

# PRÉFACE

J'ai rencontré Christophe Boucher à la rentrée universitaire de 1992, à Reims, voilà plus de vingt ans. Nous étions inscrits tous les deux, avec une dizaine d'autres étudiants, au Diplôme d'études approfondies de droit privé que délivrait la faculté de droit et de science politique de Reims. C'était une époque assez bénie. Nous pouvions encore fumer dans les couloirs et rire avec les filles sans être accusés de nuire à l'espèce humaine, et il n'y avait pas encore eu les attentats du 11 septembre. Nous avons assez rapidement sympathisé. Je le trouvais différent de mes autres camarades de fac. Puis nous avons obtenu notre diplôme et nos chemins se sont séparés. J'ai passé l'examen pour être avocat, ensuite de quoi, renonçant à un métier qui ne me convenait pas, j'ai pris une inscription en doctorat pour devenir professeur à l'université. Christophe Boucher, lui, qui était déjà instituteur, est devenu entre-temps directeur d'école.

En dépit du temps et de la distance, nous avons gardé ce point commun : la passion du droit, pour reprendre une formule du doyen Jean Carbonnier. Pas du droit qui asservit, mais du droit qui libère. Il existe un vieux principe universel, dont on retrouve des traces dans le Digeste, selon lequel « Nul n'est censé ignorer la loi » (*Nemo censetur ignorare legem*). Il s'agit d'une fiction juridique car bien sûr, surtout aujourd'hui où il existe peut-être plus de lois que de citoyens, personne ne connaît le contenu de toutes les lois, de tous les décrets et plus généralement de toutes les normes qui sont parus au Journal officiel. Les magistrats, les avocats, les professeurs d'université, toutes celles et ceux qui participent à l'œuvre législative ou judiciaire peinent, devant l'affluence, à embrasser la matière. Mais sans ce principe, il n'y aurait pas de société organisée ni de justice car chacun pourrait prétendre ignorer

n'importe quelle règle, faire comme bon lui semble au mépris de tous, et ce serait, non pas l'anarchie, mais la loi du plus fort.

Qu'en est-il des enseignants, qu'ils officient dans le primaire ou le secondaire, dans le secteur public ou privé ? Comme s'il ne suffisait pas qu'ils soient maltraités par les gouvernants et par l'opinion publique, les lois et les juges leur demandent parfois des comptes. On les assigne en justice, on les traîne devant les tribunaux. Est-ce injuste ? Pas nécessairement, et c'est ce que nous rappelle le livre de Christophe Boucher. La vie dans une école, une salle de classe, une cour de récréation ou à l'extérieur, est une projection microsociale dans laquelle s'appliquent aussi bien le droit commun que des règles spécifiques à cette vie. Elle implique donc la responsabilité, c'est-à-dire que les juges puissent sanctionner celles et ceux qui ont commis une faute ou une imprudence.

Comme l'explique très clairement Christophe Boucher, cette responsabilité est principalement de deux ordres : civile et/ou pénale. Civile lorsqu'un dommage est causé à une ou plusieurs personnes (élève, parent, etc.), pénale si un crime ou un délit a été commis par l'enseignant. Elle peut être également disciplinaire, mais cette forme de responsabilité relève avant tout de l'Éducation nationale, et pas de la Justice, même s'il existe de nombreux liens entre elles.

Le régime de responsabilité civile est original et complexe : pour l'essentiel, c'est l'État qui se substitue à l'enseignant mis en cause. S'agissant de la matière pénale, la situation n'en est pas moins complexe. Autant l'enseignant doit être châtié comme n'importe quel citoyen s'il commet des infractions volontaires (violences à l'égard des enfants, par exemple), autant la question est beaucoup plus difficile à appréhender en cas d'infractions non intentionnelles (*affaire du barrage du Drac*, par exemple).

La beauté de l'enseignement ne doit pas, enfin, cacher une réalité plus sombre. Transmettre le savoir a toujours été une activité dangereuse. Les délits et les crimes dont les professeurs sont de plus en plus les victimes, outre l'horreur que ces événements provoquent, témoignent surtout de leur solitude, sinon de leur isolement, face à certains élèves sans repères, des parents agressifs ou indifférents et une hiérarchie administrative qui, dépourvue d'esprit de corps, ne soutient guère ses troupes à l'heure des drames. Christophe Boucher nous détaille avec rigueur les faiblesses d'un droit qui devrait protéger les enseignants, et non les ignorer.

Écrit par un professionnel de l'éducation qui est aussi un juriste de haut niveau, *Droits et responsabilités des enseignants et acteurs de l'éducation - Accidents, dommages, violences, harcèlements... Quels recours ?* est un ouvrage rigoureux, clair et pratique qui fait le point sur une question délicate : la responsabilité, au regard du droit, de celles et de ceux qui ont pour ministère de transmettre le savoir.

Fabrice Defferrard,  
Maître de conférences à la faculté de droit de Reims,  
membre de la Société des gens de lettres.



# INTRODUCTION

Cet ouvrage concerne les enseignants. Il m'est en effet apparu nécessaire de clarifier un régime juridique qui leur est applicable et pas du tout accessible.

Il y a quelques années, j'entendais des collègues enseignants discuter du triste sort qui leur est réservé : « Attention ! si vous faites ci, s'il vous arrive ça, vous êtes très très mal ! On va vous interroger, vous vous battrez, vous vous déchirez les uns les autres pour éviter que les feux du ciel ne vous foudroient ! La hiérarchie vous entassera, regardera ailleurs, ne vous aidera pas si vous vous trouvez en difficulté, si vous êtes menacés, dénigrés, ou insultés... »

Ces affirmations péremptoires sont bien ancrées dans la mémoire collective. Et elles m'indisposent. Elles m'indisposent parce que j'ai étudié le droit et que je trouve la situation inconcevable et inconciliable avec l'état du droit en vigueur dans notre société occidentale, bref, il est impossible que le droit dise ça. J'ai bien constaté qu'à la toute fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un instituteur a dû être interné parce qu'il a été jugé, en violation absolue des lois, responsable pénalement d'un accident subi par l'un de ses élèves. Mais depuis, beaucoup de choses ont été bouleversées et améliorées, surtout en ce qui concerne la protection et les droits des personnes.

J'ai pu constater qu'il fallait être plutôt opiniâtre pour accéder aux règles applicables aux diverses situations dans lesquelles peuvent se trouver les enseignants : agressions, menaces, intimidations, accidents du travail, harcèlements, responsabilité engagée, mise en cause dans une affaire pénale...

Il y a bien un Code de l'éducation, mais il faut consulter aussi le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code du travail, le Code civil, le Code des relations entre le public et l'administration, la loi sur la liberté de la presse, la loi portant statut des fonctionnaires, les jurisprudences civiles, pénales, sociales,

les projets de lois, les décrets, la presse, pour espérer trouver réponse à nos questions.

Cet ouvrage a donc pour objectif de démontrer la complexité et l'état d'esprit qui en est issu.

Vous trouverez dans les notes de bas de page toutes les références de textes ou décisions auxquelles se reporter. Il est aujourd'hui aisé d'accéder à toutes ces données grâce au site Légifrance.

# MODE D'UTILISATION DU SITE LÉGIFRANCE

Vous pouvez trouver sur le site Légifrance<sup>1</sup>, de nombreux documents juridiques :

- La Constitution.
- Les différents Codes (Code civil, Code du travail, Code de la Sécurité sociale, Code pénal, procédure pénale...).
- Les textes législatifs et réglementaires, les conventions collectives, la jurisprudence (c'est-à-dire les décisions rendues par les juges).

Pour la jurisprudence administrative, Conseil d'État (CE), cour administrative d'appel (CAA) : écrire dans la barre de recherche le n° de la décision qui figure dans la note de bas de page. Exemple : 370414.

Même chose pour la jurisprudence judiciaire : écrire le n° de la décision recherchée. Exemple : 11-13069.

Pour une loi : écrire dans la barre de recherche le n° de la loi. Exemple : 83-634, pour la loi Le Pors.

Pour un Code : écrire le numéro d'article recherché, le site propose alors les Codes où figure un tel numéro d'article.

La page d'accueil du site propose un guide présentant des cas d'usages fréquents ainsi qu'un séminaire en ligne et un guide de prise en main rapide.

---

1. <http://www.legifrance.gouv.fr/>



# LE RÉGIME DE COMMUNICATION ENTRE LES AGENTS PUBLICS ET LES PERSONNES PUBLIQUES QUI LES EMPLOIENT

Ce régime doit être précisé car il diffère du régime prévu pour les relations entre les citoyens et les administrations.

## **Les demandes de l'agent public à l'administration**

---

Les fonctionnaires font une demande en respectant en principe la voie hiérarchique. Elle peut être faite par courrier ou par voie numérique *via* les dispositifs mis en place par l'administration. Mais la date du dépôt de la demande à l'administration, constatée par tous moyens, doit être dûment établie.

Pour ce qui concerne la réponse, il faut distinguer les demandes des usagers de celles des agents publics car les règles diffèrent.

## **La réponse de l'administration : un régime de refus implicite pour les agents publics**

---

En application du principe de simplification des rapports entre les usagers et l'administration, l'absence de réponse de l'administration à la demande d'un usager dans les deux mois implique décision implicite d'acceptation<sup>1</sup>. Ce régime de l'acceptation implicite, qui concerne les citoyens, a pour objet de renforcer leurs droits dans leurs relations avec les autorités administratives. Mais les enseignants sont des agents publics et la nature des relations qu'ils

---

1. Article L. 231-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

entretiennent avec la personne publique qui les emploie est différente de celle que les citoyens entretiennent avec les administrations.

Pour cette raison, le régime de l'acceptation implicite ne leur est pas applicable dans leurs relations avec leur employeur : l'absence de réponse dans les deux mois de l'administration à une demande d'un agent implique décision implicite de rejet<sup>2</sup>.

## **Voies et délais de recours contre les décisions de l'administration**

---

L'enseignant dispose évidemment d'un recours contre la décision de l'administration.

### **Recours contre un refus explicite**

La notification de décision de l'administration doit, pour être opposable, comporter la mention des délais et voies de recours contentieux. La mention des recours gracieux ou hiérarchiques ou la possibilité de former une demande d'aide juridictionnelle ne sont pas obligatoires<sup>3</sup>.

L'absence des mentions obligatoires ou de mention des voies et délais de recours fait obstacle à ce que le délai de recours soit déclenché à l'encontre d'une décision administrative<sup>4</sup>.

Mais une décision administrative individuelle, même non opposable en raison de l'absence de la mention des voies et délais de recours, ne peut être contestée indéfiniment. S'il est établi que l'intéressé en a eu connaissance, ou bien si la décision lui a été expressément notifiée, le délai de recours, sauf circonstance particulière, ne saurait excéder un an<sup>5</sup>.

### **Recours contre une décision implicite de rejet**

Suite à une demande, après un silence de deux mois de l'administration, le demandeur dispose de deux mois à compter de cette date pour exercer un recours<sup>6</sup>. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours.

---

2. Article L. 231-4 5° du Code des relations entre le public et l'administration.

3. CE, 16 octobre 2017, n° 411169.

4. CE, 1<sup>er</sup> juillet 2005, n° 261002.

5. CE, 13 juillet 2016, n° 261002.

6. Article R. 421-2 du Code de justice administrative.

## PARTIE 1

# **LES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS DE L'ÉDUCATION**

Le régime de responsabilité civile des enseignants est dérogatoire au droit commun de la responsabilité. En revanche, leur régime de responsabilité pénale est celui de tout citoyen. Ils sont également soumis à un régime disciplinaire qui vise à sanctionner le non-respect de leurs obligations. Ce régime disciplinaire n'est pas abordé dans cet ouvrage.



## CHAPITRE 1

# LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES ENSEIGNANTS

Nous proposons tout d'abord de revenir en arrière le temps de quelques pages pour examiner la genèse de ce régime particulier de responsabilité des enseignants et collaborateurs de l'éducation, ce qui sera précieux pour sa compréhension. Puis nous rappellerons les textes en vigueur. Ensuite, nous aborderons successivement le domaine d'application de ce régime, les dommages qui peuvent être réparés ainsi que l'exigence d'un lien nécessaire entre ce dommage et l'enseignement. Nous tenterons de préciser les situations des différentes victimes d'accidents ou d'incidents dans le cadre scolaire. Enfin, nous nous pencherons sur la question de l'exigence de la preuve d'une faute d'un enseignant déterminé, condition de la responsabilité de l'État.

### La genèse du régime de responsabilité civile des instituteurs

La condition de la mise en place d'un régime de responsabilité des enseignants était bien sûr l'existence d'une instruction organisée au niveau national. C'est au XIX<sup>e</sup> siècle que Napoléon Bonaparte, conscient de l'importance essentielle de l'instruction publique pour la Nation, réorganise l'enseignement secondaire en 1802, avec les collèges et les lycées et c'est un décret de 1815 qui organisera l'école primaire. L'école publique va s'édifier. Les conditions pour que s'ébauche un régime de responsabilité des enseignants vont être enfin

réunies. Pour ce qui est de la responsabilité civile, le Code Napoléon édicte en 1804 les règles législatives essentielles. Ces règles s'appliquent à tous.

Ces textes vont être appliqués aux instituteurs par les juridictions. On relèvera une application modérée jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle lorsque deux décisions d'une extrême sévérité viendront révéler une défiance envers les enseignants. Il semble utile de révéler ces affaires qui sont probablement la cause d'une anxiété inconsciente profonde.

Les enseignants laïques auraient-ils subi le fait d'avoir acquis une notoriété et une influence de plus en plus marquées au détriment de l'enseignement ecclésiastique dans la période agitée suivant la proclamation de la République aux dépens de la Monarchie et précédant la séparation des Églises et de l'État? Il est vrai que les monarchistes ne dissimulaient pas leur dépit. En témoigne une réflexion attribuée à un royaliste par Balzac dans *Le lys dans la vallée*: « *Quel siècle nous prépare cet enseignement mis à la portée de tous, si l'on ne prévient le mal en rendant l'instruction publique aux corporations religieuses!* »

L'affaire Leblanc ne laisse pas en effet de mettre en évidence une animosité certaine envers les hussards noirs de la République: un jour d'avril 1891, à l'école de Fontenay-sous-bois, M. Leblanc, directeur d'école, charge deux de ses adjoints de surveiller une récréation. Un élève reçoit d'un camarade un coup de pied au ventre et meurt peu de temps après d'une péritonite. Le directeur est déclaré civilement responsable de l'accident devant les juridictions pénales. Le jugement du tribunal correctionnel de la Seine est remarquable par son excessive sévérité: « *Attendu que Leblanc, directeur de l'école n'a pas été témoin des faits et ne saurait être reconnu coupable d'y avoir participé, mais attendu qu'aux termes de l'article 1384 du Code civil, par le seul fait que des coups volontaires ont été portés à un enfant à l'intérieur de l'école, Leblanc, directeur doit être déclaré civilement responsable de ce délit quelles que soient d'ailleurs sa vigilance habituelle, son honorabilité reconnue et l'impossibilité où il paraît s'être trouvé d'empêcher les coups portés à la victime<sup>1</sup>.* »

*Cette décision fut prise en violation de la loi. Elle était contraire à la lettre même de l'article 1384 du Code civil qui permettait d'exonérer l'enseignant s'il avait été dans l'impossibilité d'éviter le dommage.* Le directeur Leblanc en perdit la raison et dut être interné. Il ne put faire appel et sa condamnation civile fut maintenue. Le procureur de la République fit appel dans l'intérêt de la loi. Le jugement fut réformé le 31 mars 1892 et les termes de l'arrêt méritent

---

1. Tribunal de la Seine, 23 janvier 1892, DP 1893, 490, S. 1899, 2, p. 138.

d'être rapportés en ce que leur contenu explicite clairement ce que pourrait être l'absence de faute de surveillance de nos jours.

L'arrêt affirma que « *ces maîtres n'avaient jamais manqué de remplir à cet égard les devoirs qui leur étaient imposés, que d'autre part, on ne peut reprocher aux trois prévenus déclarés coupables par le tribunal des défauts de caractère (des élèves) exigeant une surveillance plus rigoureuse, qu'enfin, aucune discussion ou querelle préalable n'a précédé les coups, et, que ceux-ci ont été portés avec une rapidité telle, qu'ils devaient nécessairement par leur caractère imprévu, échapper aux regards les plus attentifs et déjouer la surveillance la plus active ; que ces circonstances démontrent surabondamment que Leblanc, qui avait rempli tous ses devoirs de bonne direction, n'aurait pas dû être déclaré responsable d'un délit de coups qu'il avait tout fait pour prévenir et qu'il n'avait pu empêcher*<sup>2</sup> ».

Une seconde affaire suivit: en 1895, un élève de La Souterraine dans la Creuse fut poussé par des camarades dans un des trous creusés dans la cour pour planter des arbres. L'enfant demeura infirme. Le directeur, qui surveillait la cour avec un adjoint n'eut pas le temps d'intervenir. La cour de Limoges condamna l'instituteur Guillot parce « *qu'il était humainement possible de chercher à prévenir ou à empêcher l'accident, étant donné l'existence préalable des trous*<sup>3</sup>... ».

Ces décisions révélèrent l'inadaptation de la loi à la situation des instituteurs en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle.

Il y avait une navrante incohérence: les instituteurs étaient à tous moments menacés par une action en justice des parents, action dirigée contre eux personnellement, pour un fait en lien avec leur service. Un directeur était parfois responsable de plusieurs centaines d'élèves et ainsi susceptible d'être autant de fois mis en cause en cas d'accident. Les fonctionnaires avaient depuis 1873 un sort beaucoup moins rigoureux: l'État était responsable des fautes de service commises par ses agents<sup>4</sup>.

Le sentiment d'injustice partagé par tous, le mécontentement et les revendications des instituteurs aboutirent dès 1895 à des projets de réforme de leur régime de responsabilité. La revendication des enseignants était d'avoir un sort identique à celui des fonctionnaires qui étaient uniquement responsables de leurs fautes personnelles lourdes, l'État étant responsable en cas de faute de service. Cette demande fut à demi satisfaite par une première

2. Cour de Paris, 31 mars 1892: DP 1893, 2, p. 490, S. 1899, 2, p. 138.

3. Limoges, 1<sup>er</sup> mai 1895, S. 1899, II, note Perreau.

4. Depuis l'arrêt du Tribunal des conflits: Pelletier du 30 juillet 1873, n° 00035.

loi qui va aboutir à la loi du 5 avril 1937, codifiée aujourd'hui à l'article L. 911-4 du Code de l'éducation.

En effet, dans un souci d'apaisement le législateur vint au secours des enseignants des écoles publiques par la loi du 20 juillet 1899 : la présomption de faute de l'instituteur de l'article 1384 du Code civil pour un dommage causé par un élève est maintenue mais la responsabilité de l'État est dans ce cas substituée à celle de l'enseignant. C'est donc l'État qui remplace l'enseignant mais uniquement pour la responsabilité en cas de dommage causé par un élève.

En revanche, si l'élève subit un dommage, la responsabilité de l'instituteur pour faute, imprudence, ou négligence des articles 1382 et 1383 du Code civil est maintenue, ainsi que la responsabilité pénale pour homicide ou blessures involontaires des articles 319 et 320 du Code pénal. Le problème est que les victimes pouvaient assigner l'État mais aussi, par précaution ou par inimitié, l'instituteur sur le fondement d'une faute d'imprudence.

Dès 1905 déjà, devant l'inadaptation constatée de la loi de 1899, au moins une dizaine de projets ou propositions ou rapports seront étudiés, mais ce n'est que 32 années plus tard que la loi sera votée et mise en application. La loi du 5 avril 1937 va apporter deux modifications essentielles.

La première : comme tout citoyen, les instituteurs en général encourent maintenant une responsabilité directe sur faute prouvée. Exit la présomption de faute de la loi de 1899 en cas de dommage causé par les élèves : la distinction établie par la loi entre le dommage causé et le dommage subi ne trouvait en effet aucune justification plausible.

La seconde : la responsabilité de l'État devient la conséquence logique de son devoir d'éducation. C'est l'État, premier instituteur de France, et non l'enseignant que l'on estime fautif, que la victime devra assigner devant les juridictions judiciaires pour obtenir réparation. En effet, cette loi du 5 avril 1937 prévoit que la responsabilité de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public pour tout dommage causé à ou par leurs élèves. C'est une action originale pour la victime, qui doit assigner le recteur, pour prouver la faute d'un enseignant qui sera absent des débats.

C'est un avantage appréciable pour les victimes qui sont ainsi assurées d'obtenir une indemnisation de leur préjudice, l'État restant un débiteur solvable.

Dès sa publication, la loi du 5 avril 1937 organisant la substitution de la responsabilité de l'État à celle des instituteurs, fut critiquée. Elle fut décrite

comme un cadeau du Front Populaire aux « instituteurs bolcheviques » soutenus par leurs puissants syndicats. Ce ne fut pas le cas. En effet, la genèse de cette loi fut singulièrement longue, les premiers projets datent de 1905 et le projet a été adopté par un Sénat conservateur en 1933 avant d'être adopté par la Chambre des députés en 1937. La volonté d'élaborer une telle loi plus juste pour les victimes et les instituteurs ne date donc pas du Front Populaire.

En réalité, la date de promulgation de la loi, 1937, présente l'inconvénient de coïncider avec l'accession d'une majorité socialiste à la Chambre des députés en 1936, ce qui a initié le malentendu. Mais l'impulsion initiale vient plutôt des deux décisions de 1892 et 1895. Ces décisions injustes vont mettre en évidence la nécessité et l'urgence d'une réforme du régime de responsabilité des instituteurs.

Une loi du 22 avril 1960 viendra aligner le régime de responsabilité des enseignants des établissements privés qui ont passé un contrat d'association avec l'État sur celui des enseignants des établissements publics.

Des augures, dès 1899, craignaient le relâchement du zèle des instituteurs dans l'exercice de leur mission et partant la multiplication des accidents que l'État aurait à indemniser. Mais aucun relâchement ne fut constaté.

Abordons l'étude du régime actuel.

## **Un point rapide sur les textes en vigueur**

---

Il semble parfois préférable de régler le litige à l'amiable et d'éviter ainsi la procédure judiciaire. Mais la démarche a peu de chances d'aboutir.

### **Le recours amiable illusoire de la victime contre l'Administration**

En cas d'accident en milieu scolaire public, les victimes peuvent engager préalablement devant le recteur d'académie une démarche amiable afin d'obtenir une indemnisation de leur préjudice si la somme demandée est inférieure à 10 000 euros<sup>5</sup>. Une circulaire du ministre de l'Éducation nationale précise que « *cette procédure amiable doit rester exceptionnelle et qu'elle ne doit être utilisée que lorsque la responsabilité d'un membre de l'enseignement public ou privé sous contrat d'association dans la réalisation du dommage ne fait aucun doute*<sup>6</sup> ».

---

5. Article R. 222-36 du Code de l'éducation.

6. Circulaire n° 94-239 du 29 septembre 1994.