

Chronique juridique

Jean Daniel ROQUE

Obligations et interrogations pour un outil social à valoriser : l'internat

Comme le rappelait fort opportunément la circulaire ministérielle du PLAN DE RELANCE DE L'INTERNAT SCOLAIRE PUBLIC¹ « Historiquement, l'internat a longuement favorisé la bonne scolarité des enfants, de milieux populaires en particulier, notamment, mais pas seulement, en région rurale. Il est largement tombé en désuétude aujourd'hui à l'exception notable du cursus post-baccalauréat ». Il n'en demeure pas moins à tous les niveaux un élément très important d'une politique sociale de l'éducation nationale.

Le ministère avait organisé le 19 décembre 2000 une journée nationale d'étude et de réflexion sur l'internat, à l'issue de laquelle le SNPDEN a publié une première étude « *Un nouveau chantier à ouvrir : quelle réglementation et quels moyens pour les INTERNATS ?* »². Malheureusement, aucune décision n'a été prise au regard des questions soulevées. Elles demeurent donc toutes d'actualité.

Suite à l'importance croissante des questions de sécurité mais aussi aux conséquences de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT), nous commencerons aujourd'hui par souligner tout particulièrement les questions qui ont trait au personnel : tel est l'objet des deux premiers points étudiés³. Mais nous devons aussi revenir sur les lacunes du dispositif réglementaire actuel en matière d'admission à l'internat et de calendrier de fonctionnement de celui-ci, questions abordées aux points 3 et 4 ci-dessous.

Question préliminaire : Qui va ouvrir la boîte à pharmacie ?

Quel rapport - voire quelle cohérence - existe-t-il (elle) entre les instructions relatives à l'organisation d'un service et les instructions relatives aux obligations de service des personnels ? Qu'il nous soit permis d'illustrer cette (impertinente) question par l'exemple des instructions relatives au service d'infirmierie.

Le préambule du protocole national⁴ sur l'organisation des soins et des urgences dans les écoles et les EPLE indique en lettres de couleur que « *L'infirmière est responsable des produits pharmaceutiques détenus dans l'infirmierie. Les produits, qui ne peuvent être utilisés que par elle-même ou un médecin, doivent toujours être gardés dans une armoire (...) équipée d'une fermeture de sécurité.* »

« *En cas d'absence de l'infirmière* », le même texte se contente de dire - sans couleur, hélas ! - que « *des consignes précises sur la conduite à tenir en cas d'urgence doivent être affichées dans l'établissement ; l'armoire à pharmacie doit être fermée à clef.* »

Quant à la circulaire n° 2002-167 du 2 août 2002 relative au service des infirmier(e)s des EPLE comportant un internat, après avoir rappelé que l'article 10-1 de l'arrêté du 18 juin 2002 ramène à trois nuits d'astreinte par semaine le service des infirmier(e)s des établissements comportant un internat, elle tient à préciser que « *Les présentes dispositions ne sauraient transférer sur d'autres personnels de l'établissement l'exécution des tâches spécifiques liées à la fonction et à la compétence de l'infirmier(e).* »

Nous ne pouvons que saluer l'affirmation du principe d'absence de transfert sur d'autres corps... mais cela ne nous dit toujours pas qui va ouvrir l'armoire à pharmacie !

La circulaire suscitée se contente de renvoyer au décret 85-924 modifié du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL), dont l'article 57 dispose que « *Les modalités de l'organisation de la médecine de soins dans les EPLE relèvent de la compétence et de la responsabilité de ces établissements.* »

Mais le seul commentaire de cet article - la circulaire ministérielle n° 86-144 du 20 mars 1986 - ne mentionne que l'organisation des *soins médicaux*, et leur prise en charge financière par le budget du service d'hébergement. Elle est totalement muette sur l'organisation des *soins infirmiers*. La même ambiguïté (voire confusion) peut être constatée d'ailleurs dans la circulaire relative aux missions des infirmier(ère)s de l'éducation nationale⁵.

Une enquête sur la mise en œuvre de l'organisation d'une médecine spécifique à l'internat dans le cadre des dispositions de l'article 57 montrerait fort vraisemblablement que cette dernière tend à tomber en désuétude, depuis que les élèves ont plus de latitude pour s'absenter de l'internat (notamment dans les classes post-baccalauréat) et que se sont par ailleurs développés les services de médecine d'urgence. En revanche un grand nombre d'internats ne disposent pas d'un nombre suffisant d'infirmières pour assurer un suivi tout au long de la semaine (surtout depuis l'application de la circulaire du 2 août 2002 rappelée ci-dessus), alors même que l'intervention des infirmières va bien au-delà du seul

domaine des soins infirmiers et représente un élément déterminant de l'accueil et de l'accompagnement des internes. Il pourrait donc être pleinement justifié que les possibilités offertes par l'article 57 du décret du 30 août 1985 soient utilisées pour rémunérer des vacations d'infirmier(e)s. Or, à supposer que l'évolution des obligations réglementaires des services des personnels soit considérée comme susceptible de justifier un transfert de charges de l'État vers les EPLE - ce qui mériterait d'être expressément reconnu - ne serait-il pas souhaitable qu'un nouveau cadrage ministériel⁶ vienne faciliter cette prise en charge financière au titre de l'article 57 ?

En attendant, l'on ne sait toujours pas qui va ouvrir la boîte à pharmacie !

La protection contre les risques d'incendie

Dans un tout autre domaine, mais également relatif à la sécurité des personnes, l'article MS 57 du Règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) - pris par arrêté du 25 juin 1980 modifié - dispose que « *Les installations de détection impliquent, pendant la présence du public, l'existence dans les établissements concernés d'un personnel permanent, qualifié, susceptible d'alerter les sapeurs-pompiers et de mettre en œuvre les moyens de lutte contre l'incendie.* » Et l'article

MS 66 du même Règlement précise que « *Le tableau de signalisation de l'équipement d'alarme... doit être... surveillé pendant les heures d'exploitation de l'établissement.* »

C'est dire que dans un établissement recevant du public classé dans l'une des quatre

premières catégories - ce qui est toujours le cas des EPLE avec internat puisque tout établissement d'enseignement comprenant au moins 20 pensionnaires est assujéti au Règlement de sécurité⁷ -, chaque fois que la collectivité territoriale de rattachement (ou l'État pour les quelques établissements qui en relèvent encore) a fait l'effort d'installer l'équipement conforme aux règles générales de sécurité, il appartient au chef d'établissement de veiller à l'application des prescriptions ci-dessus rappelées.

Il est important d'insister sur cette obligation car, de manière très surprenante, la fiche «sécurité» du Guide juridique du chef d'établissement⁸ mentionne bien les spécificités liées aux ateliers, aux activités sportives, à l'amiante... mais pas aux locaux à sommeil, qui ne sont évoqués qu'incidemment, à propos d'un défaut d'aménagement normal d'un ouvrage public⁹ : un tel «silence» témoigne bien, une fois de plus, du grand «oubli» dont continue à être victime l'internat dans notre ministère.

Le respect des obligations en matière des locaux à sommeil entraîne deux interrogations, l'une relative à la qualification du personnel concerné, l'autre à la possibilité des établissements d'affecter un nombre suffisant d'emplois à cette fonction. Car, si nous partageons tout à fait l'adage selon lequel la sécurité n'a pas de prix, il ne faut pas se cacher que le respect de telles prescriptions représente un coût, une affectation en termes d'horaire de personnel, particulièrement élevé.

Mais tout d'abord, quelle est, dans l'organisation des établissements d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale, l'appellation des personnels chargés des fonctions - «qualifiées» - énumérées à l'article MS 57 ci-dessus rappelé ? Cette question mériterait une réponse officielle. En l'attendant, et sans que cette référence préjuge de celle-ci, nous ne pouvons que nous référer aux obligations de service des «veilleurs de nuit» (puisque la qualification «d'agent de sécurité» n'est pas - pour le moment - retenue dans le descriptif des postes). Mais il importe de relever que le Règlement de sécurité fait obligation à cet agent de ne

pas quitter son poste, alors même qu'il entre dans les fonctions de «veilleur de nuit» d'effectuer au moins une ronde de surveillance. C'est dire qu'il est impossible de confondre complètement ces deux fonctions.

Pour calculer la masse horaire hebdomadaire nécessaire, supposons un établissement avec internat ouvert sept jours sur sept. Le respect de cette obligation implique, pour cette seule fonction, chaque semaine, une présence pendant 168 heures.

Il se trouve précisément que le premier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 18 juin 2002 est venu modifier les dispositions d'un précédent arrêté¹⁰ et préciser que ne s'appliquait pas aux veilleurs de nuit la valorisation de 1,5 prévue pour les autres personnels appelés à intervenir pendant les heures de nuit (définies¹¹ comme correspondant à la période comprise en 22 heures et 5 heures). Mais demeure celle pour les heures du samedi après-midi ou du dimanche... ce qui majore le total d'au moins 18 heures par semaine. Soit - sans parler des jours fériés et autres spécificités - un coût hebdomadaire au moins égal à 186 heures... l'équivalent de plus de cinq postes ! Fermer l'internat du samedi 14 heures au dimanche 20 h permet de diminuer cette obligation de l'équivalent de 41 à 45 heures par semaine... [selon la manière dont est appliqué le coefficient multiplicateur] mais le coût demeure supérieur à 4 postes par semaine. Il vaudrait la peine de dresser la liste des lycées qui ont pu, au vu des moyens attribués par les rectorats, réserver un tel contingent pour cette fonction... pourtant obligatoire et justifiée !

Mais au fait... qui prend la décision d'admettre, et surtout de ne pas admettre, à l'internat ?

Ces deux exemples ont permis de mesurer certains des besoins en matière d'encadrement à l'internat. Mais il ne faudrait pas oublier, à une époque où la judiciarisation croissante des pratiques nécessite une assise juridiquement assurée pour toute décision, que bien

des incertitudes mériteraient d'être levées en matière d'organisation de l'internat.

Tout refus doit être motivé

La loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs dispose que «doivent être motivées les décisions administratives individuelles défavorables». Le contenu et la forme de la motivation sont décrits au paragraphe III de la circulaire du 28 septembre 1987 du Premier ministre. L'annexe XIV à cette circulaire dresse la liste des décisions à motiver concernant le ministère de l'éducation nationale. A la rubrique H - décisions qui refusent une autorisation - le troisième alinéa à l'égard des élèves est ainsi rédigé «*refus d'admission à l'internat et à la demi-pension*».

La règle est donc claire : tout refus d'une demande d'admission à l'internat implique une motivation, qui doit être écrite, adaptée aux circonstances de l'affaire, concise et complète. Heureusement, la circulaire précise que «*Toutes les fois que la décision est dictée par une combinaison de facteurs objectifs, la motivation est valablement constituée par l'énoncé de ces facteurs*».

Il importe donc que chaque établissement définisse quelle «combinaison de facteurs objectifs» (par exemple comportement et résultats scolaires, niveau de ressources de la famille, éloignement géographique, etc.) pourra être retenue préalablement à la décision puis communiquée à titre de motivation.

Qui admet un élève à l'internat ?

En 1987 - quand a été prescrite l'obligation de motiver tout refus - la réponse à cette question était plus aisée.

Pour les collèves, l'article 4 du décret n° 76-1 303 du 28 décembre 1976 dispose que «*Les élèves sont inscrits dans un collège par le chef d'établissement, à la demande de la famille, suivant les dispositions réglementaires relatives à la carte scolaire.*»

Pour les lycées, l'article 9 du décret n° 76-1 304 du 28 décembre 1976 développait l'enchaînement des décisions :

- «*L'admission d'un élève dans un lycée résulte :*
- *de la décision d'orientation (...);*
- *de l'affectation à cet établissement, prononcée par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation (...);*
- *de l'inscription réalisée par le chef d'établissement à la demande de la famille ou de l'élève lui-même s'il est majeur.*»

Malheureusement, si l'article 16 du décret n° 90-484 du 14 juin 1990 est venu réaffirmer - pour les classes du second degré - que «*l'affectation est de la compétence de l'inspecteur d'académie, pour les formations implantées dans le département*», l'article 25 a abrogé l'article 9 du décret 76-1 304 ci-dessus rappelé. A donc disparu en même temps la responsabilité du proviseur au regard de l'inscription !

Enfin, si l'article 4 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985¹² charge le conseil d'administration de fixer, sur proposition du chef d'établissement, «*l'organisation du service annexe d'hébergement et ses diverses prestations*», il ne semble pas que l'organisation comprenne les règles d'admission, puisque ces dernières sont traitées à l'article 5. Celui-ci parle de l'admission des personnels, des élèves de passage, des stagiaires en formation continue... mais est totalement silencieux sur l'admission de la catégorie la première concernée : les élèves de l'établissement !

Bref, il ressort de cette revue de textes réglementaires qu'aucun¹³ d'entre eux ne définit clairement qui admet, ou refuse, un élève à l'internat. En l'absence d'un tel dispositif, il paraît évident que cela soit fait par le chef d'établissement... mais ne serait-il pas préférable que cela soit indiqué officiellement ?

Le cas particulier des classes préparatoires

La belle architecture de 1976 ne concernait que les formations du second degré : l'article

18 indiquait en effet que les «conditions d'admission des élèves» dans les «formations faisant suite à la formation secondaire» seraient fixés par des arrêtés ministériels ultérieurs.

Pour les classes préparatoires aux grandes écoles organisées dans les lycées relevant de la compétence du ministre chargé de l'éducation, l'article 4 du décret 94-1015 du 23 novembre 1994 précise que la décision d'admission relève «du chef d'établissement, après avis de la commission d'admission et d'évaluation». Ni le décret ni l'arrêté du même jour ne parle de l'admission à l'internat.

Il importe donc de préciser si l'avis de la commission d'admission porte uniquement sur l'admission à l'externat ou si elle concerne, en outre, l'admission à telle ou telle forme du service d'internat.

La circulaire n° 2002-253 du 14 novembre 2002 dispose que «pour l'ensemble des candidats admissibles, la commission doit établir un classement unique, ne comportant pas d'ex aequo» et que le candidat, de son côté, «devra classer ses vœux selon un ordre préférentiel... en précisant pour chacun le mode d'hébergement (internat ou externat)».

Relevons tout d'abord que les prestations du service d'internat peuvent relever de deux types différents (internat ou internat-externé), qui sont loin d'être équivalents, et que le service de demi-pension ne fait pas partie de l'externat : il vaudrait la peine, à l'avenir, d'utiliser un vocabulaire plus adéquat !

Mais surtout faudrait-il conclure que le classement des candidats pour l'internat est le même que celui pour le «non-internat»¹⁴ ? Dans la mesure où les critères sont différents - critères dont nous avons vu que la prise en compte est essentielle pour motiver toute décision de refus - il ne semble pas possible de comprendre ainsi le silence de la circulaire sur cette question. Mais alors, cela veut-il dire que la commission doit proposer deux classements, l'un pour l'admission (au sens propre) en classe (quelle que soit la qualité de l'élève au regard du service d'hébergement) et l'autre pour l'admission à l'internat, ou que seule la première liste est de sa compétence ?

L'ouverture ou la fermeture de l'internat pendant les week-ends, jours fériés et petites vacances

Le caractère national du recrutement en CPGE justifie que les lycées avec de telles classes assurent un recrutement sur l'ensemble du territoire national¹⁵, et leur participation aux diverses missions de l'enseignement supérieur fonde également l'accueil qu'ils réservent aux candidats étrangers, conformément d'ailleurs à une politique favorisée par le ministère. Ces deux situations suscitent des difficultés particulières au regard du calendrier d'ouverture (et de fermeture) des internats, notamment lorsque les internes ne bénéficient pas des «correspondants» qui, antérieurement, assuraient leur accueil pendant le week-end.

L'éloignement de la résidence familiale par rapport au lycée justifie que l'internat puisse être ouvert tout ou partie du week-end, ou demeure ouvert lorsqu'un jour férié est placé en cours de semaine. En outre, le calendrier national des concours place chaque année des épreuves écrites pendant la période de vacances de printemps d'une zone, ce qui implique l'ouverture de l'internat. Or dans tous ces cas, l'ouverture du service d'hébergement implique la mobilisation de moyens humains et l'engagement de la responsabilité du chef d'établissement, chaque fois en qualité de représentant de l'État¹⁶.

Ce n'est qu'à l'occasion du commentaire de l'article 30 du décret du 30 août 1985 (compétences du conseil des délégués élèves)¹⁷ que la circulaire du 2 novembre 1990 indique qu'au titre de l'organisation du temps et de la vie scolaire¹⁸ le conseil examine les heures d'ouverture des différents services de l'établissement et, donc vraisemblablement à ce titre les dispositions qui s'appliquent au service d'hébergement (demi-pension et internat).

Par ailleurs la notion de temps scolaire entendue en son sens large doit-elle aussi être retenue lorsqu'il s'agit de la définition de l'autonomie en matière pédagogique et éducative (article 2 du décret du 30 août 1985, en l'espèce 3°)¹⁹ et permet-elle de conclure que le conseil d'administration a compétence pour arrêter des heures de fonctionne-

ment de ces différents services lorsqu'elles débordent sur le dimanche, des jours fériés, voire même une période officiellement inscrite dans les vacances scolaires, alors qu'une telle dérogation par rapport au calendrier scolaire national - rendue nécessaire par le calendrier national des concours - ne correspond pas à une situation locale, seule hypothèse prévue par le décret du 14 mars 1990 ?

Devant toutes ces difficultés, la tentation est alors grande de considérer qu'un grand nombre d'étudiants en CPGE sont majeurs, et que s'ils poursuivaient leurs études uniquement à l'Université, ils pourraient continuer à occuper leurs chambres en cités universitaires...

Or si la jurisprudence prend en compte l'âge et la maturité des lycéens pour apprécier leur part personnelle de responsabilité, elle ne dégage pour autant en rien celle du chef d'établissement au regard des obligations d'organisation du service²⁰.

La première d'entre elles concerne la surveillance des lycéens. La circulaire du 25 octobre 1996 ne comporte aucune atténuation des obligations en la matière. Lorsque les élèves quittent l'établissement contrairement aux dispositions du règlement intérieur, le juge sait distinguer entre le défaut d'organisation du service (qui a laissé l'élève quitter le lycée) et la responsabilité du jeune adulte, qui était conscient des choix qu'il effectuait. Mais encore faut-il que l'établissement se soit rendu compte de cette absence, et l'ait signalé aux responsables légaux quand l'élève est mineur. Le juge considère comme fautive la «tardivité de l'alerte donnée - plus d'une heure après la constatation de la disparition - car ce délai rendait plus difficile les recherches²¹». Tout ceci implique la présence constante d'un maître d'internat... ce qui n'est plus présentement assuré dans tous les internats.

C'est dire que l'engagement de la responsabilité du chef d'établissement est tel qu'il nécessite un cadre juridique clair et explicite... condition qui est loin d'être respectée actuellement !

Il est donc vraiment nécessaire que, tant pour accompagner la relance des internats des collégiés que pour «mieux remplir les classes préparatoires²²», le ministère se décide enfin à aborder

l'ensemble des questions que soulève quotidiennement le fonctionnement des internats avec la ferme volonté d'apporter à ses représentants locaux des réponses appropriées.

- 1 Circulaire n° 2000-112 du 31 juillet 2000, BO n° 30 du 31 août 2000
- 2 Direction n° 86, mars 2001, pp. 61-63 ;
- 3 Les questions liées au personnel ne sont, bien sûr, pas limitées aux trois catégories mentionnées au cours de cet article - les personnels de sécurité et les infirmier(es), puis les maîtres(esses) d'internat - mais concernent également toutes les catégories des EPLE avec internat.
- 4 Publié au numéro hors-série 1 du 6 janvier 2000 du BOEN
- 5 Circulaire n° 2001-014 du 12 janvier 2001, BOEN spécial 1 du 25 janvier 2001, p. 28, § 3.1.2
- 6 Cette étude a été rédigée bien avant que ne soit annoncée la récente décision de transférer les personnels TOS des EPLE aux collectivités territoriales...mais la question demeure !
- 7 Article R1, c de l'arrêté du 4 juin 1982 portant approbation du règlement de sécurité dans les établissements d'enseignement
- 8 Seconde édition, 2001, fiche 18, pages 153 à 166
- 9 Fiche 36, page 297
- 10 Récent, puisque du 15 janvier 2002
- 11 Par l'article 3-1 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000
- 12 Modifié par le décret n° 2000-992 du 6 octobre 2000
- 13 Même l'article 8, 2° du décret du 30 août 1985 est totalement silencieux sur l'inscription dans un établissement, tant à l'internat qu'à l'externat...
- 14 Terme qui recouvre les trois qualités d'externe, demi-pensionnaire et interne-externé
- 15 Il en est de même pour certaines sections de techniciens supérieurs, ainsi que pour certaines filières préparant à des diplômes technologiques rares
- 16 Art. 8 (2°, a) du décret du 30 août 1985
- 17 Disposition transférée désormais à l'article 30-1, conseil des délégués pour la vie lycéenne
- 18 Troisième des domaines de l'autonomie de chaque EPLE, article 2 du décret du 30 août 1985
- 19 Le paragraphe 2.1.2. de la circulaire interministérielle du 27 décembre 1985 étant beaucoup moins précis que circulaire ministérielle du 2 novembre 1990
- 20 Cf. à ce sujet les propositions que nous avons publiées en ce qui concerne les statuts des «lycéens-étudiants» : DIRECTION, n° 98, mai 2002, notamment «Assiduité et surveillances» puis «responsabilité générale», pp. 36-37
- 21 CA Nîmes, 17 mars 1994, cité in Y. Buttner, A. Maurin et B. Thouveny, Le droit de la vie scolaire, Dalloz, 2002, p. 302 note 168
- 22 Circulaire n° 2002-253 du 14 novembre 2002