

**RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI, N° 873,**  
**RELATIVE A LA RESPONSABILITE CIVILE**  
**DES ENSEIGNANTS**

(Rapporteur au nom de la Commission de l'Education et de la Jeunesse :  
M. Gérard BERTRAND)

Le projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité civile des enseignants a été transmis au Conseil National le 11 mars 2010. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé pour examen devant la Commission de l'Education et de la Jeunesse le 7 avril 2010.

Près de sept années se sont écoulées entre les demandes répétées du Conseil National, tendant à introduire des dispositions juridiques encadrant enfin la responsabilité civile des enseignants des établissements scolaires de la Principauté de Monaco et le dépôt dudit texte. Sept années durant lesquelles ce sujet a fait l'objet de nombreuses discussions et de longues séries d'allers-retours entre notre Assemblée et le Gouvernement.

Sans entrer dans un exposé trop détaillé de l'historique de ce texte, longuement attendu aussi bien par les Conseillers Nationaux, que par le personnel enseignant, cela va sans dire, votre Rapporteur vous propose néanmoins de revenir succinctement sur les principales étapes :

- En 2003, à la suite du dépôt sur le Bureau du Conseil National du projet de loi, n° 765, sur l'Education, la Commission de l'Education et de la Jeunesse amendait le texte, en y insérant, notamment, le thème de la responsabilité des enseignants, lequel avait été alors totalement écarté par le Gouvernement.

- A l'occasion de la première session ordinaire, en 2004, la Commission de l'Education et de la Jeunesse, après un travail de 9 mois, voyait ses propositions d'amendements rejetées du fait de la déclaration de retrait de ce projet de loi par le Gouvernement.

- En raison de la nécessité de moderniser le cadre juridique de notre système éducatif, et afin de ne pas voir son travail ainsi réduit à néant, la Commission de l'Education et de la Jeunesse déposait alors la proposition de loi, n° 173, relative à l'Education, dont un article prévoyait le régime de responsabilité auquel seraient soumis les enseignants. Cependant, le Gouvernement annonçait, à l'occasion de la Séance Publique du 20 décembre 2004, sa décision d'interrompre le processus législatif. Devant les nombreuses questions posées à ce sujet par les Membres de la Commission de l'Education et de la Jeunesse, il s'engageait à déposer un projet de loi sur l'Education dans le courant du premier semestre 2005.

- En août 2006, le Gouvernement déposait finalement le projet de loi, n° 822, sur l'Education tant attendu et maintes fois réclamé par les Membres de la Commission de l'Education et de la Jeunesse.

Lors de l'étude des dispositions de ce texte, les Conseillers Nationaux ont eu alors la surprise de constater qu'aucun article ne s'attachait à encadrer le régime de responsabilité des enseignants ! S'étonnant de cette carence, la Commission, au sein d'une liste de questions adressées au Gouvernement, demandait les raisons de la suppression d'une disposition qui apparaissait pourtant capitale.

- En mai 2007, lors d'une réunion en présence de Représentants du Gouvernement, ces derniers informaient les Elus qu'un texte spécifique serait apparemment en cours d'élaboration auprès de la Direction des Affaires Juridiques et ferait l'objet d'un dépôt ultérieur : il n'était donc pas nécessaire, selon eux, d'amender le projet de loi, n° 822.

Prenant acte de l'engagement du Gouvernement, les Conseillers Nationaux votaient alors le projet de loi, dans l'attente d'un texte relatif à la responsabilité des enseignants.

- Un an après, c'est-à-dire en avril 2008, et n'ayant toujours eu aucune nouvelle concernant le dépôt du texte, la Commission de l'Education et de la Jeunesse adressait un courrier à S.E.M. le Ministre d'Etat. En réponse, ce dernier confirmait au Conseil National que les Services concernés avaient été saisis de cette question dès le mois de décembre 2006, et qu'un texte spécifique sur la responsabilité des enseignants était à l'étude.

- A compter de cette date, Mme B. BOCCONE-PAGES, alors Présidente de la Commission de l'Education et de la Jeunesse et M. J-F. ROBILLON, en tant que membre de ladite Commission, n'ont eu de cesse de relancer le Gouvernement, à l'occasion de la première séance publique de chaque session et lors des différentes séances budgétaires durant lesquelles le budget de la Direction des Affaires Juridiques était évoqué.

- Le 11 mars 2010, ce texte tant attendu, est – enfin ! - déposé sur le Bureau du Conseil National sous la forme du projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité des enseignants, modifiant la loi, n° 1.334, sur l'Education !!! Il aura donc fallu près de sept années, après de nombreux échanges entre le Conseil National et le Gouvernement, pour que celui-ci se range finalement du côté de la Haute Assemblée en reconnaissant, de façon implicite, le choix opéré par la Commission de l'Education et de la Jeunesse en 2003 qui préconisait, à l'époque, d'intégrer la question de la responsabilité des enseignants à la loi plus générale portant sur l'Education.

Votre Rapporteur tient à souligner, qu'à son avis, un délai plus court aurait été à l'évidence plus raisonnable compte tenu de la solution finalement retenue.

Il souhaite, qu'à l'avenir, le Gouvernement prête une oreille plus attentive aux recommandations émises par le Conseil National.

Remarquons au passage la célérité dont a fait preuve la Commission de l'Education et de la Jeunesse, dans la mesure où il ne lui aura fallu que trois mois pour étudier ledit texte, confirmant ainsi le caractère essentiel de ce texte pour notre Institution ainsi que pour la grande majorité des Monégasques.

Après ces quelques considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission lors de l'examen de ce projet de loi.

\*\*\*

L'article premier du projet de loi vise à introduire, à la suite de l'article 61 de la loi, n° 1.334, du 12 juillet 2007 sur l'éducation, les articles 61-1 et 61-2 relatifs à la responsabilité des enseignants.

Si la Commission s'est félicitée de l'insertion de ces dispositions, elle s'est toutefois interrogée sur la place qui leur avait été réservée. A ce titre, la Commission était parfaitement consciente de la nécessité de ne pas perturber la structure interne d'un texte de loi, ce qui justifiait, en pareille hypothèse, l'emploi de la surnumérotation.

Cela étant, il est apparu à la Commission que l'article 61 relatif aux conditions d'exercice de la profession d'enseignant se prêtait mal à une adjonction relative à leur responsabilité civile. Certes, il est question de la responsabilité de l'enseignant dans l'exercice de ses fonctions, mais cette responsabilité civile reposait davantage sur le critère juridique de la surveillance que sur celui de l'enseignement

proprement dit. La Commission trouvait, en conséquence, qu'une telle insertion pouvait conduire à un affaiblissement de la cohérence interne de la loi, n° 1.334.

La création d'un chapitre distinct consacré à la responsabilité civile aurait peut-être été une solution préférable car, sans bouleverser la structure interne de la loi, elle en aurait renforcé la cohérence. En outre, cela aurait permis d'aller au-delà du domaine d'application *ratione personae* retenue par le présent projet de loi.

En effet, la Commission s'est interrogée sur la question de savoir si ce champ d'application devait être étendu aux personnels présents dans un établissement scolaire, sans se limiter aux seuls enseignants.

Trois possibilités étaient concevables en la matière quant à la détermination des personnes susceptibles d'être visées par ce nouveau régime de responsabilité. Tout d'abord, une première hypothèse, plutôt *a minima*, était de ne réserver la modification qu'aux seuls enseignants. Ensuite, une deuxième hypothèse concevable était l'élargissement de ce nouveau régime à l'ensemble du personnel éducatif, mettant l'accent sur la surveillance dans le contexte particulier de la mission d'enseignement. Enfin, la dernière hypothèse possible préconisait l'extension du régime de responsabilité à l'ensemble de la « communauté éducative », intégrant ainsi l'équipe pédagogique, les infirmières ou encore les conseillers d'éducation. Cette dernière hypothèse présentait, pour la Commission, une attractivité supérieure aux autres.

Pour ce faire, il fallait passer par la création d'un chapitre distinct qui seul aurait pu permettre, d'une part, l'homogénéisation de la responsabilité de l'ensemble du personnel d'un établissement scolaire exerçant une mission de surveillance, et, d'autre part, de dépasser le seul cadre des enseignants *stricto sensu*.

En dépit des remarques faites en ce sens au Gouvernement, ce dernier a néanmoins informé la Commission que sa volonté avait été de réserver l'application

de ce régime spécial de responsabilité aux seuls enseignants et non aux autres personnes appelées à exercer une mission de surveillance dans l'exercice de leur fonction. Ce choix justifiait, au final, la place réservée à ces dispositions par le présent projet de loi.

La Commission a bien pris acte de la justification proposée par le Gouvernement s'agissant de la place des dispositions au sein de la loi. Pour autant, elle estime que cela ne condamnait pas nécessairement une uniformisation du régime de responsabilité, fondé non pas sur le critère subjectif de la personne des enseignants, mais sur le critère objectif de la surveillance.

Après s'être interrogée sur le champ d'application, la Commission a, dans un deuxième temps, centré sa réflexion sur la nature du régime ainsi instauré. A ce titre, elle a relevé que le régime de responsabilité des enseignants, reposant désormais sur la faute prouvée et non plus présumée, serait moins favorable aux victimes, eu égard au renversement de la charge de la preuve. La Commission a donc interrogé le Gouvernement afin de savoir quelles seraient les modalités d'indemnisation de la victime applicables en l'absence de toute faute commise par l'enseignant. Cette question avait pour objectif de cerner les régimes de responsabilité ou d'indemnisation offerts à la victime si cette dernière ne parvenait pas à engager la responsabilité du ou des enseignants.

Pour le Gouvernement, l'inversion de la charge probatoire n'entraîne aucun changement quant aux conséquences pouvant résulter de l'absence de toute faute de l'enseignant. Il convient de noter que, dit de la sorte, cette assertion s'avère exacte : au final, l'absence de faute empêche la mise en cause de la responsabilité de l'enseignant. Cela étant, ce raisonnement semble tout de même faire abstraction d'un élément très important en pratique qui est la gestion du risque probatoire.

En effet, la principale difficulté en matière de responsabilité pour faute tient précisément à la démonstration d'une telle faute. C'est pourquoi le Législateur et la

jurisprudence ont instauré des présomptions légales ou prétoriennes de faute, créant ainsi des régimes de responsabilité pour faute présumée. Il s'agit bien évidemment d'une faveur faite aux victimes puisqu'il appartient à la partie adverse de démontrer son absence de faute, preuve négative très délicate en pratique et qui profite ainsi aux victimes.

La Commission souhaite donc rappeler au Gouvernement que le renversement de la charge de la preuve entraîne inéluctablement d'importantes difficultés pour la victime : c'est elle qui devra désormais prouver l'existence d'une faute. Les victimes devront donc compter sur la bienveillance des magistrats dans l'interprétation des circonstances de fait.

Votre Rapporteur pense qu'une autre solution plus idoine aurait pu être concevable : maintenir la responsabilité pour faute présumée tout en assurant la substitution de l'Etat ou de l'établissement scolaire. La situation de la victime se trouvait ainsi facilitée. Quant à l'enseignant, celui-ci aurait continué à bénéficier de la protection créée par le présent projet de loi puisque l'exercice d'une action récursoire par l'Etat ou l'établissement scolaire n'aurait pu se faire que dans les conditions du droit commun, et donc par la démonstration d'une faute à son encontre. Cette dissociation entre les relations victime/enseignant et enseignant/Etat-établissement scolaire aurait ainsi pu aboutir à un juste équilibre quant aux intérêts en présence.

Toutefois, votre Rapporteur tient à souligner que les remarques ainsi formulées par la Commission ne doivent pas être comprises comme faisant obstacle à l'adoption de ce projet de loi. Pas plus d'ailleurs qu'elles ne doivent être considérées comme occultant les principales avancées que permet ledit projet.

En effet, ce texte répond à une réalité sociale : la crainte, pour les enseignants, d'une responsabilité systématique. La mise en cause de la responsabilité est un

processus parfois lourd de contraintes, non seulement matérielles, mais surtout morales. De véritables situations de détresse psychologique peuvent voir le jour.

Ce projet de loi dispose, en conséquence, de nombreux atouts et permet d'apporter des garanties essentielles pour le milieu enseignant, permettant à celui-ci d'exercer sa mission éducative en toute sérénité.

Les enseignants ne pourront plus être mis en cause devant les juridictions au titre de leur responsabilité civile : l'Etat et l'établissement scolaire joueront le rôle de garant, par le biais d'une substitution pure et simple. Celle-ci jouera tant au niveau de la procédure que des éventuelles conséquences financières liées à la condamnation. De plus, cette garantie leur sera accordée tant à l'intérieur de l'établissement qu'à l'extérieur, tenant ainsi compte de l'extrême diversité des activités pédagogiques dont bénéficient les élèves.

Votre Rapporteur ne peut qu'approuver l'insertion d'un tel mécanisme : il répond aux attentes du corps enseignant, très demandeur sur la question, et concrétise les demandes incessantes adressées par le Conseil National depuis près de sept années.

\*\*\*

En conclusion, votre Rapporteur ne peut que vous inviter à adopter ce soir le présent projet de loi.