

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant organisation
des Centres socio-éducatifs de l'Etat

Par dépêche du 16 janvier 1991, Monsieur le Ministre de la Famille et de la Solidarité a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il s'agit d'une version modifiée du projet de loi n° 3301, version qui, suivant l'exposé des motifs, "tient compte des remarques et suggestions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 juillet 1989 ainsi que d'amendements proposés par les ministres concernés".

Le but de la réforme est d'assurer une meilleure prise en charge éducative et psycho-sociale des mineurs fautifs en transformant les Maisons d'éducation en centres d'accueil organisés, dans la mesure du possible, suivant le modèle des maisons d'enfants de l'Etat, et en les dotant du personnel nécessaire pour pratiquer une pédagogie d'intégration sociale. En raison du rapprochement recherché de la prise en charge proposée de celle pratiquée par les services pour jeunes relevant du ministère de la Famille, le projet entend placer les nouveaux centres sous la tutelle de ce département pour tout ce qui concerne leur organisation générale, le département de l'Education étant compétent pour tout ce qui est relatif à la formation scolaire et professionnelle et les autorités judiciaires restant compétentes pour les décisions à prendre dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse. Les mesures de coordination nécessaires seront prises par une commission de surveillance composée des délégués des trois ministres.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette réforme quant à ces buts. Les moyens qu'il est proposé de mettre en oeuvre appellent les remarques qui suivent.

Examen du texte

Article 3

Aux termes de l'alinéa 1er, le Ministre de la Famille serait compétent, non seulement pour l'organisation générale des centres, mais également pour leur fonctionnement quotidien. Comme il est d'usage, pour l'exercice de missions spécialisées et permanentes, notamment si elles ont une certaine envergure, de les détacher des bureaux départementaux pour en faire un service à part, la question se pose s'il ne serait pas opportun de coiffer les centres d'une direction soumise à l'autorité du Ministre ou si, pour le moins, il ne serait pas indiqué de prévoir que le Ministre peut déléguer ses multiples attributions en la matière à un fonctionnaire de son département.

Article 4

L'alinéa 2 prévoit que, en dehors des mineurs qui leur sont confiés par décision des autorités judiciaires, les centres "peuvent" également accueillir d'autres pensionnaires. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les décisions afférentes, pour ne pas risquer de verser dans l'arbitraire, sont à prendre par une autorité à désigner et sur base de conditions à fixer par un règlement grand-ducal. Aussi la Chambre propose-t-elle de compléter l'alinéa 2 en ce sens.

A l'alinéa 3, le terme "intéressé" peut désigner aussi bien le pensionnaire lui-même que ses parents ou tuteur, voire le chargé de direction ou un membre du personnel. Pour éviter toute ambiguïté, il y a lieu d'employer le mot "le pensionnaire".

Article 6

Au sujet de l'alinéa 4, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est indispensable que la Commission de surveillance fonctionne suivant des règles préétablies. Le verbe "peuvent" doit donc être remplacé par "sont".

Article 7

Eu égard au caractère spécial des centres, il paraît impératif de prévoir des mesures disciplinaires à l'adresse des pensionnaires qui empiètent sur les droits des autres. Partant, le "peut" dans la première phrase de l'alinéa 3 ne se justifie pas.

Article 8

Dans la mesure où les centres accueillent des mineurs encore soumis à l'obligation scolaire, ils sont obligés de leur dispenser au moins l'enseignement primaire. L'emploi du verbe "peuvent" n'est donc pas justifié en ce qui concerne l'alinéa 1er.

Article 9

La Chambre estime que les services de formation et de guidance offerts par les nouveaux centres devraient également être ouverts, non seulement aux jeunes des centres conventionnés, mais aussi à ceux des maisons ou centres d'accueil agréés par l'Etat. Ceci se justifie tant par l'intérêt des jeunes que par le souci d'assurer l'utilisation optimale des services visés.

Article 10

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander si les dispositions relatives à la comptabilité des centres suffisent aux règles de l'article 30 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat. N'y a-t-il pas lieu de désigner un "comptable extraordinaire"?

Article 11

Au sujet de la participation financière, il paraît indiqué de préciser dans la loi qui y est obligé. Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le règlement à prendre devrait laisser une certaine latitude aux chargés de direction quant à la fixation du montant de la participation, ceci afin de leur permettre de tenir compte de certains cas particuliers qui peuvent se présenter, notamment dans le chef de pensionnaires majeurs et volontaires.

Article 12

L'inélégante kyrielle employée à l'alinéa 1er pour dire qui est éligible à l'emploi de chargé de direction peut être évitée par la tournure suivante: "... parmi les membres du personnel énumérés à l'article 13, sub 1), 2), 4) et 5)." Cette tournure a encore l'avantage d'être plus correcte parce qu'elle n'exclut pas indûment les éducateurs gradués.

Quant à l'alinéa 4, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il y a lieu, après: "membres du personnel", de préciser: "des carrières visées à l'alinéa 1er". D'autre part, le congé n'est pas le seul événement dont peut résulter l'empêchement du chargé de direction.

Article 13

Au fond, c'est le propre d'une loi-cadre de fixer numériquement les emplois des différentes fonctions et carrières nécessaires à l'exécution de la mission du service qu'elle crée. Le respect de l'article 99 de la Constitution l'exige. Si l'on veut dès sa création fixer le cadre qui devra être en place au moment où le service atteindra sa "vitesse de croisière", on peut recourir à la formule: "sans que le nombre total des ... puisse dépasser ... unités".

Au paragraphe 2, il faut tenir compte de la loi du 6 août 1990 et remplacer la fonction de l'éducateur par celle de l'éducateur gradué. L'éducateur instructeur est à supprimer à cet endroit, puisqu'il appartient à la carrière dont question au paragraphe 3, où la fonction est d'ailleurs énumérée au premier tiret.

Au paragraphe 3, le "moniteur" doit être remplacé par "l'éducateur" en raison de la loi précitée du 6 août 1990.

On pourrait objecter que les nouvelles formations dispensées par l'I.E.E.S. et sanctionnées par les diplômes d'éducateur gradué et d'éducateur n'ont débuté qu'avec l'année scolaire 1990-91, qu'il n'y a donc pas encore de titulaires des diplômes respectifs, que les éducateurs et moniteurs actuels sont uniquement autorisés à porter les titres des nouvelles professions sans qu'il y ait assimilation des diplômes et que, partant, les centres éprouveraient des difficultés de recrutement. Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il appartient au règlement grand-ducal prévu à l'article 18 du projet de fixer les conditions d'admission, de nomination et de promotion des membres du personnel et de résoudre la question moyennant une disposition transitoire.

Quant au paragraphe 4, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander si le peu de formation secondaire que les centres arriveront à organiser justifie la présence de professeurs nommés aux centres. A son avis, la possibilité du détachement prévue à l'avant-dernier alinéa suffit pour assurer les quelques heures d'enseignement des différentes branches, de sorte que le paragraphe 4 peut être supprimé du texte.

A l'antépénultième alinéa, où il est question d'engagement par le ministre, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du "personnel contractuel" (employés, ouvriers), les autres membres du personnel étant évidemment "nommés" par qui de droit.

Article 14

Alors que le texte sous avis a pour objet d'organiser les "Centres", définies à l'article 1er, il ne saurait s'occuper du centre du Rham qui fait partie d'une autre entité de services ayant son propre cadre et des missions différentes. Il va cependant de soi que, si les instituteurs des centres bénéficient d'un reclassement, leurs collègues des maisons d'enfants, dont selon l'exposé des motifs, les pensionnaires ont un profil analogue, ont équitablement droit au même grade. On ne saurait cependant noyer une disposition modifiant la loi organisant le centre du Rham dans le corps d'une loi concernant un autre service. Aussi la Chambre propose-t-elle de supprimer la mention du centre du Rham à l'article 14 et de régler la possibilité d'accès au grade E4 de l'instituteur des maisons d'enfants de Schiffange dans une disposition transitoire à ajouter à l'article 21.

L'alinéa 2 prévoit, pour le seul instituteur spécial des centres, la possibilité d'une nomination à un lycée technique après dix ans de service aux centres et sous certaines conditions. Pour obvier au syndrome du "burnt out", il se recommanderait d'offrir des ponts analogues aux autres membres du personnel.

Par ailleurs, étant donné que la fonction de l'instituteur d'enseignement technique n'est plus prévue par la loi sur l'EST, il y a lieu de remplacer la formule "peut être nommé" par "est nommé", ceci afin de garantir l'exécution effective de la disposition prévue à l'alinéa 2 de l'article 14.

Article 15

Outre que l'énumération est incomplète puisqu'elle oublie le moniteur et que le renvoi à la seule loi du 14 mars 1973 est insuffisant, la Chambre estime que cette disposition est superflue alors qu'il appartient au règlement grand-ducal prévu à l'article 18 de fixer les conditions d'admission de tous les membres du personnel, ceci d'ailleurs sur avis obligatoire du Conseil d'Etat (cf. article 5 du statut général), de sorte qu'il n'y a aucun risque d'inorthodoxie.

Article 20

Cet article introduit l'emploi de "chef de groupe" dont les attributions restent à fixer. Le projet, qui est censé "organiser" les centres, aurait-il omis dans ses dispositions précédentes de régler une question essentielle, à savoir l'intention de diviser les pensionnaires en groupes qui seraient chacun encadré par un nombre déterminé de fonctionnaires des différentes spécialités socio-éducatives? La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il appartient à la loi de fixer au moins les grandes lignes de l'organisation interne des centres, ceci d'autant plus que la forme de cette organisation influe directement sur le cadre du personnel à fixer à l'article 13.

Article 21 - Dispositions transitoires

Le paragraphe 3 entend garantir aux fonctionnaires de la carrière du gardien un droit d'option, à exercer dans les trois mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi, pour leur maintien aux centres ou pour leur affectation à l'établissement pénitentiaire. Il appert du paragraphe 8 que tous les gardiens actuellement affectés aux maisons d'éducation peuvent être maintenus aux nouveaux centres s'ils le désirent. Le bout de phrase "dans le cadre des postes disponibles" figurant au paragraphe 3 peut donc induire en erreur en faisant croire à une limitation du nombre des gardiens pouvant être maintenus. Aussi vaudrait-il mieux supprimer cette tournure du texte. Une question importante qui n'est pas réglée par le projet est celle de savoir si les gardiens repris continueront à bénéficier de la prime de risque attachée à leur fonction actuelle.

Au paragraphe 8, le titre de "moniteurs" est à remplacer par celui d'"éducateurs".

Par ailleurs, et en renvoyant à ses observations relatives à l'article 13 ci-dessus, la Chambre estime indiqué de compléter l'article 21 du projet de loi par une disposition transitoire supplémentaire excluant dès le début toute ambiguïté et toute interprétation ultérieure pouvant découler de l'article 44 de la loi du 6 août 1990.

La Chambre propose le texte suivant:

"(9) - Par dérogation à l'article 13 paragraphes 2 et 3 de la présente loi, et par dérogation à l'article 44 de la loi du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales, les éducateurs et moniteurs d'éducation différenciée ayant suivi le régime d'études selon la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée sont admissibles aux fonctions respectivement d'éducateur gradué et d'éducateur prévues par la présente loi."

Enfin, une nouvelle disposition (10) est à ajouter à l'article 21 pour régler la promotion au grade E4 de l'instituteur des maisons d'enfants dépendant du Centre du Rham (cf. article 14, alinéa 1er, ci-dessus). La Chambre propose le texte suivant:

"L'article 4 de la loi du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham est complété et modifié comme suit:

1° il y est ajouté un alinéa (6) nouveau ayant la teneur suivante:

(6) - L'instituteur d'enseignement spécial des maisons d'enfants de l'Etat peut être nommé à la fonction d'instituteur spécial;

2° la numérotation des alinéas suivants est adaptée en conséquence."

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 mars 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

