du 14 octobre 2010 que les titulaires d'un CEE relevaient du champ d'application de la directive n° 2003/88CE du 4 novembre 2003 concernant l'aménagement du temps de travail et que le dispositif français organisant le repos de ces travailleurs n'était pas conforme à ce texte.

A la suite de cet arrêt, le Conseil d'État a, dans sa décision du 10 octobre 2011, annulé partiellement la réglementation applicable au CEE incluse dans le code de l'action sociale et des familles.

Cette décision ne remet pas en cause l'existence même du CEE mais l'organisation traditionnelle des accueils collectifs de mineurs reposant sur la présence continue des animateurs auprès des enfants est ainsi directement touchée. En l'absence d'un dispositif législatif permettant de déroger au principe d'un repos quotidien, elle oblige en effet les organisateurs d'accueils collectifs de mineurs à accorder aux titulaires d'un CEE un repos de 11 heures après chaque période de 13 heures travaillées.

Le groupe de travail sur le CEE a été installé dans la continuité des réflexions qui avaient été engagées par l'administration et la plateforme des organisateurs de séjours dès la publication de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les membres du groupe se sont réunis à dix reprises en séances plénières, auxquelles se sont ajoutées des réunions techniques ainsi que des auditions des acteurs du secteur.

Les membres du groupe se sont accordés sur la nécessité de sécuriser juridiquement le CEE en organisant un régime dérogatoire au repos quotidien dans les limites fixées par le droit européen tout en explorant la piste de la création d'un statut de volontaire de l'animation.

Le groupe de travail a articulé en conséquence sa réflexion autour de ces deux objectifs complémentaires :

- sécuriser juridiquement le CEE qui constitue un dispositif contractuel particulièrement adapté au secteur car il permet à des animateurs de s'investir sur de courtes périodes à titre occasionnel et non professionnel ;

- poser les bases juridiques d'un volontariat de l'animation correspondant à des formes d'investissement plus durables et s'inscrivant dans l'histoire et les valeurs portées par les mouvements d'éducation populaire et de jeunesse et, plus largement, par l'ensemble des acteurs du secteur et de la société civile.

C'est dans cette double perspective que j'ai présidé ce groupe en étant pleinement conscient de la finalité de nos travaux : continuer à permettre à des enfants, à des jeunes et à des personnes souffrant de handicap de passer des vacances en accueils collectifs avec hébergement, lieux d'ouverture aux autres et d'apprentissage au « mieux vivre ensemble », en y bénéficiant des meilleures conditions d'encadrement possibles.

André Nutte

I. Les accueils collectifs de mineurs aujourd'hui

1. Présentation générale¹

Pendant les vacances scolaires et les temps périscolaires, plus de 3,5 millions d'enfants et adolescents sont accueillis chaque année dans près de 30 000 séjours de vacances et autant d'accueils de loisirs. Il leur est proposé de partager des activités variées et de vivre des expériences nouvelles avec d'autres enfants et de découvrir d'autres horizons.

Près de 1,8 millions d'enfants ont ainsi été accueillis durant la saison 2009/2010 en accueil avec hébergement.

Ces accueils collectifs de mineurs (ACM) se caractérisent par une organisation conçue à partir d'un projet éducatif propre à chaque organisateur et d'un projet pédagogique élaboré par chacune des équipes d'encadrement. Ils sont proposés majoritairement par des associations mais aussi par des collectivités locales, des comités d'entreprises, des sociétés commerciales ou des particuliers.

Si le groupe de travail s'est intéressé à l'ensemble des ACM, ses travaux se sont concentrés sur les ACM avec hébergement, l'organisation de ces séjours étant particulièrement touchée par la décision du Conseil d'État.

Les ACM en chiffres du 1^{er} septembre 2009 au 31 août 2010

	Nombre d'enfants		Nombre d'accueils		Nombre d'encadrants	
	Activités accessoires ²	Séjours de vacances	Activités accessoires	Séjours de vacances	Activités accessoires	Séjours de vacances
	391 000	1 420 000	23 500	44 000	68 000 dont 14 000 stagiaires	242 000 dont 41 000 stagiaires
Dont l'été	341 000	1 100 000	31 500	31 500		

1.1 Rôle de l'État

L'État réglemente et contrôle les accueils collectifs de mineurs. Il délivre les diplômes professionnels et non professionnels aux personnes intervenant dans ce secteur et habilite les organismes de formation.

La réglementation définit trois catégories d'accueil : les accueils sans hébergement, les accueils avec hébergement et les accueils de scoutisme.

¹ Les chiffres et statistiques présentés dans le rapport ont été fournis par la mission des études, de l'observation et des statistiques des ministères chargés de la jeunesse et des sports (MEOS), ou sont extraits des données sources des fichiers GAM/TAM (gestion des accueils de mineurs, téléprocédure des accueils de mineurs) pour la période allant du 1^{er} septembre 2009 au 31 août 2010.

² Voir définition en page 3

Les dispositions réglementaires ainsi que le suivi par les services de l'État sont renforcés lorsqu'il s'agit de séjours avec hébergement, la durée des séjours et les activités pratiquées étant également prises en compte.

Les organisateurs d'ACM sont soumis à une obligation de déclaration ou à un régime d'autorisation (pour les ACM ouverts aux enfants de moins de 6 ans dans le dernier cas). Les locaux hébergeant ces mineurs doivent également faire l'objet d'une déclaration et respecter les normes en vigueur concernant la sécurité contre les risques d'incendie et de panique ainsi que le règlement sanitaire départemental.

Les ACM doivent disposer d'un encadrement qualifié. La moitié des équipes au moins doit être composée de titulaires d'un diplôme ou d'une des qualifications requises pour animer ou diriger un séjour (dont le BAFA et le BAFD).

En outre, les taux d'encadrement minimum sont fixés, pour les moins de 6 ans, à un animateur pour 8 enfants et, pour les enfants de 6 ans et plus, à un animateur pour 12 enfants.

1.2 Un secteur structuré par plusieurs branches professionnelles

Les structures organisatrices d'ACM relèvent principalement de la branche professionnelle de l'animation mais également d'autres branches professionnelles telles que celle des acteurs du lien social et familial (centres sociaux).

Au sein de chaque branche, la commission paritaire nationale emploi formation (CPNEF) est l'instance chargée de la définition de la politique emploi formation à partir des besoins en compétences du secteur.

Pour la branche de l'animation, la CPNEF est composée à part égale de représentants des employeurs et de représentants des salariés (CNEA pour les employeurs / USPAOC-CGT, CFDT, CFIC, FO et CFE-CGC pour les salariés). La présidence biennale de la CPNEF est assurée alternativement par un représentant des employeurs et des salariés.

Les principaux objectifs de la CPNEF sont de :

- Favoriser l'émergence des formations collectives ;
- Encourager l'effort de formation individuel et collectif ;
- Favoriser l'accès à la qualification par des démarches de partenariat ;
- Renforcer la qualification des salariés en situation de précarité ;
- Soutenir les démarches régionales de développement de la formation.

1.3 Les organisateurs d'ACM

Si la majorité des organisateurs d'ACM appartiennent aux secteurs associatifs et aux collectivités territoriales, des comités d'entreprises et des structures commerciales sont également organisateurs d'ACM.

Une « plateforme de l'animation » a été constituée à l'initiative de l'association « Jeunesse au plein air » (JPA) pour être l'interlocuteur du ministre chargé de la jeunesse lors de la mise en place du CEE. Cette plate-forme a notamment participé à la réflexion sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 14 octobre 2010.

1.4 Formations non professionnelles de l'animation

La grande majorité des encadrants sont titulaires du BAFA et/ou du BAFD.

La formation au BAFA comprend dans l'ordre :

- une session théorique de formation générale d'une durée de 8 jours ;
- un stage pratique d'une durée minimum de 14 jours dans un accueil de mineurs déclarés ;
- une session théorique d'approfondissement (6 jours) ou de qualification (8 jours).

La formation au BAFD comprend dans l'ordre :

- une session théorique de formation générale d'une durée de 9 jours minimum ;
- un stage pratique en position de directeur ou d'adjoint de direction d'une durée minimum de 14 jours dans un accueil de mineurs déclarés ;
- une session théorique de perfectionnement de 6 jours ;
- un second stage pratique en position de directeur d'une durée minimum de 14 jours dans un accueil de mineurs déclarés.

Les formations théoriques à ces deux diplômes sont dispensées par des organismes habilités (pour des périodes de 3 ans renouvelables) par le ministère chargé de la jeunesse et contrôlés par celui-ci.

Ces deux diplômes permettent aux membres des équipes d'encadrement des séjours d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, 12 166 candidats ont bénéficié en 2010 d'une bourse BAFA ou BAFD, financée sur crédits d'État.

Près de 56 000 brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et brevets d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), diplômes non professionnels d'animation et de direction, ont été délivrés par l'État en 2011. Environ 184 000 candidats ont suivi en 2011 une session de formation théorique et/ou effectué un stage pratique dans un des deux cursus.

1.5 La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les caisses d'Allocations familiales (CAF), partenaires des ACM

La CNAF et les CAF participent chaque année au développement des accueils de mineurs et soutiennent les familles dans l'accès aux vacances des enfants et des adolescents. Avec un budget de 965,9 millions d'euros, la fonction temps libre et vacances des enfants et des familles occupe la seconde place des dépenses d'action sociale de la branche famille en 2010 :

- 407 millions d'euros ont été affectés aux accueils de loisirs sans hébergement et plus de 18 000 équipements ont été financés ;
- 410 millions d'euros ont été versés aux collectivités dans le cadre du soutien au développement de l'offre d'accueil de loisirs, de la formation BAFA et des séjours de vacances (contrat enfance jeunesse) ;
- 27 millions d'euros ont été versés, soit aux partenaires, soit aux familles pour favoriser l'accès aux loisirs et 37 millions pour l'accès aux séjours de vacances des enfants et des jeunes ;

- le service commun VACAF (service de gestion mutualisée des aides aux vacances des CAF adhérentes) comptabilise en 2011 plus de 28 000 séjours enfants, financés à hauteur de 6,9 millions par les caisses. L'aide moyenne représente 40% du montant des séjours ;
- les aides au BAFA/BAFD de la CNAF représentent 4,4 millions d'euros en 2010. Elles servent à favoriser la prise de responsabilité et l'engagement citoyen des jeunes et permettent aux structures de loisirs d'améliorer la qualité de l'accueil en disposant de suffisamment d'animateurs dotés de cette qualification.

2. Cadre juridique des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif

2.1 Dispositions législatives et réglementaires applicables

Le cadre juridique des accueils de mineurs est fixé par le code de l'action sociale et des familles (CASF), Livre II (différentes formes d'aide et d'actions sociales), titre II (Enfance), chapitre 7 (Mineurs accueillis hors du domicile parental), aux articles L. 227-1 à L. 227-12 et leurs dispositions réglementaires R. 227-1 à R. 227-30 réparties en trois sections :

- section 1 : Protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, sous-section unique : dispositions générales (Articles R227-1 à R227-4) ;
 - o paragraphe 1 : Dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité (Articles R227-5 à R227-11) ;
 - o paragraphe 2 : Dispositions relatives à la qualification des personnes encadrant les mineurs dans les accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif. (Articles R227-12 à R227-22) ;
- section 2 : Projet éducatif (Articles R227-23 à R227-26) ;
- section 3 : Obligation d'assurance de responsabilité civile relative aux accueils de mineurs (Articles R227-27 à R227-30) ;

Plusieurs arrêtés ont été pris pour l'application de ces dispositions (cf. tableau ci-après).

Principaux arrêtés relatifs aux accueils collectifs

<u>Date</u>	<u>Titre</u>	<u>Observations</u>
1 ^{er} août 2006 modifié	Relatif aux séjours spécifiques mentionnés à l'article R. 227-1 du CASF	Les séjours spécifiques comprennent des séjours sportifs, des séjours linguistiques, des séjours artistiques et culturels, des rencontres européennes de jeunes ainsi que des chantiers de bénévoles
22 septembre 2006	Relatif à la déclaration préalable aux accueils collectifs prévue à l'article R. 227-2 du CASF	Cet arrêté précise les modalités ainsi que le contenu de la déclaration préalable obligatoire de tout accueil collectif de mineurs
25 septembre 2006	Relatif à la déclaration préalable des locaux d'hébergement prévue à l'article R. 227-2 du CASF	Cet arrêté précise les modalités ainsi que le contenu de la déclaration préalable obligatoire de tout local hébergeant des mineurs accueillis dans le cadre des dispositions de l'article L. 227-4 du CASF
9 février 2007	Fixant les titres et diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en séjour de vacances, en accueils sans hébergement et en accueils de scoutisme	
21 mai 2007 modifié	Relatif aux conditions d'encadrement des accueils de scoutisme	
13 février 2007 modifié	Relatif aux seuils mentionnés aux articles R. 227-4, R. 227-14, R. 227-17, et R. 227-18 du CASF	Cet arrêté détermine les conditions d'exercice de la fonction de direction en accueils collectifs selon l'effectif de mineurs présents
20 mars 2007	Pris pour l'application des dispositions des articles R. 227-12 et R. 227-14 du CASF	Cet arrêté fixe la liste des cadres d'emploi et des corps de la fonction publique territoriale permettant d'exercer des fonctions d'animation et de direction en séjour de vacances et en accueils de loisirs
20 février 2003	Relatif au suivi sanitaire des mineurs mentionnés à l'article L. 227-4 du CASF	Cet arrêté conditionne notamment l'admission d'un mineur en centre de vacances ou de loisirs à la fourniture de certains éléments tels que : les vaccinations obligatoires, les antécédents médicaux, les pathologies chroniques, le certificat médical de non contre indication à la pratique d'une activité physique

2.2 Typologie des séjours (article R. 227-1 du CASF)

L'article R. 227-1 distingue les accueils avec hébergement des accueils sans hébergement et des accueils de scoutisme et définit des catégories bénéficiant chacune d'une réglementation particulière.

2.2.1 Accueils avec hébergement (I de l'article R. 227-1 du CASF)

Les séjours de vacances

Anciennement nommés « colonies de vacances » ou encore « centres de vacances », cette typologie de séjour concerne des mineurs de l'âge de la première inscription à l'école jusqu'à 18 ans. Nécessitant une présence continue des animateurs auprès des enfants, de jour comme de nuit, dans le respect des taux d'encadrement prévus par le CASF, l'organisation de ce type de séjours est la plus touchée par la décision du Conseil d'État.

Les séjours de vacances peuvent prendre plusieurs formes (centre fixe, formules itinérantes, en France ou l'étranger).

L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à deux personnes et comprend au minimum :

- un animateur pour huit mineurs de moins de six ans ;
- un animateur pour douze mineurs de 6 ans ou plus.

Pour un effectif maximal de vingt mineurs âgés d'au moins 14 ans, le directeur peut être inclus dans l'effectif d'encadrement.

Lorsque l'effectif accueilli est supérieur à cent mineurs, le directeur doit être assisté d'un ou plusieurs adjoints à raison d'un adjoint supplémentaire par tranche de cinquante mineurs.

Les séjours courts

Le séjour court est un séjour concernant au moins sept mineurs, hors du domicile familial, pour une à trois nuits maximum. L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à deux personnes. Une personne majeure s'assure des conditions d'hygiène et de sécurité du séjour.

Les séjours spécifiques

Le séjour spécifique est un séjour d'au moins sept mineurs, âgés de six ans ou plus, hors du domicile familial, pour une nuit au moins, organisé par des personnes morales définies dont l'objet essentiel est le développement d'activités particulières. L'arrêté du 1^{er} août 2006 précise la liste de ces personnes morales ainsi que la liste des activités rentrant dans cette catégorie. Les conditions de qualification et le taux d'encadrement applicables sont ceux prévus par les normes ou les réglementations relatives à l'activité spécifique. Dans tous les cas, l'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à deux personnes.

Il existe 5 types de séjours spécifiques qui sont définis à l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} août 2006 :

- Le séjour sportif est organisé pour les licenciés mineurs, par les fédérations sportives agréées, leurs organes déconcentrés et les clubs qui leur sont affiliés, dès lors que l'accueil a un lien avec l'objet de ces associations. Selon le code du sport, l'encadrement des activités physiques doit être effectué par une personne qualifiée, l'encadrement de la vie quotidienne ne requérant pas en revanche de qualification particulière.
- Le séjour linguistique est proposé par les organisateurs de séjours ou stages linguistiques au sens de la norme européenne NF EN 14804. Celui-ci peut s'effectuer avec un hébergement collectif ou un hébergement dans des familles. L'effectif de l'encadrement est défini par la norme 14804. Aucune qualification particulière n'est requise mais la norme prévoit que le responsable du groupe doit être majeur et que le coordinateur du groupe doit être âgé de 21 ans au moins.
- Les séjours artistiques et culturels sont organisés par les écoles de musique, de danse ou de théâtre relevant de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une association. L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à deux personnes. La musique et le théâtre n'étant pas des disciplines réglementées, aucune qualification spécifique n'est requise. En revanche, la danse, activité réglementée par le ministère chargé de la culture, doit être enseignée par une personne titulaire d'un diplôme reconnu par ce département ministériel.
- Les rencontres internationales de jeunes sont organisées dans le cadre des programmes européens en faveur de la jeunesse par des personnes morales qui s'engagent à respecter les dispositions prévues par la Commission européenne telles que précisées par l'agence française du programme européen jeunesse en action. Le taux d'encadrement est défini par l'agence française.
- Les chantiers de bénévoles sont organisés pour des mineurs de 14 ans ou plus, par des associations ayant attesté de leur engagement à respecter les dispositions prévues par la charte nationale des chantiers de bénévoles approuvée par le ministre chargé de la jeunesse. L'équipe d'encadrement doit être composée de personnes ayant une expérience et des compétences techniques et pédagogiques répondant à l'objet du chantier ou ayant suivi des formations reconnues dans le secteur considéré.

Les séjours de vacances dans une famille

Le séjour de vacances se déroulant dans une famille requiert un effectif de deux à six personnes pour une durée d'hébergement d'au moins quatre nuits consécutives. Lorsque ce type de séjour est organisé par une personne morale dans plusieurs familles, l'effectif minimal n'est pas exigé. Il n'y a pas de condition de qualification ni de taux d'encadrement imposé pour ces séjours.

Ces différents types d'accueils avec hébergement (à l'exception des séjours de vacances en famille) sont directement concernés par la décision du Conseil d'État.

2.2.2 Accueils sans hébergement (II de l'article R. 227-1 du CASF)

Les accueils de jeunes

L'accueil de jeunes répond à un besoin social particulier explicité dans le projet éducatif. Son effectif est compris entre sept et quarante mineurs de 14 ans et plus, pour une durée d'au moins 14 jours, consécutifs ou non au cours d'une même année.

Dans le cadre d'un accueil de jeunes, une activité d'hébergement peut-être déclarée à condition qu'elle soit prévue dans le projet éducatif et qu'elle s'adresse aux mêmes jeunes. Ces mini-séjours, autrefois baptisés « mini-camps », peuvent être organisés pour une durée maximum de 4 nuits (au-delà, on parlera de séjour de vacances). Les taux d'encadrement sont précisés dans la convention de l'accueil de jeunes.

Les accueils de loisirs

Ces accueils de proximité reçoivent à la journée ou à la demi-journée les enfants ou les jeunes, pendant les périodes de vacances scolaires mais également avant et après l'école ou sur le temps de midi. Les activités se déroulent en « accueil de loisirs » ou pour les adolescents dans des locaux de type « espace jeunes » en intérieur ou en extérieur.

L'accueil de loisirs peut concerner un effectif de sept à trois cents mineurs, pour une durée d'au moins 14 jours, consécutifs ou non au cours d'une même année, sur le temps extra ou périscolaire et pour une durée minimale de deux heures par journée de fonctionnement.

Il existe des cas particuliers d'accueil de loisirs :

- les accueils de loisirs périscolaires (accueils du matin, du midi, et du soir, sur les temps précédant et suivant la classe) dès lors qu'ils proposent des activités à caractère éducatif ;
- les accueils de loisirs multi-sites ayant un effectif d'enfants inférieur à 50 mineurs sur plusieurs sites ;

Les mini-séjours (séjours accessoires de 4 nuits au plus) peuvent être déclarés comme accessoires à un accueil de loisirs, à condition qu'ils soient prévus dans le projet éducatif et qu'ils s'adressent aux mêmes enfants. A partir de cinq nuits, ils entrent dans la catégorie des séjours de vacances.

Concernant l'effectif d'encadrement des accueils de loisirs, il ne peut être inférieur à deux personnes avec au moins un animateur pour huit mineurs de moins de six ans et un animateur pour 12 mineurs de 6 ans ou plus.

Pour l'encadrement des enfants scolarisés pendant les heures qui précèdent et suivent la classe, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation est fixé à au moins un animateur pour dix mineurs de moins de 6 ans et un animateur pour quatorze mineurs de 6 ans ou plus.

Selon l'article R. 227-17 du CASF, lorsque le nombre de mineurs ou la durée de l'accueil sont inférieurs à certains seuils, le directeur peut être inclus dans l'effectif des personnes exerçant des fonctions d'animations.

S'ils comportent l'organisation de séjours accessoires (« mini-camps »), les accueils de jeunes et les accueils de loisirs peuvent également être concernés par la décision du Conseil d'État.

2.2.3 Accueils de scoutisme (III de l'article R. 227-1 du CASF) :

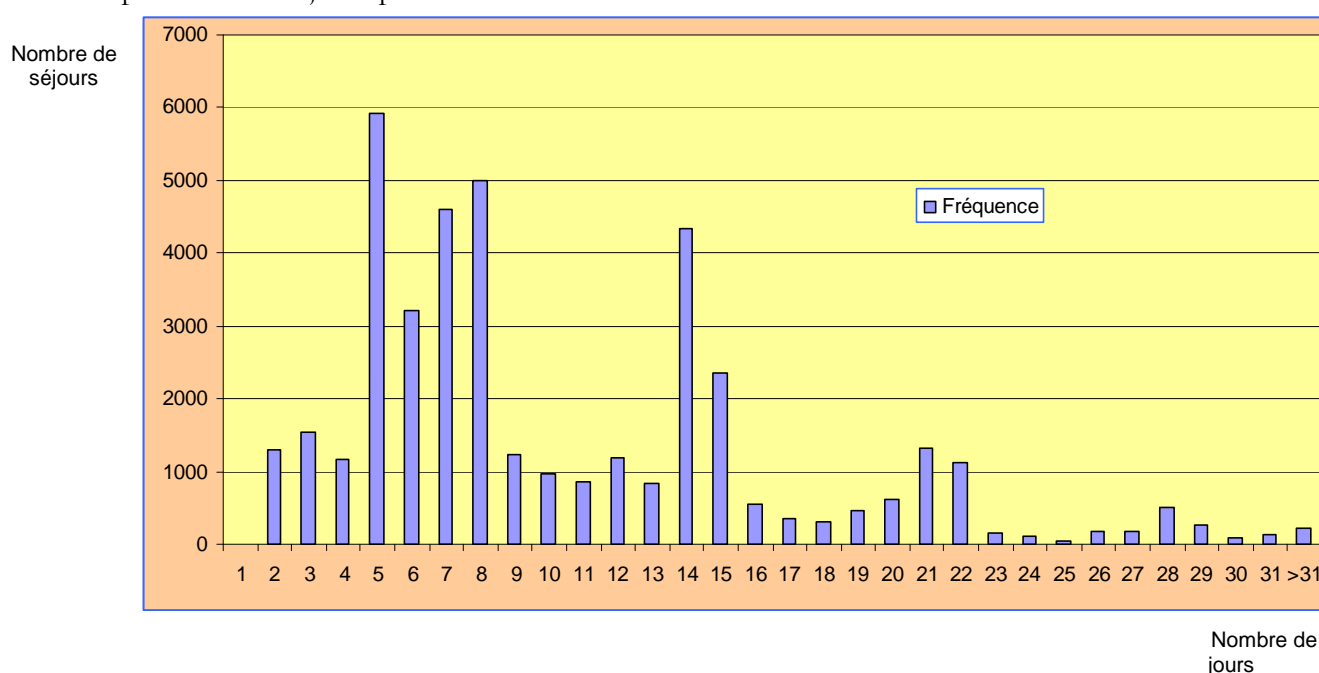
Ils sont organisés par les associations de scoutisme agréées au niveau national par le ministre chargé de la jeunesse. Ils accueillent des jeunes de 7 ans et plus pendant les week-ends et les vacances scolaires. L'hébergement est généralement organisé en camp sous tente et l'encadrement assuré par des bénévoles. Ces séjours sont peu concernés par la décision du Conseil d'État.

3. Panorama du secteur de l'animation

Les éléments statistiques présentés ci-après³ portent essentiellement sur les accueils de mineurs avec hébergement. Comme il a été indiqué, la décision du Conseil d'État emporte des conséquences uniquement sur l'organisation des séjours de vacances, les séjours courts, les séjours accessoires d'un accueil de loisirs ainsi que les séjours spécifiques, dans la mesure où la présence des animateurs est requise le jour comme la nuit, et ce, pendant toute leur durée.

3.1 Statistiques sur les séjours

Répartition des séjours par durée

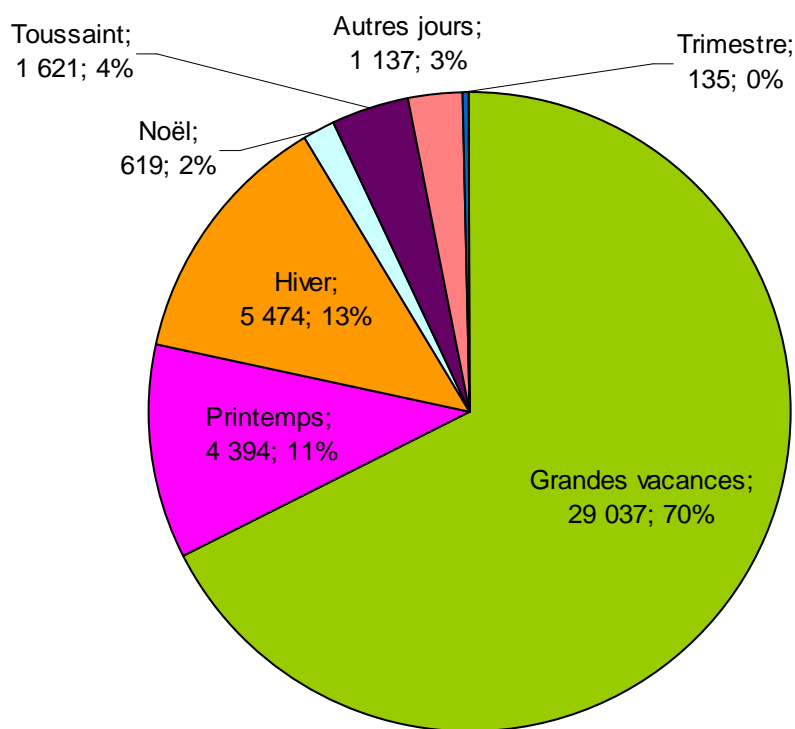


N.B. : Ce tableau indique la durée des séjours, à distinguer de la durée de présence des animateurs dans l'équipe pédagogique permanente. Une relève peut être organisée en cours de séjours, notamment pendant les séjours longs. La durée des séjours prise en compte est celle figurant sur la déclaration et ne correspond pas systématiquement à la durée de séjour des mineurs (qui peut être inférieure *in fine* à la durée déclarée).

³ Données statistiques, MEOS, 2009-2010

Près de 84 % des séjours ont une durée inférieure ou égale à 16 jours et 93 % des séjours durent moins de 21 jours.

Répartition des ACM avec hébergement par période de congés scolaires



3.2 Encadrants (directeurs, animateurs et stagiaires)

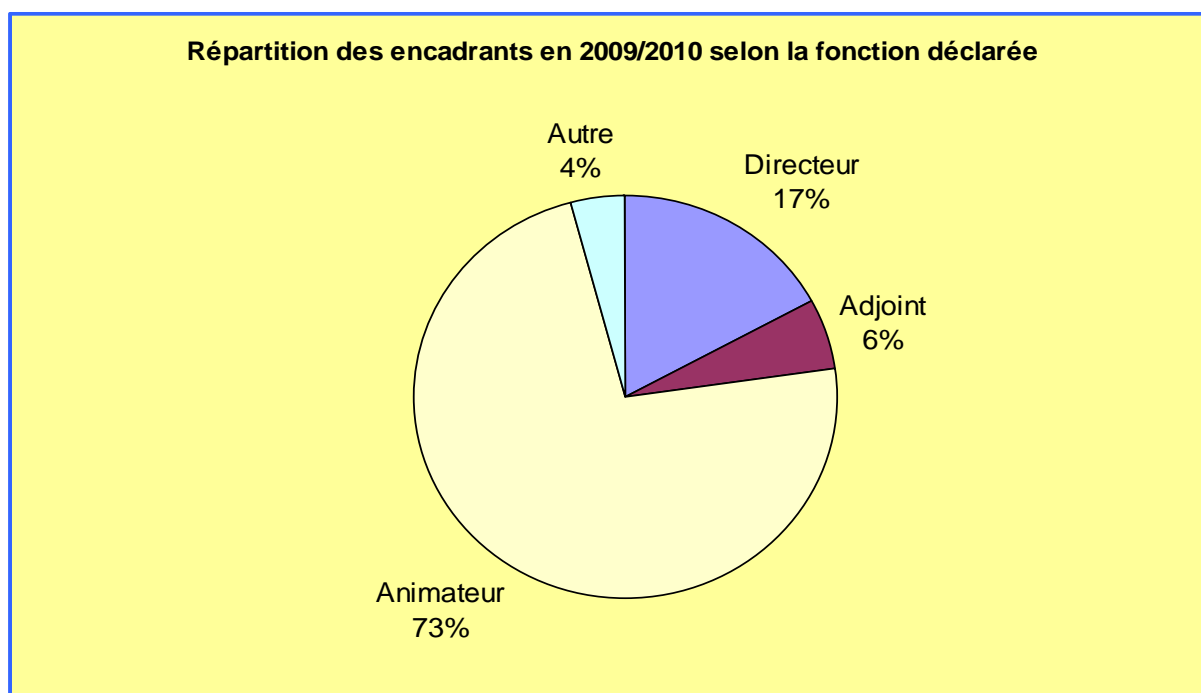
À partir des informations nominatives concernant l'encadrement des accueils de mineurs avec hébergement, le nombre de leurs interventions est estimé à 323 000 en 2009/2010.

	Nombre d'interventions
Séjours accessoires des accueils de loisirs ou de jeunes	67 000
Séjours de vacances (5 jours ou plus)	216 000
Autres types de séjours	40 000
Total	323 000

Tout en respectant les taux d'encadrement prévus dans la réglementation, les effectifs d'encadrement peuvent varier significativement d'un séjour à l'autre et selon le type de séjour proposé.

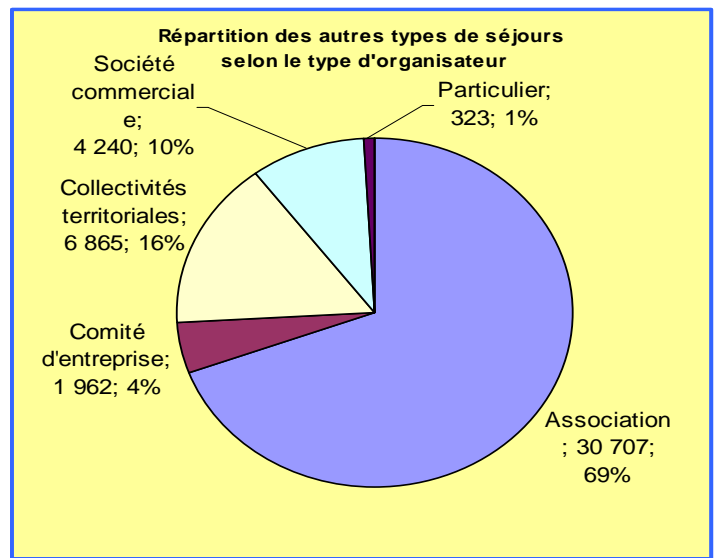
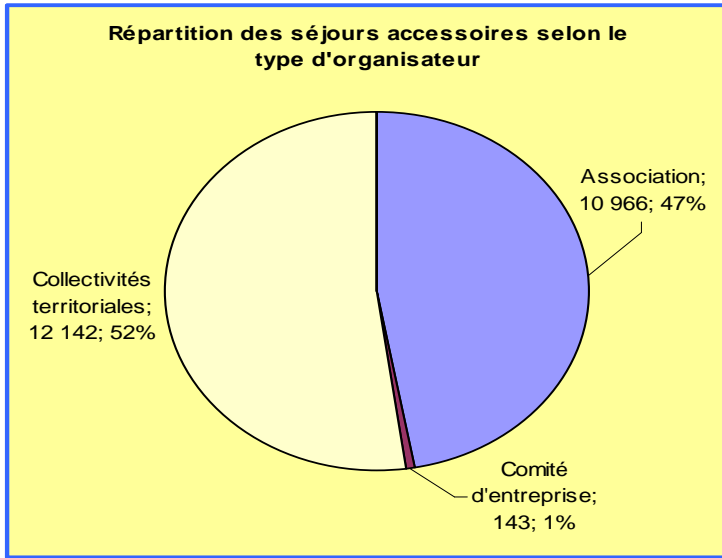
Taille moyenne des équipes selon la durée de l'accueil (séjours de vacances déclarés en juillet et août 2010)	
Durée en jours	Nombre moyen d'encadrants
moins de 8 jours	4
de 9 à 15 jours	6
de 16 à 30 jours	8

Le diagramme ci-dessous montre que les animateurs représentent 73% des encadrants des accueils de mineurs avec hébergement :

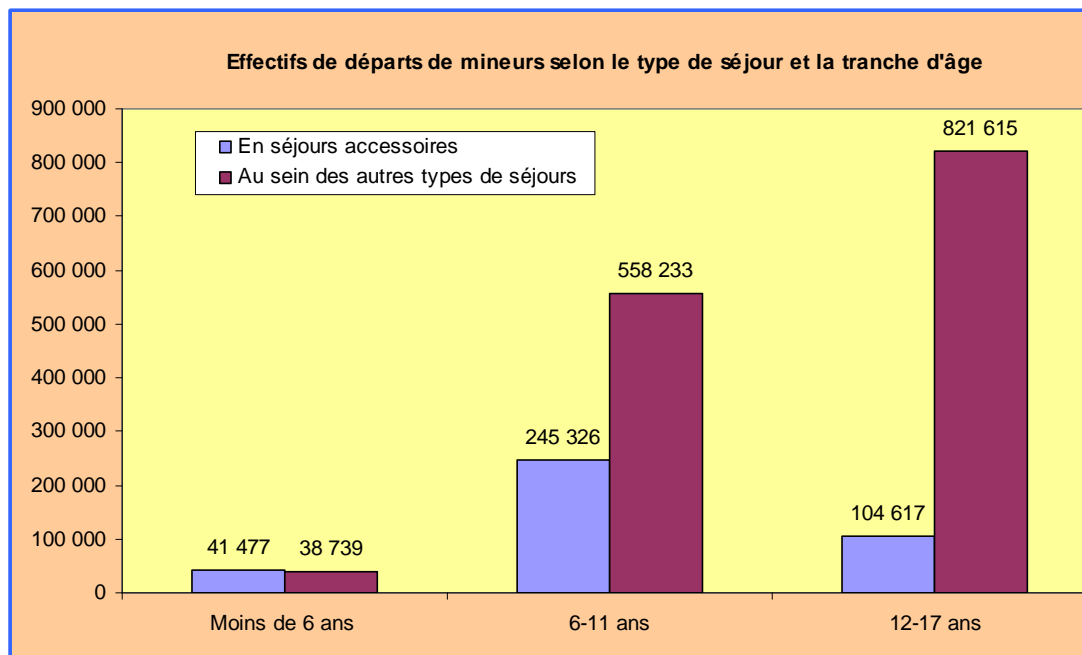


3.3 Répartition des séjours par typologie et organisateur

- 60 % des accueils collectifs de mineurs avec hébergement sont organisés par des associations ;
- 12 152 organisateurs différents sont répertoriés (5 367 organisateurs de séjours accessoires et 8 954 organisateurs de séjours autres qu'accessoires).



Répartition selon le type de séjour et le nombre d'enfants et de jeunes participants :

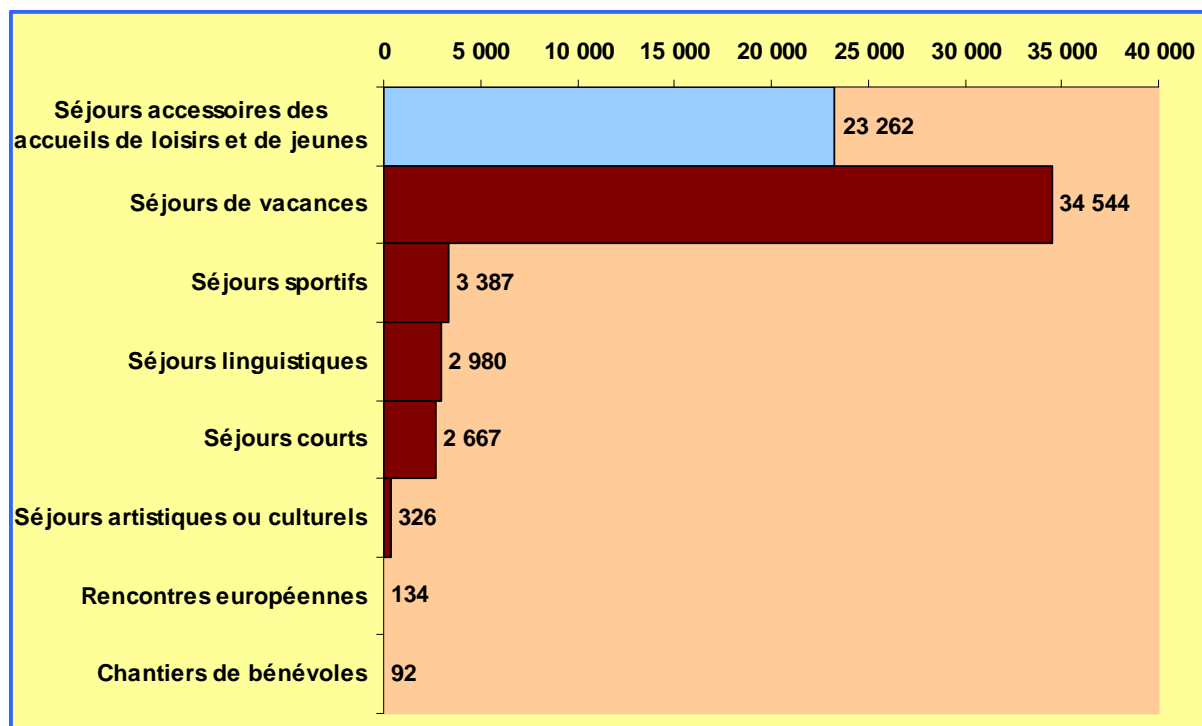


Environ 1,8 millions d'enfants ou de jeunes partent en séjour avec hébergement, soit une moyenne de 27 mineurs par séjour. Parmi ceux-ci 391 000 enfants partent en séjours accessoires. Pour ces derniers, l'effectif moyen est de 17 mineurs par séjour.

17,5 million de nuitées dont un peu plus de 5% se déroulent lors de séjours accessoires.

Les séjours avec hébergement durent en moyenne 9,8 jours et les séjours accessoires 3,4 jours.

Accueils avec hébergement organisés en 2009/2010 :



Répartition de départs de mineurs au sein des accueils collectifs de mineurs avec hébergement en 2009/2010 selon le type de déclaration :

- 390 000 jeunes en séjours accessoires d'accueils de loisirs et d'accueils de jeunes ;
- 1 160 000 en séjours de vacances ;
- 56 000 en séjours courts ;
- 97 000 en séjours sportifs ;
- 91 000 en séjours linguistiques ;
- 2 500 en rencontres européennes ;
- 10 000 en séjours artistiques et culturels ;
- 1 400 en chantiers de jeunes bénévoles.

3.4 Cas particulier des séjours itinérants

Les séjours dits en « itinérance » sont comptabilisés comme tels dès lors qu'ils sont déclarés avec deux lieux d'hébergement distincts. Ce type de séjour est surtout destiné aux adolescents et est souvent organisé avec des petits groupes de mineurs et d'animateurs se déplaçant régulièrement.

3 861 séjours itinérants se sont déroulés en 2009/2010, dont plus de la moitié à l'étranger.

	Nombre d'accueils itinérants	Nombre total d'accueils	Part relative de l'itinérance
En France	1 781	59 564	3,0%
À l'étranger	2 080	7 828	26,6%
dont :			
<i>États-Unis</i>	231	766	30,2%
<i>Italie</i>	228	571	39,9%
<i>Grèce</i>	219	252	86,9%
<i>Espagne</i>	205	1 120	18,3%
<i>Maroc</i>	106	150	70,7%
<i>Grande-Bretagne</i>	105	2 080	5,0%
<i>Canada</i>	99	179	55,3%
<i>Croatie</i>	86	109	78,9%
<i>Portugal</i>	56	99	56,6%
<i>Allemagne</i>	54	450	12,0%
<i>Irlande</i>	52	447	11,6%
Total	3 861	67 392	5,7%

4. Formes d'animation et parcours de formations d'animateurs en Europe

Les formes d'animation et les parcours de formations des animateurs en Europe sont multiples. « Cette diversité interne prend des proportions considérables dès lors qu'il s'agit de définir ce que couvre l'animation dans l'ensemble de l'union européenne. Il ne pourrait en être autrement, étant donné les histoires de chaque pays, leur évolution, la constitution de leur société civile »⁴.

Les terminologies et les conceptions varient, ce qui rend les comparaisons délicates. Ainsi, par exemple, les structures en charge de la mise en place des temps de loisirs pour les enfants diffèrent selon les pays : structures ministérielles ; échelon fédéral, régional ou local ; portage associatif et communautaires, etc. L'organisation de la société civile exerce également une influence sur les modes d'organisation du secteur de l'animation selon l'importance des « corps intermédiaires » tels que les associations ou les syndicats notamment.

Toutefois, deux études réalisées pour le ministère⁵ de la santé et des sports ont permis de dégager plusieurs points de convergence s'agissant de la définition d'un animateur ou de l'animation. Il est ainsi possible de dire que, de façon générale, les activités se déroulent de façon collective, pendant le temps de loisirs, sans qu'il n'y ait de caractère obligatoire à leurs pratiques. Les activités sont

⁴ Etude commandée par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative à l'UFCV, «L'animation en Europe. Etude comparative des formations professionnelles et non professionnelles», juin 2005

⁵ Etude mentionnée à la note n°7 et étude commandée par le ministère de la santé et des sports au CEMEA : « recensement des exigences réglementaires en matière d'encadrement et de certification pour les personnes encadrant des mineurs accueillis pendant leurs vacances ou loisirs au sein d'accueils collectifs dans 7 pays », novembre 2009

structurées autour d'un projet plus global (celui de la structure, de la ville, etc.), permettent de tisser du lien social et contribuent à l'épanouissement personnel. Enfin, les publics concernés sont en premier lieu, les enfants et les jeunes, mais également les personnes âgées ou les personnes handicapées.

Pays	Organisation des temps de loisirs et formations des animateurs
Allemagne	L'activité principale est celle de « loisirs », mais il en existe d'autres. Au plan fédéral, on définit des activités de loisirs déclinées autant que possible au niveau local et fédéral. Les professions et formations sont bien définies pour les métiers de l'animation mais il existe un diplôme d'animateur bénévole délivré à partir de 16 ans reconnu par les associations.
Belgique	Les régions flamande et wallonne s'organisent différemment. La communauté flamande propose un brevet de base, reconnu par les associations et l'État qui sanctionne une formation brève pratique et théorique. La communauté wallonne propose une formation professionnalisante reconnue par les associations. La plupart des formations sont déléguées aux organisations volontaires de jeunesse (notamment les organisations religieuses ou de scoutisme) en contrepartie d'un soutien financier.
Danemark	Il n'existait en 2008 aucun cadre juridique spécifique pour les activités organisées pendant les temps de loisirs pendant les vacances scolaires. Le code de protection des mineurs est cependant plus général (21/06/05). L'âge de 18 ans est requis pour encadrer des mineurs. Il n'existe pas de formation équivalente au BAFA mais certaines associations de jeunesse proposent des formations qu'elles organisent bénévolement. En outre un diplôme de travailleur social permet d'encadrer professionnellement jeunes et enfants.
Finlande	Il existe une "loi jeunesse" (depuis 2006), mais pas de cadre juridique concernant l'encadrement d'enfants pendant les vacances. Des organisations bénévoles et l'Église proposent des formations coordonnées par la « youth academy », et le ministère de l'éducation contrôle les organismes auxquels il alloue des fonds. Plusieurs diplômes et formations délivrés par l'Université ou des écoles permettent l'encadrement d'enfants pendant leur temps de loisirs qui peuvent être requis pour animer ou diriger des séjours : "animateur de la jeunesse et des loisirs" ; "animateur des soins de l'enfant, de l'éducation et du bien-être de la famille" ; Licence, master, doctorat.
Irlande	Il n'existe pas réellement de règles d'encadrement, le "youth act" trace les grandes lignes du programme jeunesse. Le système est fondé sur le bénévolat au sein d'organisations pour la jeunesse. Des qualifications « vocationnelles », pour lesquelles l'âge paraît un critère prédominant peuvent être demandées.
Pologne	Les locaux doivent être homologués dans le cadre d'accréditations valables un an. Le ministère du tourisme et le ministère de la jeunesse et des sports disposent eux-mêmes de nombreux locaux dans lesquels ils organisent des « camps scolaires », des « centres de vacances d'été » et des centres de jour, après l'école sous la responsabilité des ministères de la jeunesse et des sports et de l'éducation. Les « camps d'été » sont organisés par des associations. La majorité vise les publics défavorisés mais on constate l'apparition de camps thématiques payants. Les centres de jour sont les plus nombreux. Ils emploient des professeurs ou des

	<p>personnels spécialisés.</p> <p>Il existe une formation d'« animateur socio-éducatif » (incluant les fonctions de direction) gérée par les ministères de l'éducation, de la recherche, du travail, de la famille et de l'égalité des chances.</p> <p>La formation d'animateur est très proche de celle du BAFA-BAFD, néanmoins, elle est professionnelle.</p>
Portugal	<p>La loi organise l'espace d'intervention des organisateurs de centres de vacances.</p> <p>Une licence est délivrée pour une période de 3 ans aux organismes de jeunesse en application d'un décret du 9/12/03. Les statuts de l'association, l'identité, les lieux d'accueil, qui doivent être homologués sont contrôlés.</p> <p>Des taux d'encadrement sont fixés pour les centres de vacances et les centres de loisirs (1 adulte pour 6 enfants de moins de 10 ans; 1 pour 10 de 10 à 12 ans; 1 pour 8 entre 13 et 18 ans).</p> <p>On constate l'émergence de nouveaux types de séjours : séjours courts, etc.</p> <p>Les scouts sont exemptés de ces réglementations selon la loi de 2003.</p> <p>Par contre, il n'existe pas de formations spécifiques pour les animateurs et les directeurs ; la loi précise la liste de devoirs qui s'imposent à eux dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>Il existe une filière universitaire visant à former des animateurs et directeurs socio-éducatifs (licence, master, doctorat). En l'absence de formations reconnues, certaines associations importantes peuvent organiser leurs propres formations (type BAFA).</p>
République tchèque	<p>La République Tchèque reconnaît un statut d'animateur semi-bénévole, une formation est dispensée par l'État et les associations, permettant aux futurs encadrants d'avoir un minimum de connaissance pédagogique.</p>
Roumanie	<p>Les locaux doivent être homologués. Les accréditations sont renouvelées tous les ans.</p> <p>Il existe un ministère du tourisme et un ministère de la jeunesse et des sports qui possèdent de nombreux locaux.</p> <p>Il existe des « camps scolaires », des « centres de vacances d'été » et des centres de jour, après l'école. Ceux-ci sont sous la responsabilité des ministères de la jeunesse et des sports et de l'éducation.</p> <p>Les « camps d'été » sont organisés par des associations. La majorité vise les publics défavorisés. On constate l'apparition de camps thématiques payants.</p> <p>Les centres de jour sont les plus nombreux. Ils emploient des professeurs ou des personnels spécialisés.</p> <p>Il existe une formation d'« animateur socio-éducatif » (incluant les fonctions de direction) gérée par les ministères de l'éducation, de la recherche, du travail, de la famille et de l'égalité des chances.</p> <p>La formation d'animateur est très proche de celle du BAFA-BAFD, néanmoins, elle est professionnelle.</p>
Suisse	<p>Pour les régions francophones et germanophones, ce sont les dispositions générales du code civil qui s'appliquent. Dans le Tessin (italianophone), une loi spécifique est en vigueur.</p> <p>Une charte de qualité concernant les temps de loisirs a vu le jour près de Genève avec la mise en place d'une formation pour les animateurs inspirée de celle du BAFA.</p> <p>Dans tous les cas, les lieux doivent être homologués. Les taux d'encadrement varient d'un canton à l'autre.</p> <p>En Suisse francophone, un diplôme universitaire existe: « diplôme d'animateur socioculturel » ainsi qu'une formation de travailleur social (école). En Suisse germanophone il existe également un diplôme d'animateur socioculturel dispensé par l'Université.</p>

II. Recours contentieux contre le contrat d'engagement éducatif (CEE)

1. Historique du CEE

Jusqu'en 2006, le statut des animateurs non professionnels était régi par les dispositions de l'annexe 2 de la convention collective nationale de l'animation (CCNA) du 28 juin 1988 et par l'annexe 4 de la convention collective nationale du lien social.

Cette annexe II fixait les modalités de calcul de la rémunération des animateurs par un système d'équivalence d'heures, en stipulant que « *le temps présumé être le temps de travail effectif pour le calcul de la rémunération du personnel pédagogique des centres de vacances et de loisirs correspond à un forfait fixé lors de la conclusion du contrat de travail* », et qui celui-ci ne peut être inférieur à deux heures pour une journée de présence au centre. Aux termes de cet article, les animateurs étaient rémunérés deux heures pour une journée de présence effective en centre. Ils bénéficiaient en outre d'un repos hebdomadaire et de la prise en charge par l'employeur de l'hébergement et de la nourriture, dans une logique qui s'apparente à l'actuel volontariat.

Ce régime a toutefois fait l'objet de plusieurs contestations devant les tribunaux. Dans une décision du 25 mai 1994, la Cour de Cassation a jugé que l'article 2 de l'annexe II à la convention collective de l'animation « *n'instaure qu'une présomption et n'autorise pas l'employeur à limiter la rémunération du salarié au paiement des heures forfaitairement fixées lorsque cette rémunération est inférieure à celle à laquelle il pouvait prétendre, compte tenu des heures de travail effectif qu'il justifie avoir effectuées.* » Cette analyse a été confirmée par une autre décision du 17 janvier 1996 qui affirme que « *le caractère occasionnel de l'activité d'un salarié ne modifie pas la nature salariale des sommes* » versées par l'employeur. Par ailleurs, un arrêt du 3 juin 1997 (Association ASEP-JA) précise « *que le régime d'équivalence (de l'annexe II) ne peut trouver application que s'il a été expressément convenu dans le contrat de travail que le temps de travail effectif correspondrait au forfait prévu par cet article.* »

Cet état de fait issu de la jurisprudence avait entraîné une forte insécurité juridique pour l'ensemble des associations, notamment avec l'application des lois Aubry relatives à la réduction du temps de travail et la définition de la notion de temps de travail effectif.

La loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a ainsi institué le contrat d'engagement éducatif qui soumet les titulaires de ce contrat à un régime dérogatoire au droit commun du travail, conformément aux vœux des d'organismes d'ACM⁶ avec deux objectifs :

- assurer une présence continue des directeurs et moniteurs des séjours de vacances et des centres de loisirs auprès des enfants et adolescents tout en limitant l'impact de cette situation sur la rémunération des intéressés et le coût des séjours ;
- sécuriser le secteur de l'animation.

Il résulte de la loi de 2006 et de son décret d'application n° 2006-950 du 28 juillet 2006 que les titulaires d'un CEE ne sont pas soumis aux dispositions de droit commun du code du travail relatives :

- à la durée du travail, à la répartition et à l'aménagement des horaires ;

⁶ Les partenaires sociaux avaient déclaré en 2001 qu'ils abrogeraient l'annexe II de la convention collective de l'animation si l'Etat mettait en place dans le cadre législatif un nouveau dispositif. Considérant que cette condition a été satisfaite avec la publication des textes sur le CEE ils ont abrogé l'annexe II par avenant du 17 décembre 2008.

- à la durée du repos quotidien et hebdomadaire ;
- au salaire minimum interprofessionnel de croissance et à la rémunération mensuelle minimale (article L. 431-2 du CASF⁷).

Le dispositif législatif et réglementaire prévoit que :

- le nombre de journées travaillées par le titulaire d'un CEE ne peut excéder un plafond de 80 jours sur une période de 12 mois consécutifs (article L. 432-4 et D. 432-2 du CASF) ;
- le titulaire d'un CEE bénéficie d'un repos hebdomadaire minimum de 24 heures consécutives (L. 432-4 et D. 432-4 du CASF) ;
- la rémunération du titulaire d'un CEE ne peut être inférieure à 2,20 fois le montant du salaire minimum de croissance par jour (L. 432-3 et D. 432-3 du CASF).

Le CEE s'applique aux personnels pédagogiques occasionnels en charge des accueils ainsi qu'aux animateurs de centres spécialisés dans l'accueil de personnes adultes handicapées et aux formateurs d'animateurs (BAFA) et de directeurs (BAFD) que l'annexe 2 de la CCNA ne couvrait pas précédemment (article L. 432-1 du CASF).

Les associations (signataires ou non de la convention collective nationale de l'animation), les collectivités territoriales et les sociétés commerciales organisatrices de centres de vacances et loisirs peuvent utiliser ce dispositif.

2. Historique du contentieux devant le Conseil d'État et de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne

L'Union syndicale Solidaires Isère a présenté en 2007 une requête auprès du Conseil d'État tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 28 juillet 2006 en tant qu'il insère dans le code du travail des dispositions dérogatoires relatives à la rémunération et au temps de travail des titulaires de CEE.

Par sa décision n° 301014 du 2 octobre 2009, le Conseil d'État a rejeté les conclusions de la requête du syndicat pour ce qui concerne les articles D. 773-2-1⁸ (plafond annuel de 80 journées travaillées) et D. 773-2-2⁹ (rémunération) du code du travail. Ces dispositions ont donc été considérées comme légales par le Conseil d'État et ne sont pas remises en cause.

En revanche, celui-ci a décidé de surseoir à statuer en ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'article D. 773-2-3 du code du travail relatif au repos hebdomadaire du titulaire du contrat, aujourd'hui repris à l'article D. 432-4 du code de l'action sociale et des familles¹⁰, et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle portant sur la compatibilité du dispositif national avec la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

⁷ Les dispositions de loi et du décret ont été insérées dans le code du travail notamment les articles L. 774-2 et D. 773-2-1, D. 773-2-2 et D. 773-2-3. Depuis 2008, ces dispositions sont désormais codifiées dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) aux articles L. 432-1 et suivants et D. 432-1 et suivants.

⁸ Devenu l'article D. 432-2 du CASF : « *La durée cumulée des contrats conclus par un même titulaire ne peut excéder quatre-vingts jours sur une période de douze mois consécutifs.* »

⁹ Devenu l'article D. 432-3 du CASF : « *La rémunération des personnes titulaires d'un contrat d'engagement éducatif ne peut être inférieure à 2,20 fois le montant du salaire minimum de croissance par jour. Lorsque les fonctions exercées supposent une présence continue auprès des publics accueillis, la nourriture et l'hébergement sont intégralement à la charge de l'organisateur de l'accueil et ne peuvent en aucun cas être considérés comme des avantages en nature.* »

¹⁰ Article D. 432-4 du CASF : « *Dans tous les cas, le titulaire du contrat bénéficie chaque semaine d'un repos dont la durée ne peut être inférieure à vingt-quatre heures consécutives.* »

Cette directive pose le principe du bénéfice:

- d'un repos journalier de 11 heures consécutives au cours de chaque période de 24 heures (article 3) ;
- d'un repos hebdomadaire de 24 heures au cours de chaque période de 7 jours, auxquelles s'ajoutent les 11 heures de repos journalier (article 5).

Elle ouvre toutefois la possibilité de déroger aux articles 3 et 5 sous réserve du respect de conditions (article 17) :

- seules certaines activités peuvent bénéficier de ces dérogations (paragraphe 3 de l'article 17). Il s'agit notamment « *des activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes* » (b) et des activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service (c) ;
- les dérogations ne peuvent être mises en œuvre que si « *des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés* » (paragraphe 2 de l'article 17).

Interprétant la directive 2003/88/CE, la Cour de Justice de l'Union Européenne a considéré dans son arrêt du 14 octobre 2010 (C-428-09) :

- que les titulaires de CEE relèvent, en tant que travailleurs, du champ d'application de la directive ;
- qu'ils relèvent de la dérogation figurant à l'article 17 de la directive qui permet de déroger au repos quotidien de 11 heures prévu par l'article 3 de la directive ;
- que le régime applicable aux CEE ne répond pas toutefois aux conditions fixées par l'article 17 pour l'application de cette dérogation et est donc contraire à la directive, dès lors que les animateurs de CEE ne bénéficient ni d'un repos quotidien de 11 heures, ni de repos compensateur équivalent.

3. Portée de la décision du Conseil d'État du 10 octobre 2011

La décision du 10 octobre 2011 clôt le litige à la suite de l'arrêt de la CJUE, en se prononçant sur les conclusions encore en débat dirigées contre l'article D. 773-2-3 du code du travail (devenu D. 432-4).

Par cette décision, le Conseil d'État a jugé que la loi du 23 mai 2006 est contraire à la directive en ce qu'elle ne pose pas le principe d'un repos quotidien ni d'un repos compensateur équivalent. Il a donc annulé partiellement la disposition réglementaire attaquée, en tant que celle-ci met en œuvre une loi qui n'organise pas, en méconnaissance de la directive, de tels repos.

Il résulte donc de cette décision que la réglementation nationale actuelle des CEE, qu'il s'agisse tant des dispositions législatives que des dispositions réglementaires, est contraire à la directive 2003/88/CE.

Si le Conseil d'État ne remet pas en cause l'existence même des contrats d'engagement éducatif, sa décision a néanmoins pour conséquence d'imposer d'accorder aux titulaires de CEE un repos quotidien de 11 heures ou d'adopter des dispositions législatives et réglementaires permettant d'aménager un repos compensateur équivalent.

Comme l'a jugé le Conseil d'État, l'annulation partielle du décret a pour effet de rendre applicable aux titulaires de CEE le droit commun du travail en matière de repos quotidien. Cela signifie que tant que de nouvelles dispositions dérogatoires, compatibles avec le droit de l'Union européenne, ne sont pas adoptées, les titulaires de CEE ont droit à un repos quotidien de 11 heures consécutives.

La décision du Conseil d'État remet donc directement en cause l'organisation des ACM qui repose en principe sur la présence en continue des animateurs auprès des enfants, même la nuit.

Le Conseil d'État a souligné que l'aménagement de l'obligation de repos quotidien de 11 heures peut se faire par voie d'accords de branche ou d'accords d'entreprise ou d'établissement conclus entre partenaires sociaux sur le fondement de l'article L. 3131-2 du code du travail.

III. Sécurisation juridique du CEE

1. Dérogations prévues par la directive temps de travail

La réforme du CEE envisagée par le groupe de travail s'inscrit dans le cadre de dérogations expressément prévues par la directive n° 2003/88/CE du 4 novembre 2003 et dont la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans son arrêt du 14 octobre 2010, a jugé qu'elles pouvaient s'appliquer aux contrats d'engagement éducatif.

Si l'article 3 de la directive pose le principe d'un repos quotidien de 11 heures, son article 17 autorise les États membres à déroger à l'article 3 dans un certain nombre d'hypothèses et sous réserve de respecter certaines conditions.

Le 3 de l'article 17 dispose ainsi qu' : « *Il peut être dérogé aux articles 3 (...) b) pour les activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes, notamment lorsqu'il s'agit de gardiens ou de concierges ou d'entreprises de gardiennage ; c) pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production (...)* ».

La CJUE a expressément considéré dans sa décision du 14 octobre 2010 (considérants n° 46 à 48)¹¹ que les activités des titulaires de CEE sont susceptibles de relever des dérogations prévues aux b) et c) du 3 de l'article 17 de la directive.

Selon le 2 de l'article 17 de la directive, la mise en œuvre de ces dérogations est subordonnée à la condition que des périodes équivalentes de repos compensateurs soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit organisée.

Il est possible en conséquence de ne pas accorder aux titulaires de CEE un repos quotidien de 11 heures à condition de les faire bénéficier de périodes équivalentes de repos compensateur, notion précisée par la CJUE :

« *Les périodes équivalentes de repos compensateur au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2003/88 (...) se caractérisent par le fait que, pendant ces périodes, le travailleur n'est soumis, à l'égard de son employeur, à aucune obligation susceptible de l'empêcher de se consacrer, librement et de manière ininterrompue, à ses propres intérêts, aux fins de neutraliser les effets du travail sur la sécurité et la santé de l'intéressé. Aussi de telles périodes de repos doivent-elles succéder immédiatement au temps de travail qu'elles sont censées compenser, afin d'éviter la survenance d'un état de fatigue ou de surmenage du travailleur en raison de l'accumulation de périodes de travail consécutives* ».

« *En vue d'assurer la sécurité ainsi qu'une protection efficace de la santé du travailleur, une alternance régulière entre une période de travail et une période de repos doit donc, en règle générale, être prévue. En effet, pour pouvoir se*

¹¹ « 46. Dans ces circonstances, il convient de constater que les activités de travailleurs tels que les titulaires de contrats d'engagement éducatif, travaillant dans des centres de vacances et de loisirs, sont susceptibles de relever de la dérogation prévue à l'article 17, paragraphe 3, sous b), de la directive 2003/88, pour autant que les conditions énoncées au paragraphe 2 du même article soient remplies.

47. Par ailleurs, ainsi que la Commission le fait valoir, eu égard aux caractéristiques des activités et du fonctionnement des centres de vacances et de loisirs, ces activités pourraient éventuellement relever également de la dérogation à l'article 3 de la directive 2003/88 prévue à l'article 17, paragraphe 3, sous c), de celle-ci, relative aux activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production.

48. Certes, les activités du personnel occasionnel et saisonnier des centres de vacances et de loisirs ne sont pas mentionnées dans la liste figurant dans cette disposition. Toutefois, il convient de relever, d'une part, qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et, d'autre part, que, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, lesdites activités sont également caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service, dès lors que les mineurs accueillis dans ces centres vivent, pendant la durée totale de leur séjour, en permanence avec et sous la surveillance du personnel desdits centres... »

reposer effectivement, le travailleur doit bénéficier de la possibilité de se soustraire à son milieu de travail pendant un nombre déterminé d'heures qui doivent non seulement être consécutives, mais aussi succéder directement à une période de travail, afin de permettre à l'intéressé de se détendre et d'effacer la fatigue inhérente à l'exercice de ses fonctions. Cette exigence apparaît d'autant plus nécessaire lorsque, par dérogation à la règle générale, le temps de travail normal journalier est prolongé par l'accomplissement d'un service de garde ».

Il faut souligner que la CJUE a jugé que le dispositif du CEE était contraire à la directive parce que les animateurs, qui ne peuvent pas bénéficier d'un repos quotidien de 11 heures, n'ont pas le droit, en contrepartie, à des repos compensateurs équivalents. C'est donc l'absence de repos quotidien non compensé par des heures de repos équivalent qui est à l'origine de la condamnation du système français.

Les modifications législatives et réglementaires proposées par le groupe de travail ont pour objectif de mettre en place un régime de repos compensateur au profit des titulaires de contrat d'engagement éducatif, dans le cadre des dérogations permises par la directive du 4 novembre 2003.

2. Travaux sur la sécurisation du CEE

2.1 Disposition législative

Afin de sécuriser juridiquement le CEE, un amendement parlementaire du député Pierre-Christophe Baguet, membre du groupe de travail, a été déposé dans le cadre de l'examen de la proposition de loi du député Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

L'article 92 bis A relatif au CEE de cette proposition de loi est ainsi rédigé :

Le chapitre II du titre III du livre IV du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 432-2 est ainsi rédigé :

« Art. L. 432-2. – Ne sont pas applicables à une personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif les dispositions suivantes de la troisième partie du code du travail » :

« 1° Le titre II du livre I^{er} relatif à la durée du travail, à la répartition et à l'aménagement des horaires, à l'exception de l'article L. 3121-1 relatif au temps de travail effectif, de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre I^{er} relative au temps de pause et des articles L. 3122-29, L. 3122-31 à L. 3122-33 et L. 3122-36 à L. 3122-45 relatifs au travail de nuit » ;

« 2° Les chapitres I^{er} et II du titre III du livre I^{er} relatifs au repos quotidien et au repos hebdomadaire » ;

« 3° Les chapitres I^{er} et II du titre III du livre II relatifs au salaire minimum interprofessionnel de croissance et à la rémunération mensuelle minimale » ;

2° L'article L. 432-4 est ainsi rédigé :

« Art. L. 432-4. – Le nombre de jours travaillés par une personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif ne peut excéder un plafond de quatre-vingt jours, apprécié sur chaque période de douze mois consécutifs ».

« La totalité des heures de travail accomplies au titre du contrat d'engagement éducatif et de tout autre contrat ne peut excéder quarante-huit heures par semaine, calculées en moyenne sur une période de six mois consécutifs » ;

3° Sont ajoutés des articles L. 432-5 et L. 432-6 ainsi rédigés :

« Art. L. 432-5. – La personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif bénéficie au cours de chaque période de vingt-quatre heures d'une période minimale de repos de onze heures consécutives ».

« Cette période de repos peut être soit supprimée, soit réduite, sans pouvoir être inférieure à huit heures. La personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif bénéficie alors d'un repos compensateur égal à la fraction du repos dont elle n'a pu bénéficier. Ce repos est accordé en tout ou partie pendant l'accueil dans des conditions fixées par décret ».

« Art. L. 432-6. – La personne titulaire d'un contrat d'engagement éducatif bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos de vingt-quatre heures consécutives ».

L'article L. 432-5 du code de l'action sociale et des familles, tel qu'il ressort de la PPL Warsmann, fixe une période minimale de repos de 11 heures consécutives au cours de chaque période de vingt-quatre heures (période de repos dite « repos quotidien»), tout en permettant deux dérogations à ce principe :

- la suppression totale du repos quotidien ;
- la réduction du repos quotidien, sans que celui-ci puisse être inférieur à 8 heures.

Lorsqu'il est fait usage de l'une ou de l'autre de ces dérogations, le principe d'un repos compensateur égal à la fraction du repos quotidien dont l'animateur n'a pu bénéficier est prévu par l'article L. 432-5 CASF, conformément à l'article 17§2 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

La possibilité de supprimer le repos quotidien ne signifie nullement que les animateurs ne bénéficieront pas de temps de repos pendant leur temps de travail effectif. En effet, les animateurs appelés à rester en poste la nuit bénéficient d'un couchage et peuvent dormir normalement.

Ces périodes de repos ne correspondent pour autant pas au repos quotidien au sens du droit du travail dans la mesure où les animateurs ne peuvent vaquer librement à leurs occupations. Ils doivent rester sur place et sont donc toujours placés sous l'autorité du directeur du centre. Ainsi elle doit être considérée comme un temps de travail, quand bien même ils sont inactifs.

En d'autres termes, lorsque l'animateur ne bénéficie pas de son repos quotidien de 11 heures, les heures de sommeil qu'il prendra de toute façon seront comptabilisées comme des heures de travail et non des heures de repos.

Le titulaire de contrat d'engagement éducatif bénéficiera des repos compensateurs correspondant au repos quotidien qu'il n'aura pas pris. Le dispositif est donc en réalité particulièrement protecteur pour les titulaires de CEE et permet de garantir que les équipes seront en mesure d'assurer la sécurité des mineurs qu'ils encadrent.

2.2 Dispositions réglementaires

Si la loi fixe le principe du repos compensateur, ses modalités relèvent du niveau réglementaire.

Plusieurs solutions techniques ont été envisagées par le groupe de travail. S'il implique de nouveaux schémas organisationnels, le modèle envisagé offre toutefois des garanties satisfaisantes pour le déroulement des ACM, en matière de sécurité des encadrants et des participants.

Le repos compensateur pourrait ainsi être reporté à l'issue du séjour. Si celui-ci dure plus de trois jours, des périodes de repos compensateur, fractionnées le cas échéant, devraient être prises pendant le séjour.

La suppression du repos quotidien entraînerait, pour chaque période de vingt-quatre heures, un droit à repos compensateur égal à 11 heures.

L'animateur qui accomplit un séjour de 6 jours bénéficierait par exemple d'un repos compensateur de 66 heures (6 x 11 heures).

Le projet de décret préciserait la part minimale du repos compensateur qui devrait être prise pendant l'accueil afin de garantir un repos effectif à l'animateur et celle qui est prise à l'issue de l'accueil.

Sur ce point, deux types d'options pourraient être retenues¹² :

- repos compensateurs en cours de séjour de 8 heures consécutives minimum, correspondant à une nuit complète de repos ;
- repos compensateurs en cours de séjour fractionnables (quatre heures au minimum), permettant d'aménager en fonction de l'organisation du séjour des après-midi ou des matinées de repos ou, par l'accolement de deux d'entre eux, d'avoir une nuit complète de repos.

A ce stade, la seconde option est l'hypothèse de travail privilégiée.

Pour les animateurs dont le repos quotidien serait simplement réduit et non supprimé, des dispositions spécifiques seraient aménagées. Ce régime s'appliquerait aux animateurs résidant à proximité de l'accueil collectif et rejoignant leur domicile entre deux journées de travail (une minorité d'animateurs est concernée).

Une notice explicative de l'ensemble de ces mécanismes figure en annexe 5 du présent rapport.

Incidences des repos compensateurs sur le contrat

➤ Incidences des repos compensateurs sur la durée du CEE

Le contrat d'engagement éducatif prend effet dès l'instant où l'animateur se trouve en situation d'encadrer les mineurs accueillis et expire au terme de la période de repos compensateur pris à l'issue de l'accueil.

¹² Voir annexe: note de la direction générale du travail (DGT/RT3/27-01-2012) : sécurisation juridique du CEE, mécanique des repos compensateurs.

Ainsi, pour un accueil de 9 jours, le salarié est sous contrat pendant 12 jours : 9 jours d'accueil + 3 jours de RC pris dans la foulée (sur la base de l'hypothèse a2 ou b2).

➤ Incidences des repos compensateurs sur les obligations respectives du salarié et de l'employeur

D'une manière générale, l'instauration du mécanisme des repos compensateurs ne modifie pas l'équilibre général des droits et des obligations des salariés comme des employeurs dans le cadre de l'exécution du CEE.

En matière de rémunération, l'existence de repos compensateur n'a pas vocation à justifier de modification de la rémunération du salarié à la hausse comme à la baisse.

Dès lors, il en découle les principes suivants :

▫ Conséquence des repos compensateurs pris pendant l'accueil

Pendant la ou les périodes de repos compensateur au cours de l'accueil, le salarié n'est plus à la disposition de l'employeur et peut vaquer librement à des occupations personnelles.

Le salarié en CEE étant rémunéré sur la base d'un tarif journalier, la prise de ce repos ne peut avoir pour effet de diminuer la rémunération de l'animateur. L'animateur devra donc, dans tous les cas, être rémunéré, par jour, au moins 2,20 SMIC, qu'il bénéficie d'un repos compensateur ou non ce jour-là.

S'agissant du logement et des repas, l'article D. 432-3 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction actuelle dispose que « *lorsque les fonctions exercées supposent une présence continue auprès des publics accueillis, la nourriture et l'hébergement sont intégralement à la charge de l'organisateur de l'accueil et ne peuvent en aucun cas être considérés comme des avantages en nature* ». Le logement et les repas devront donc être fournis à l'animateur pendant toute la durée de l'accueil collectif.

▫ Conséquences des repos compensateurs pris à l'issue de l'accueil

Pendant la période de repos compensateur à l'issue de l'accueil, l'animateur n'est plus en situation de temps de travail effectif au sens de l'article L. 3121-1 du code du travail (il n'est plus à la disposition de l'employeur, n'a pas à recevoir de directives de sa part et peut vaquer librement à des occupations personnelles).

Il est ainsi délié de toute sujétion à l'égard de son employeur et n'est pas tenu de rester sur son lieu de travail.

L'employeur est pour sa part délié de ses obligations à l'égard de son salarié :

- il n'est pas tenu de rémunérer l'animateur pour cette période de repos (une indemnité spécifique peut néanmoins être négociée par accord collectif ou mise en place unilatéralement par l'employeur) ;
- il n'est pas tenu de lui fournir d'avantages en nature, notamment les repas ou l'hébergement.

2.3 Simulation de l'impact financier de la réforme

Qu'il s'agisse d'appliquer le droit au repos quotidien ou de modifier le dispositif de CEE pour créer un repos compensateur équivalent, comme le permet la directive 2003/88/CE, la décision du Conseil d'État implique nécessairement l'embauche d'animateurs supplémentaires.

Des simulations ont été réalisées à partir des données financières transmises par certains membres du groupe de travail, afin de parvenir à une estimation la plus réaliste possible de l'augmentation des coûts qui pourraient en résulter pour le secteur.

Ces simulations de calcul de surcoût sont basées sur un taux d'encadrement d'un animateur pour 12 enfants (à partir de 6 ans), conformément à la réglementation en vigueur. Si l'hypothèse de modifier le taux d'encadrement a été évoquée par le groupe, elle n'a pas été retenue à ce stade par l'administration garante d'un cadre réglementaire visant à assurer la protection des mineurs. Les estimations proposées doivent donc être appréhendées avec précaution. Si les modèles mathématiques tentent d'approcher au plus près la réalité, ils ne prétendent ni ne peuvent prendre en compte la totalité des spécificités de chaque organisateur ou séjour.

Nombre minimal d'animateurs nécessaires en fonction du nombre d'enfants accueillis, au taux réglementaire de 1 pour 12 :

Nb animateurs réglementaire	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nb jours \ Nb mineurs	12	24	36	48	60	72	84	96	108	120
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	2	3	4	6	7	8	10	11	12	14
5	2	3	4	5	7	8	9	10	12	13
6	2	3	5	6	8	9	11	12	14	15
7	2	4	6	7	9	11	13	14	16	18

Nombre d'animateurs supplémentaires nécessaires pour respecter le taux réglementaire de 1 pour 12 dans le cadre de la solution technique :

Nb animateurs réglementaire	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nb jours \ Nb mineurs	12	24	36	48	60	72	84	96	108	120
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	1	1	1	2	2	2	3	3	3	4
5	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3
6	1	1	2	2	3	3	4	4	5	5
7	1	2	3	3	4	5	6	6	7	8

Les simulations montrent que, dans le cadre des dispositions réglementaires dont l'adoption est envisagée, l'embauche d'animateurs supplémentaires ne deviendrait nécessaire qu'à partir du 4^{ème} jour pouvant toutefois entraîner un quasi doublement des effectifs d'encadrants, sur des séjours à faibles effectifs de mineurs.

Il convient à cet égard de noter qu'aujourd'hui le taux d'encadrement moyen pratiqué dans les ACM varie entre 1 pour 5 et 1 pour 8.

La simulation suivante tient compte de ce taux moyen d'encadrement constaté.

Nombre d'animateurs supplémentaires nécessaires pour respecter le taux réglementaire de 1 pour 12 par rapport au taux moyen constaté de 1 pour 8

Nb animateurs	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nb jours \ Nb mineurs	12	24	36	48	60	72	84	96	108	120
1	-1	-1	-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-5
2	-1	-1	-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-5
3	-1	-1	-2	-2	-3	-3	-4	-4	-5	-5
4	0	0	-1	0	-1	-1	-1	-1	-2	-1
5	0	0	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-2
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	1	1	1	1	2	2	2	2	3

Il résulte de cette simulation que, dans l'hypothèse d'un passage d'un taux d'encadrement moyen de 1 pour 8 à 1 pour 12, le nouveau dispositif réglementaire envisagé n'impose pas de recrutement supplémentaire pour les séjours d'une durée inférieure à la semaine. Ce n'est qu'à partir de 7 jours de séjour que le nombre d'animateurs est amené à augmenter.

Le surcoût induit par ces nouvelles embauches (dans l'hypothèse d'un séjour type de 7 jours au taux réglementaire de 12 mineurs pour 1 animateur) a pu ainsi être calculé.

Pour un salaire quotidien de 25 euros et des charges sociales à 8 euros, le surcoût hebdomadaire pour un animateur supplémentaire serait d'environ 230 euros par semaine, soit 4 à 6 euros supplémentaires par enfant selon le nombre d'animateurs nécessaires.

En incluant les frais induits : hébergement et nourriture, frais de transport et de déplacement, frais administratif et divers, le surcoût par rapport à la situation actuelle est de l'ordre de 3 à 7% en moyenne et jusqu'à 11%, auquel peut être ajoutée la perte potentielle de chiffre d'affaires (un lit occupé par un animateur étant une place de moins pour un enfant). Celle-ci doit être cependant relativisée en fonction du taux de remplissage des séjours.

Dans le cadre de séjours longs, les surcoûts seront moindres, certains frais induits (transport et administratifs) restant identiques.

Enfin, pour une application stricte du droit du travail et un repos quotidien de 11h en conservant le taux d'encadrement réglementaire de 1 pour 12, le surcoût salarial hebdomadaire s'établirait

entre 16 et 19 euros par enfant, le surcoût total de 9 et 14%, voire jusqu'à 22% en incluant la perte potentielle de chiffre d'affaires.

2.4 Impact social et organisationnel

Les organisateurs d'ACM éprouvent actuellement des difficultés à recruter des animateurs (manque de vocation ou d'engagement dans cette filière, manque d'attractivité du secteur). Aussi, il apparaît légitime de se demander si le vivier de recrutement de ceux-ci sera suffisant pour couvrir une augmentation des besoins d'encadrement d'au moins 20%.

Par ailleurs, en terme organisationnel, l'article D. 432-5 du CASF précise « *le programme indicatif des jours travaillés pendant la période du contrat, ce programme contenant la répartition du nombre de jours entre les jours de la semaine ou les semaines du mois* ». La multiplication des temps de repos pour chaque animateur amènera le directeur du séjour à gérer des emplois du temps complexes. Le calendrier prévisionnel de repos fourni avec le contrat se verra de fait probablement modifié dès le premier jour du séjour.

Des difficultés supplémentaires sont à envisager pour les séjours itinérants compte tenu de leur organisation atypique et du nombre réduit d'encadrants.

3. État d'avancement des travaux législatifs

Comme indiqué ci-dessus et afin d'être en mesure de fixer le cadre réglementaire d'un repos compensateur équivalent pour les titulaires d'un CEE, des dispositions législatives en ce sens ont été introduites dans deux propositions de loi : celle du député Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives et celle du député Christian Kert relative aux conditions d'organisation et de sécurité de l'accueil collectif de mineurs hors du domicile parental. Dans les deux cas, ces dispositions ont été portées par un amendement parlementaire du député Pierre-Christophe Baguet, membre du groupe de travail.

L'article 92 bis A de la PPL Warsmann a été adopté à l'unanimité en première lecture à l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011 et crée un article L. 432-5 dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Le Sénat a adopté le 10 janvier 2012 en première lecture la motion opposant la question préalable à la délibération de la proposition de loi et a décidé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre la délibération sur cette PPL, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée. Il a en conséquence rejeté la PPL.

Celle-ci a été ensuite examinée par une commission mixte paritaire le 18 janvier 2012 puis adoptée en deuxième lecture le 31 janvier 2012 par l'Assemblée nationale. Après son rejet par le Sénat par motion de procédure le 20 février, le texte a été définitivement adopté en dernière lecture par l'Assemblée le 29 février.

L'article 6 de la PPL Kert a été adopté en première séance par l'Assemblée nationale le 6 décembre 2011. Le texte a été renvoyé à la commission des affaires sociales du Sénat mais aucune date d'inscription à l'ordre du jour n'est connue à ce jour.

S'agissant du volontariat dans les accueils collectifs de mineurs, le député Pierre-Christophe Baguet avait déposé le 13 juillet 2011 une proposition de loi (n°3685) visant à reconnaître un régime spécifique pour les personnels pédagogiques occasionnels et le député Régis Juanico a

déposé le 22 décembre 2011 une proposition de loi (n°4133) visant à renforcer l'accès aux loisirs et aux vacances par la création d'un statut du volontariat de l'animation.

IV. Le volontariat de l'animation

Dès la mise en place du groupe de travail, l'ensemble des membres a souhaité engager, en parallèle au chantier législatif et réglementaire de sécurisation du CEE, une réflexion approfondie sur le volontariat de l'animation.

La réflexion sur le volontariat et la mise en œuvre de solutions techniques ne sont en effet pas exclusives l'une de l'autre, ce volontariat n'ayant pas vocation à se substituer totalement aux contrats d'engagement éducatif.

La réflexion menée par le groupe de travail sur le volontariat de l'animation ne remet donc pas en cause la nécessité de modifier la réglementation relative au contrat d'engagement éducatif afin de la mettre en conformité avec la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 sur le temps de travail.

Concrètement, cette réflexion s'est appuyée sur un examen des différentes formes de volontariat existant en Europe et en France. Ces travaux ont permis d'appréhender la diversité des modèles mis en œuvre et d'apprécier les limites et les risques juridiques d'un tel dispositif.

Sur le fondement de ces différentes analyses et des projets de volontariat élaborés par la Ligue de l'enseignement et la JPA, le groupe de travail a identifié plusieurs pistes de création de ce volontariat.

1. Le volontariat en Europe

Le rapport d'étude de l'INJEP de février 2011¹⁵ constitue un document de référence dont les principaux éléments sont présentés ci-dessous.

Pays	Formes de volontariat
Suède	Elle différencie « volunteer » (personne développant une activité principale de volontaire pendant une période donnée de sa vie) et « voluntary activity » (activité volontaire en plus d'un travail régulier). Des politiques de reconnaissance de l'engagement civique des jeunes existent. Les apprentissages, les expériences sont valorisés, éventuellement dans le cadre de cursus universitaire. Les jeunes s'engagent volontiers dans des activités (41% des jeunes de 16 à 29 ans étaient engagés en 2005). Ces engagements sont variés et la durée moyenne est de 14h/mois. Le SVE est largement utilisé.

¹⁵ Rapport d'étude, INJEP, « Panorama des différentes formes de volontariat et de service civique en Europe », février 2011

Angleterre	<p>Il existe plusieurs dénominations : « Volunteer » (travailleur non rémunéré), « occasional volunteering » (bénévolat), « full time or part time volunteering » (volontariat).</p> <p>Il n'existe pas de service civique national, par contre des politiques systématiques de promotion de l'engagement civique des jeunes existent à travers l'engagement associatif, matérialisé dans le projet « volontaire du millenium », « National Young Volunteer Service », créée en 1999.</p> <p>Il existe une politique générale visant à promouvoir le bénévolat.</p> <p>Chaque nation composant le Royaume-Uni a ses propres fonctionnements, l'ensemble des dispositifs étant réunis au sein du « UK volunteering forum ».</p> <p>Ces associations bénéficient d'aides publiques.</p> <p>Quelques développements récents ont eu lieu avec l'expérimentation des « youth citizen service » et « International youth citizen service », qui adresseraient aux plus de 16 ans pendant les périodes de vacances d'été.</p>
Allemagne	<p>Plusieurs formes de volontariat cohabitent :</p> <p>L'année du volontariat social et l'année du volontariat écologique (administré par le ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse). Indemnisés de façon très variable en fonction des organisations (non pris en charge par l'État, mais agréé par celui-ci). Le volontaire conserve ses aides (logement, etc.) et bénéficie d'une protection sociale prise en charge par l'organisme d'accueil et le temps de volontariat est pris en compte dans le calcul de la retraite. Ces services sont orientés vers l'apprentissage et les jeunes sont formés tout au long de leur engagement.</p> <p>Le volontariat social, porté à l'origine par des associations travaillant en direction de l'enfance et de la jeunesse, puis par l'ensemble du secteur social, étendu aux secteurs du sport et de la culture, dure de 6 à 24 mois.</p> <p>Le volontariat écologique dure de 6 à 12 mois ; il est porté par les mouvements de jeunesse et des associations intervenant dans le champ de la protection de l'environnement.</p> <p>Le service civil, administré par le service fédéral du service civil -il s'agit d'objecteurs de conscience-, est abrogé depuis le 1^{er} juillet, le service militaire allemand n'étant plus obligatoire.</p> <p>Le programme Weltwärts, créée en 2007 et administré par le ministère fédéral de la coopération économique et du développement, est un programme d'envoi des jeunes dans des pays émergents. Sa durée est de 6 à 24 mois, le ministère finance 580€/mois par jeune. La couverture sociale est prise en charge par l'organisme envoyant les jeunes, mais ce dispositif n'ouvre pas de droits pour la retraite.</p>
Italie	<p>Le service civil national est ouvert à tous les jeunes de 18 à 28 ans, pour une durée d'un an, à raison de 30h par semaine, rémunéré 450€/mois. Il a été créé en 2006 suite à la suppression du service national.</p> <p>Il comprend une formation de 42h. La couverture maladie est prise en charge par l'État, la période de service est prise en compte dans le calcul de la retraite.</p>
Luxembourg	<p>Le service volontaire pour les jeunes a été créé en 2007 pour les jeunes de 16 à 30 ans, pour une période de 3 à 12 mois. Il s'agit d'un engagement à plein temps. Il est géré par le service national de la jeunesse.</p> <p>Il comprend : le service volontaire d'orientation qui met l'accent sur l'acquisition de compétences auprès d'un organisme agréé, le service volontaire de coopération (pays en voie de développement) et le service volontaire européen.</p>
Suisse	<p>Il est défini comme un service d'intérêt public, en remplacement des obligations militaires, pour les objecteurs de conscience. Il peut être réalisé auprès d'organismes d'intérêts publics. Les « civilistes » reçoivent une allocation. Sa durée est de 13 mois et peut être accompli sur une ou plusieurs périodes.</p>

Espagne	Des dispositifs assez différents pour la promotion du volontariat existent. Le gouvernement a renoncé à la mise en place d'un service civique, même si celui-ci était prévu dans la constitution de 1978 comme alternative au service militaire (aboli en 2002) pour privilégier le bénévolat.
Portugal	Des dispositifs assez différents pour la promotion du volontariat existent.
Pologne	Il n'existe pas de service civil. Les jeunes peuvent s'impliquer dans un projet bénévole au sein d'organisations à but non lucratif.
République Tchèque	Le service civil volontaire créé en 2002 est une alternative au service militaire ouvert à tous les jeunes à partir de 15 ans (18 ans si celui-ci se déroule à l'étranger). Le « podpirene-projekty » destiné aux 16-26 ans, met en relation des jeunes avec des structures et peut les financer jusqu'à 1200€ par mois. Il existe également un volontariat pour les « sans-emploi », sans limite d'âge.

2. Les différentes formes de volontariat en France

En France, de nombreux systèmes de volontariat ont coexisté jusqu'à la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique¹⁴ qui a procédé à une profonde réforme de la réglementation nationale en supprimant certains dispositifs (service civil volontaire créé à la suite de la suppression du service militaire en 1996, volontariat associatif, volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, volontariat civil à l'aide technique. Depuis la promulgation de cette loi, la dénomination « service civique » recouvre à la fois l'engagement de service civique (16-25 ans indemnisé par l'État qui prend en charge en outre la couverture sociale du jeune) et le volontariat de service civique. Les autres formes de volontariat, notamment internationaux, continuent d'exister (service volontaire européen, volontariat de solidarité internationale, volontariat international en administration ou en entreprise).

2.1 L'engagement de service civique

Aux termes de l'article L. 120-1 du code du service national, le service civique « *a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée. Les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies dans le cadre d'un service civique revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention, de promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne* ».

Le cadre de l'engagement de service civique est défini par les articles L. 120-1 et suivants du code du service national. Les caractéristiques principales sont les suivantes :

- il s'agit d'un engagement d'une durée continue de 6 à 12 mois ouvert aux personnes de 16 à 25 ans ;
- il donne lieu à une indemnisation prise en charge par l'État ;

¹⁴ Désormais codifiée aux articles L. 120-1 et suivants du code du service national.

- la durée du travail hebdomadaire d'un volontaire est de 24 heures minimum et de 48 heures maximum, réparties au maximum sur six jours (article L. 120-8 du code du service national) ;
- l'engagement est effectué auprès de personnes morales agréées. La personne morale agréée peut être un organisme sans but lucratif de droit français ou une personne morale de droit public. Une association culturelle, politique, une congrégation, une fondation d'entreprise ou un comité d'entreprise ne peuvent recevoir d'agrément pour organiser le service civique (article L. 120-1 du code du service national).

L'article L. 120-7¹⁵ du code du service national prévoit que le contrat de service civique conclu entre l'un des organismes ou l'une des personnes morales agréées et la personne volontaire ne relève pas des dispositions du code du travail. Il est exclusif de tout lien de subordination et ne peut en aucun cas être substitutif d'un emploi. Le jeune en service civique ne peut jamais être ainsi en situation de responsabilité directe, par exemple vis-à-vis d'un groupe de mineurs.

Le groupe de travail est parvenu à la conclusion que le régime juridique du « service civique » ne répond pas aux contraintes d'organisation du secteur des accueils collectifs de mineurs.

2.2 Le volontariat de solidarité internationale

Le volontariat de solidarité internationale est régi par la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale et par le décret n°2005-600 du 27 mai 2005 pris pour application.

L'article 1^{er} de cette loi prévoit que toute association de droit français, ayant pour objet des actions de solidarité internationale, peut conclure un contrat de volontariat de solidarité internationale avec une personne majeure. Le paragraphe 2 précise les termes du contrat :
« Ce contrat qui organise une collaboration désintéressée entre l'association et le volontaire. Il ne relève pas, sauf dispositions contraires prévues par la présente loi, des règles du code du travail. Il est conclu pour une durée limitée dans le temps. Ce contrat, exclusif de l'exercice de toute activité professionnelle, a pour objet l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire ».

L'association doit :

- assurer une formation au volontaire avant son départ ;
- prendre en charge ses frais de voyage ;
- l'affilier à un régime de sécurité sociale et prendre en charge son assurance maladie complémentaire ;
- souscrire une assurance responsabilité civile et d'une assurance rapatriement.

Le volontaire bénéficie :

- au minimum de 2 jours de congés payés par mois de mission ainsi que de congés de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption ;
- d'une indemnité *« qui lui permet d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes. Cette indemnité n'a pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération. Elle n'est soumise, en France, ni à l'impôt sur le revenu, ni aux cotisations et contributions sociales. »*. Le montant de l'indemnité est fixé pour chaque volontaire dans son contrat dans une fourchette déterminée par arrêté du ministre des affaires étrangères ;

15 L'article L. 120-7 du code du service national prévoit « Le contrat de service civique, conclu par écrit, organise une collaboration exclusive de tout lien de subordination entre l'un des organismes ou l'une des personnes morales agréées mentionnées au II de l'article L. 120-1 et la personne volontaire. Le contrat de service civique ne relève pas des dispositions du code du travail »

- des aides au retour qui sont prises en charge par l'État (indemnité de réinstallation et prime forfaitaire d'insertion professionnelle s'il ne peut pas bénéficier du RSA). En outre, l'association agréée bénéficie d'une contribution financière de l'État à la formation, à la gestion, à la couverture sociale et pour l'appui au retour à la vie professionnelle des volontaires qui ont conclu un ou plusieurs contrats d'une durée totale égale ou supérieure à un an.

2.3 Le volontariat international en administration ou en entreprise (articles L. 122-1 et suivants du code du service national)

Destiné aux jeunes âgés de 18 à 28 ans, l'engagement de volontariat international en administration ou en entreprise est conclu pour une durée de 6 à 24 mois. Il doit être accompli (article L. 122-7 du code du service national) :

- soit auprès d'un service de l'État ou d'une personne morale de droit public à l'étranger ;
- soit auprès d'établissements et de représentations à l'étranger d'entreprises françaises ou d'entreprises liées à ces dernières par un accord de partenariat ;
- soit auprès de collectivités territoriales ou d'organismes étrangers engagés dans une coopération avec la France ou une collectivité territoriale française.

L'article L. 122-6 du code du service national dispose que les volontaires internationaux sont placés sous l'autorité d'un ministre.

Selon l'article L. 122-10, le volontariat international est une activité à temps plein et est incompatible avec une activité rémunérée publique ou privée.

Le volontaire international a droit :

- « à l'exclusion de toute rémunération, à une indemnité mensuelle, exonérée de l'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale, prise en charge, selon le cas, par l'État, l'organisme gestionnaire ou la personne morale mentionnée à l'article L. 122-7 ». Le montant de cette indemnité mensuelle est fixé par décret.
- il peut également recevoir les prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement.

L'organisme d'accueil assure au volontaire international le bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité et des prestations accidents du travail et maladies professionnelles. Il offre en outre le bénéfice d'une couverture complémentaire pour les risques précités, notamment en cas d'hospitalisation ainsi que pour les risques d'évacuation sanitaire, de rapatriement sanitaire et de rapatriement de corps.

Le code du service national n'indique pas que les volontaires internationaux ne sont pas soumis au code du travail, s'agissant de régimes de volontariats civils anciens, définis bien antérieurement à la loi sur le service civique.

2.4 Le service volontaire européen

Le programme d'action communautaire « service volontaire européen » (SVE) a été établi par la décision n° 1686/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998. Cette action a ensuite été intégrée dans un programme plus vaste, le programme d'action communautaire « Jeunesse » (décision n° 1031/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2000),

puis dans le programme « Jeunesse en action » pour la période 2007-2013 (décision n° 1719/2006/CE du Parlement européen et du conseil du 15 novembre 2006).

La qualification de volontariat européen suppose de satisfaire de nombreux critères :

- l'activité du volontaire ne peut en aucun cas être assimilée à un emploi : les activités de service volontaire ne doivent d'ailleurs pas avoir pour effet de restreindre les emplois rémunérés, potentiels ou existants, ni de se substituer à eux (article 2) ;
- un critère tenant à la nature des activités accomplies : le volontaire s'engage à participer à des activités sans but lucratif d'utilité collective, à temps plein, dans des domaines divers (social, socio-culturel, environnement etc.) pour une durée de 2 à 12 mois. Le jeune volontaire doit « *contribuer au bien-être collectif* » ;
- un critère relatif au statut de l'organisme d'accueil : l'organisme qui envoie ou accueille un volontaire ne peut être qu'une organisation ou association à but non lucratif, une autorité locale régionale ou nationale d'un État ou une organisation gouvernementale internationale. Ces organismes sont accrédités par l'agence française du Programme européen Jeunesse en action (AFPEJA) ;
- un critère tenant au projet d'accueil : il doit constituer un lieu d'activité d'éducation informelle, « un service d'apprentissage » pour le jeune volontaire ; le jeune volontaire bénéficie de l'encadrement d'un tuteur et l'organisation d'accueil doit lui fournir une assistance personnelle et linguistique appropriée ainsi qu'un suivi adéquat ; cette expérience formatrice doit donner lieu à une attestation ;
- des critères tenant aux conditions d'accueil du volontaire : le jeune volontaire n'est pas rémunéré. Il est en revanche hébergé en pension complète (financé par l'organisme d'accueil et l'Union Européenne). Ses frais de voyage et son assurance sont également pris en charge. Il reçoit une indemnité mensuelle dont le montant varie selon le pays où est effectuée l'activité SVE (de 50 à 150 euros par mois) ;
- un critère d'âge : le jeune volontaire est âgé de 18 à 30 ans et réside légalement dans l'un des pays membres de l'Union Européenne ou dans un pays partenaire.

2.5 Le scoutisme

Les associations de scoutisme organisent également des accueils collectifs de mineurs. Il appartient alors aux chefs scouts assurant les fonctions d'encadrement de réaliser eux-mêmes un projet de séjour, qui s'inscrit dans le cadre plus global de l'activité de l'association et qui sera proposé aux scouts et à leur famille. Les accueils de scoutisme sont encadrés par des bénévoles (dont la nourriture et les déplacements sont généralement pris en charge).

3. Réflexions préalables sur la création d'un volontariat de l'animation

La présentation des différentes formes de volontariat existant en France et à l'étranger a permis de nourrir la réflexion du groupe de travail sur les caractéristiques que pourrait revêtir le volontariat de l'animation. Elle a également permis de mettre en évidence les conditions auxquelles la mise en œuvre d'un tel dispositif devait être soumise, s'agissant notamment de la nature des organismes autorisés à y recourir, des conditions d'accueil et d'intervention du volontaire ou encore de la nature des relations liant ce dernier à l'organisme d'accueil.

L'institution et la pérennité du volontariat de l'animation ne seront en effet assurées que si celui-ci est conforme au droit européen. L'objectif poursuivi par la création d'un volontariat de l'animation est de permettre une meilleure prise en compte de l'engagement des jeunes qui souhaitent s'investir dans ce secteur tout en facilitant les modalités d'organisation des ACM, le volontariat de l'animation devra être conçu de telle façon qu'il ne puisse y avoir aucune confusion possible entre le volontaire et un travailleur auquel s'appliquent notamment les dispositions législatives et réglementaires applicables à la relation de travail salariée et celles de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant le repos quotidien.

Trois séries de remarques peuvent être formulées à cet égard :

1) Une loi qualifiant de volontariat une activité ne garantit nullement que le droit de l'Union Européenne en matière de droit du travail ne soit pas applicable

Les membres du groupe de travail ont souhaité inscrire le projet de volontariat de l'animation dans la continuité des démarches engagées par la loi n°2010-241 du 10 mars 2010 sur le service civique et par la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

Afin de distinguer clairement l'activité des sapeurs-pompiers volontaires de celle de professionnels, c'est-à-dire de travailleurs auxquels s'appliquent les dispositions de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant le repos quotidien, la loi du 20 juillet 2011 a expressément prévu :

- que « *l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* » (article 1^{er} de la loi du 3 mai 1996 modifiée) ;
- que « *L'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par la présente loi. Le code du travail comme le statut de la fonction publique ne lui sont pas applicables, sauf dispositions législatives contraires, et notamment les articles 6-1 (accident du travail) et 8 (formation professionnelle) de la présente loi* » (article 1^{er}-4 de la loi du 3 mai 1996 modifiée).

La loi du 10 mars 2010 a quant à elle prévu que le code du travail ne s'applique pas à l'engagement de service civique.

Sans préjuger de la possibilité pour ces lois d'atteindre le but qu'elles se sont assignées, il convient néanmoins de souligner qu'il ne suffit pas que le législateur national qualifie de volontariat une activité pour qu'il en soit ainsi et que cette démarche fasse obstacle à l'application de la directive 2003/88/CE. Une directive communautaire revêt une valeur supra-législative, conformément au

principe de primauté du droit européen, qui doit conduire le juge à écarter l'application d'une loi qui serait contraire à cette norme communautaire.

Consulté sur cette proposition de loi, le Conseil d'État a d'ailleurs mis en garde le législateur sur le risque de requalification de l'activité de sapeur-pompier.

- d'une part, il a noté que la définition législative issue de la loi du 20 juillet 2011 « *ne peut conduire à exclure l'application des droits garantis par la Constitution aux personnes qui s'engagent dans cette activité, et notamment la liberté syndicale et la protection de la santé, affirmées aux alinéas 6 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 qui bénéficient à toute personne, quelle que soit la forme de son activité. (...) En outre, ceux-ci doivent bénéficier des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité, notamment en ce qui concerne la durée maximale du travail, dans les mêmes conditions que les sapeurs-pompiers professionnels.* »¹⁶ ;
- d'autre part, « *la qualification donnée par le législateur national à l'activité de sapeur-pompier volontaire ne peut s'entendre que sous réserve de l'interprétation qu'en ferait la Cour de justice de l'Union européenne, et d'une éventuelle requalification, notamment en ce qui concerne la relation du sapeur-pompier volontaire avec l'autorité auprès de laquelle a été pris l'engagement et dans le cadre de laquelle il exerce son activité, ainsi que des stipulations d'une convention internationale, telle la convention C 151 de l'Organisation internationale du travail, et de son interprétation jurisprudentielle* »¹⁷.

Le rapport du député sur la proposition de loi reconnaît lui-même que : « *La requalification de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires n'est donc pas impossible.* ».

La CJUE a d'ailleurs déjà fait application de la directive du 4 novembre 2003 aux sapeurs-pompiers allemands :

Dans les affaires *Günter Fuß* (25 novembre 2010, C-429/09 cf annexe) et *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* (14 juillet 2005, C-52/04 cf annexe), la CJUE a jugé que les activités exercées par des forces d'intervention d'un service public de sapeurs-pompiers relèvent en principe du champ d'application de la directive 2003/88/CE (hormis le cas de circonstances exceptionnelles¹⁸).

2) Le critère déterminant pour identifier l'existence d'une relation salariale réside dans la notion de travailleur, qui dispose en droit communautaire d'une portée autonome

La CJUE a souligné dans sa décision du 14 octobre 2010 (C-428/09) qu'« *aux fins de l'application de la directive 2003/88, cette notion [de « travailleur »] ne saurait recevoir une interprétation variant selon les droits nationaux, mais revêt une portée autonome propre au droit de l'Union* ». La notion de travailleur est donc une notion propre au droit européen qui ne saurait dépendre des caractéristiques fixées par le droit interne des États membres.

Or le champ d'application de la directive du 4 novembre 2003 est particulièrement vaste :

- d'une part, selon son article premier, « *elle s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989* » concernant la mise en

¹⁶ Citation du Conseil d'Etat extraite du rapport sur la proposition de loi du député M. Pierre Morel-A-PHuissier, *relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique* disponible sur internet à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r3331.pdf>

¹⁷ Cf note précédente.

¹⁸ Selon la CJUE, cette dérogation, comme toute exception, doit être interprétée restrictivement. Elle ne concerne que « *le cas de circonstances exceptionnelles d'une gravité et d'une ampleur telles que l'objectif visant à assurer le bon fonctionnement des services indispensables à la protection des intérêts publics tels que l'ordre, la santé et la sécurité publics doit prévaloir provisoirement sur celui consistant à garantir la sécurité et la santé des travailleurs affectés aux équipes d'intervention et de secours; toutefois, même dans une telle situation exceptionnelle, les objectifs de la directive 89/391 doivent être préservés dans toute la mesure du possible* » (ex : catastrophes naturelles, attentats, accidents majeurs).

œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs (cf annexe) ;

- d'autre part, la notion de travailleur retenue par ces deux directives est également très extensive puisqu'elle couvre « *toute personne employée par un employeur ainsi que les stagiaires et apprentis, à l'exclusion des domestiques* » (article 3 de la directive 89/391/CEE. Voir en ce sens également les considérants 42 de la décision C-52/04).

La CJUE qualifie elle-même de travailleur toute personne qui exerce une activité économique, exécute cette prestation en faveur et sous les ordres d'une autre personne et perçoit en contrepartie une rémunération (CJCE 3 juillet 1986 Lawrie-Blum affaire 66/8). Le signataire d'un CEE, dont le régime a été défini par le code du travail avant d'être transféré dans le CASF, remplit ces trois conditions.

Dans sa décision du 14 octobre 2010, la CJUE a d'ailleurs déjà clairement considéré que les titulaires de CEE, exerçant des activités occasionnelles et saisonnières dans des centres de vacances et de loisirs et accomplissant au maximum 80 journées de travail par an, relèvent du champ d'application de la directive et doivent donc être regardés comme des travailleurs. Dans ces conditions, il paraît peu probable qu'appelée à se prononcer sur la conformité à la directive 2003/88/CE d'une loi qualifiant de volontaires les titulaires de CEE, la CJUE revienne sur sa position dès lors que les conditions d'exercice de l'activité de ces derniers demeureront inchangées.

Il faudra donc être en mesure de démontrer que la nature des activités des volontaires et leurs conditions d'exercice diffèrent substantiellement de celles exercées par les titulaires de contrats d'engagement éducatif.

3) Les activités des animateurs volontaires et des sapeurs-pompiers sont difficilement comparables

Compte tenu de ce qui précède et eu égard à l'objet de la directive qui ne peut que conduire à retenir la conception la plus large possible de la notion de travailleurs, le risque de requalification par le juge est encore plus prégnant pour l'activité des animateurs de colonies de vacances que pour celle des sapeurs-pompiers, compte tenu des différences qui existent entre celles-ci.

La spécificité de l'activité des animateurs n'est pas manifeste. Il est difficile d'assimiler cette activité à celle des sapeurs-pompiers volontaires qui contribuent clairement à une mission de service public. Si on peut considérer que ces animateurs participent, dans certains cas, à une mission d'intérêt général, l'existence d'une mission de service public est loin d'être évidente, surtout lorsque les séjours de vacances sont organisés par des opérateurs économiques de droit privé agissant dans le secteur concurrentiel.

A supposer même qu'une telle qualification puisse être retenue, l'existence d'un service public ou à tout le moins d'une mission d'intérêt général n'implique pas nécessairement la possibilité de déroger aux règles de droit commun du droit du travail ou de la directive. L'activité de titulaires de CEE ne présente pas de particularité qui s'opposerait de manière contraignante à l'application des règles communautaires en matière de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

D'autre part, si la directive 89/391/CEE prévoit qu'elle s'applique à tous les secteurs d'activité, elle dispose expressément qu'« *elle n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines*

activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante » (2 de l'article 2). Si certaines activités de sapeurs-pompiers peuvent relever, dans des circonstances particulières, d'une telle dérogation, ce n'est pas le cas pour celles des animateurs.

4. Questions sur le volontariat de l'animation

A partir des remarques et des analyses précédentes, le groupe de travail s'est posé 12 questions, pour tenter de définir le cadre dans lequel pourrait s'inscrire un volontariat de l'animation :

1. Quels organismes pourraient recourir au volontariat éducatif ? Tous les organismes ou uniquement ceux à but non lucratif ? Devraient-ils faire l'objet d'un agrément préalable ?
2. Comment définir les missions du volontaire éducatif et comment inscrire l'animation d'accueils collectifs de mineurs dans son parcours et son engagement ?
3. Comment repenser la relation du volontaire, de son tuteur et de l'équipe pédagogique afin que celle-ci ne puisse pas être qualifiée de salariale ? Comment repenser l'organisation des accueils collectifs de mineurs de façon à s'assurer qu'il n'existe pas de relations hiérarchiques entre les différents intervenants ? (étant précisé que l'article R. 227-25 du code de l'action sociale et des familles dispose que la personne qui assure la direction d'un accueil collectif de mineurs met en principe en œuvre le projet éducatif, dans les conditions qu'il définit dans un document, élaboré en concertation avec les personnes qui assurent l'animation de cet accueil).
4. Comment organiser le volontariat éducatif ? Faut-il prévoir l'encadrement du volontaire par un tuteur ? Faut-il prévoir la réalisation d'un projet d'accueil ? L'organisme d'accueil doit-il fournir une assistance personnelle appropriée et un suivi adéquat du volontaire ? Si oui, selon quelles modalités ?
5. Comment indemniser le volontaire ? Qui prendrait en charge cette indemnité ? Quel serait son montant ? Que doit-elle recouvrir ?
6. Qui devrait assurer la protection sociale du volontaire ?
7. Quelle pourrait être la durée de ce volontariat éducatif ? Celui-ci pourrait-il être fractionné dans le temps ?
Il convient en effet de souligner que, pour démontrer la particularité du projet de volontariat éducatif, l'investissement et la continuité de l'engagement du volontaire ainsi que les apprentissages dont ce dernier doit bénéficier, le contrat d'engagement ne saurait être trop morcelé dans le temps.
8. En cas d'accident, qui sera considéré comme responsable ?
9. L'activité de volontaire doit-elle être exclusive de toute autre activité salariée au sein de la même structure ? Ou plus généralement de toute activité rémunérée ?
10. Des titulaires de CEE, des volontaires et des agents permanents peuvent-ils coexister au sein d'une même structure ?

11. Comment s'assurer que des volontaires ne se substituent pas à des emplois similaires rémunérés ?
12. Le volontariat doit-il être limité à certaines périodes de l'année (ex : vacances scolaires) ?

A l'issue des débats menés au sein du groupe de travail, plusieurs points de convergence sur une définition du volontariat de l'animation sont apparus :

- le volontariat de l'animation doit être considéré comme une mission à caractère éducatif et social. La reconnaissance d'une mission d'intérêt général liée à la dimension éducative devrait en revanche donner lieu à une analyse préalable du Haut Conseil à la vie associative ;
- l'accueil du volontaire par un organisme organisant des ACM ne pourrait intervenir qu'à la suite d'une décision préalable de l'administration dont les modalités restent à définir (procédure d'habilitation, de déclaration concernant l'organisateur, la structure...) ;
- le volontariat de l'animation s'entend comme un engagement dont la durée peut être « perlée » tout au long de la vie. Si sa durée reste à définir, elle devrait nécessairement comporter une période préparatoire à l'ACM destinée à assurer la formation du volontaire et sa participation à l'organisation de l'ACM ;
- si les modalités d'encadrement et de formation restent à définir, celles-ci devront être prises en charge par l'organisateur. Cette formation, en lien avec la mission, comprendra a minima une formation civique et citoyenne et pourrait inclure des sessions BAFA et BAFD. Cette formation doit s'accompagner d'une démarche de tutorat et d'évaluation du volontaire ;
- si le volontaire perçoit une indemnisation forfaitaire journalière, celle-ci devra être non imposable à l'impôt sur le revenu ;
- si le volontaire ne dispose pas d'une protection santé et vieillesse préexistante, celle-ci sera prise en charge par l'organisateur ;
- une même personne pourra cumuler les statuts de volontaire et de salarié à condition de ne pas exercer dans la même structure ou dans le même champ de compétence ;
- différents statuts (salarié, CEE, volontaire) pourraient coexister dans la même structure ou le même séjour à condition que leurs missions soient différentes (*dans le cadre des ACM, cette distinction pourrait s'avérer complexe dans la mesure où chaque encadrant est aussi un animateur*) ;
- la responsabilité du volontaire entre dans le cadre d'une relation conventionnelle inscrite dans un projet pédagogique. Le partage de responsabilité avec le directeur du séjour et l'organisme reste donc à l'appréciation du juge en dehors des cas relevant de la faute personnelle.

Si le cadre de l'économie sociale et solidaire ainsi que la notion de gestion désintéressée font l'unanimité, le groupe de travail n'est pas parvenu à déterminer les structures qui pourraient être concernées par le volontariat (limitation au secteur associatif / ouverture aux entreprises, avec le

risque de rupture de concurrence en cas de limitation aux seules associations à but non lucratif / limitation aux seuls accueils avec hébergement / dépendant ou non du projet de l'organisme).

La question la plus complexe est celle du lien de subordination. En effet, le cadre réglementaire des ACM crée une situation qui place les membres de l'équipe pédagogique sous l'autorité du directeur. Dans son article R. 227-25, le CASF prévoit que le projet pédagogique, élaboré par le directeur de l'accueil en concertation avec son équipe, précise notamment les modalités de fonctionnement de l'équipe des animateurs. Le volontaire doit s'inscrire dans une démarche contractuelle d'adhésion et de respect du projet pédagogique, du cadre de travail fixé et des conditions de rupture d'engagement.

Conclusion

La Commission Européenne a adopté le 21 décembre 2010 une communication lançant une seconde phase de consultation des partenaires sociaux européens en vue d'une éventuelle révision de la directive 2003/88/CE.

La Commission a invité les partenaires sociaux à se prononcer sur la portée de la révision envisagée et sur leur volonté d'engager une négociation. Deux options, exclusives l'une de l'autre, leur sont présentées : une révision limitée au décompte des temps de garde et aux repos compensateurs ou une révision plus globale prévoyant notamment, en complément des deux points précédents, les questions de la pérennisation de la clause dite « d'opt-out » et du champ d'application de la directive.

La Confédération Européenne des Syndicats (CES) a accepté l'invitation à négocier de Business Europe. Les partenaires sociaux avaient donc 9 mois à compter d'avril 2011 pour parvenir à un texte consensuel (soit début 2012). A défaut d'accord des partenaires sociaux, la Commission avait prévu de reprendre la main et de présenter, début 2012, une proposition de texte au Conseil et au Parlement européens. Ce scénario est probable, la CES ayant réaffirmé dans une résolution de mars 2011 sa volonté de voir maintenu la clause dite « d'opt-out » et son souhait de pérenniser la jurisprudence de la CJUE relative aux temps de garde et aux repos compensateurs.

Il s'agit donc d'une perspective de long terme dont on ne peut présager des résultats et qui ne répond pas à la nécessité d'évolution immédiate qu'imposent la décision de la CJUE du 14 octobre 2010 et celle du Conseil d'État du 10 octobre 2011.

Il apparaît en outre nécessaire d'envisager une étude européenne de grande ampleur sur le secteur de l'animation au sens large et plus précisément sur la formation des encadrants et sur les formes de bénévolat. Si une harmonisation à l'échelle européenne n'est pas forcément souhaitable, compte tenu des spécificités du modèle français en termes de vacances des jeunes, une comparaison poussée avec nos voisins est de nature à enrichir la réflexion pour faire évoluer nos propres modèles.

Comme cela a été souligné à de nombreuses reprises par les membres du groupe de travail ainsi que dans le présent rapport, les pistes pour pérenniser le fonctionnement des ACM ne peuvent s'entendre au singulier. Malgré les fragilités juridiques d'un volontariat de l'animation, il paraît nécessaire de poursuivre les analyses et la réflexion pour aboutir à un modèle pérenne. Par ailleurs, l'aménagement du contrat d'engagement éducatif, s'il est définitivement voté, fera l'objet d'une attention particulière dans son application.

Si des évolutions apparaissent nécessaires, la concertation se poursuivra avec les acteurs pour aboutir à la construction d'un modèle répondant à la préservation du modèle économique et social des accueils collectifs de mineurs avec hébergement dans le respect du droit national et européen, ainsi que dans une logique constante de protection des travailleurs et des usagers.

Sommaire des annexes

Groupe de travail

Lettre de mission au président.....	49
Composition du groupe de travail.....	51
Ordre du jour des réunions plénières du groupe de travail.....	53
Calendrier des auditions.....	55

Propositions de loi

Proposition de loi n°3685.....	56
Proposition de loi n°3706, texte adopté n°836.....	57
Proposition de loi n°3925, texte adopté n°784.....	58
Proposition de loi n°4133.....	60

Notes des administrations

Note de la direction générale du travail sur le repos compensateur.....	63
Note de la direction générale de la cohésion sociale sur le dispositif « vacances adaptées organisées ».....	70

Contributions des membres du groupe de travail

Déclaration de la plateforme de l'animation du 6 janvier 2012.....	73
IFAC.....	75
Ligue de l'enseignement sur le volontariat éducatif.....	78
Plateforme des ACM sur le volontariat éducatif.....	82
UNOSEL.....	85
UNOSEL (volontariat éducatif).....	87

Contributions des organismes auditionnés

Association Léa et Orane.....	90
CNAJEP.....	101
CNEA.....	102
CNLTA.....	104
Destination découverte.....	106
Fédération Léo Lagrange.....	108
JOC.....	110
SEP-UNSA éducation.....	114
SNAECSO.....	116
Union syndicale Solidaires.....	124
USPAOC - la CGT.....	127

Contributions des membres du groupe de travail sur le rapport

Contribution de l'UNOSEL.....	131
Contribution de la JPA.....	139