

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal portant
sur la sécurité et le régime de discipline
dans les centres socio-éducatifs de l'Etat

Par dépêche du 19 août 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 spécifié à l'intitulé.

Ce projet entend définir le cadre garantissant la sécurité intérieure des centres socio-éducatifs de l'Etat et arrêter les mesures disciplinaires extraordinaires à prendre le cas échéant.

La loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat fait passer lesdits centres, pour l'essentiel de leur fonctionnement, sous la tutelle du ministère de la Famille, dans le but de "donner un cadre institutionnel aux efforts réformateurs qui sont initiés au sein des maisons d'éducation et (de) faciliter, par là, le développement de mesures plus adaptées aux difficultés psychosociales des jeunes qui y sont placés" (exposé des motifs du projet de loi précité).

Cette dernière réforme s'inscrit ainsi dans le mouvement de toutes les réformes précédentes, qui "se caractérisent par un mouvement de dépenalisation progressive de la prise en charge, par le passage d'une stratégie de la répression à une pédagogie de la réinsertion sociale."

Voilà bien l'expression de la volonté de "réformer le statut des maisons d'éducation (appelés dorénavant centres socio-éducatifs de l'Etat) afin de souligner le déplacement du centre de gravité de leurs activités vers les efforts d'éducation et d'intégration sociale."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait clairement approuvé cette réforme quant à ces buts. Aujourd'hui, il s'agit de mettre en application un des aspects les plus délicats de cette réforme, c'est-à-dire créer un dispositif flexible permettant de régler toutes les questions relatives à la sécurité et à la discipline, sans trahir "les objectifs fondamentaux des centres: l'éducation, la formation et la guidance" (exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal).

Tout en admettant qu'il est légitime que les auteurs du projet sous avis s'inspirent des dispositions actuellement en vigueur dans les maisons d'éducation (cf. règlement grand-ducal du 3 décembre 1970 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est tout aussi important de ne pas trop reprendre les mêmes formulations textuelles que celles qu'on retrouve dans le règlement grand-ducal précité.

Or, il apparaît, à la lecture comparée, une similitude textuelle tellement frappante qu'il y a risque de voir le souci réformateur du législateur devenir incroyable aux yeux de personnes non initiées.

En effet, on ne peut pas fixer un ordre intérieur approprié des centres socio-éducatifs, qui se proposent de "dépénaliser la prise en charge" des jeunes pensionnaires, en reprenant les mêmes formulations textuelles que celles qui figurent dans un règlement grand-ducal définissant le régime interne des établissements pénitentiaires.

A cela s'ajoute que les auteurs du projet ne s'inspirent pas uniquement du règlement grand-ducal du 3 décembre 1970, mais également de celui du 24 mars 1989.

Ce dernier règlement, qui abroge celui du 3 décembre 1970 pour autant qu'il vise les établissements pénitentiaires de Luxembourg et le centre pénitentiaire agricole de Givenich, marque e.a. une accentuation du caractère répressif de certaines mesures disciplinaires extraordinaires, et ce sont ces dernières qui constituent la première source d'inspiration pour les auteurs du projet sous avis. L'exemple le plus frappant est fourni par les mesures prévues pour l'isolement temporaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime par conséquent qu'en ce qui concerne la forme du texte, une reformulation s'impose. Celle-ci devrait davantage tenir compte du souci réformateur tel qu'il transparaît dans la loi du 12 juillet 1991. En ce qui concerne le contenu, certaines corrections s'avèrent également nécessaires afin de mieux souligner que les mesures disciplinaires extraordinaires font l'exception.

Examen du texte

ad article 1er (ancien article 2)

Il convient de rédiger un premier article qui définit les visées fondamentales du texte sous avis. Le premier alinéa de l'actuel article 2, légèrement adapté, pourrait constituer la deuxième partie de ce nouvel article 1er.

La Chambre propose donc de donner à l'article 1er la teneur suivante:

"Art. 1er. - Les dispositions relatives à la sécurité et à la discipline dans les centres socio-éducatifs de l'Etat constituent des mesures au service de l'objectif fondamental des centres, qui consiste en la promotion des processus de maturation psychique et d'insertion sociale des jeunes pensionnaires.

Les pensionnaires font l'objet d'une surveillance attentive cadrant avec les buts éducatifs collectifs et individuels."

ad article 2 (ancien article 1er)

Dans la première phrase de l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire "peut faire appel" au lieu de "fait appel".

En effet, la phrase est formulée d'une manière telle qu'il en ressort clairement que l'appréciation de "la gravité ou (de) l'ampleur d'un incident survenu ou redouté" incombe au chargé de direction ou à son remplaçant. Il est dès lors logique que la décision des mesures à prendre doit dépendre de cette appréciation.

Suite à sa proposition relative à l'ancien article 2 ci-dessus, la Chambre suggère d'en reprendre l'alinéa final et de l'ajouter in fine du nouvel article 2 (ancien article 1er).

ad article 3

L'article 3 énumère une série de mesures que le chargé de direction ou son remplaçant peut ordonner pour des raisons de sécurité, et ce en dehors des mesures prévues à l'article 10. Cet article appelle les remarques suivantes:

- 1° Il y a lieu de biffer "En dehors des dispositions de l'article 10". En effet, celles-ci n'ont rien à voir avec celles prévues à l'article 3, leur application se faisant dans des conditions tout à fait différentes.
- 2° Le chargé de direction, qui peut ordonner les mesures envisagées, doit être dans l'obligation de les motiver et il faut que l'ordre donné et la motivation y relative, de même que l'exécution de l'ordre, soient notés dans le dossier du pensionnaire concerné. En effet, toutes ces mesures doivent rester exceptionnelles, c'est-à-dire extraordinaires, en dehors de l'ordinaire, du commun.

La formulation du texte "pour des raisons de sécurité" n'est pas assez claire pour souligner que ces mesures ne peuvent jamais avoir un caractère de banalité.

- 3° Les mesures énumérées sous b), c), d) et e) ne peuvent qu'exceptionnellement être prises en dehors de la présence des pensionnaires concernés.

Le texte de l'article 3 se lirait donc comme suit:

"Le chargé de direction ou son remplaçant peut ordonner, pour des raisons de sécurité, les mesures suivantes:

a) - f) (formulation inchangée)

L'ordre et sa motivation sont à consigner au dossier des pensionnaires concernés, de même qu'un rapport relatif à l'exécution des mesures.

En cas d'absence des pensionnaires concernés, les mesures énumérées sous b), c), d) et e) ne peuvent être prises qu'à titre tout à fait exceptionnel.

Les pensionnaires ne peuvent être fouillés que par des personnes de leur sexe.

Les opérations sous a), b), c) et e) ne peuvent être faites que par deux agents au moins."

ad article 5

Le deuxième alinéa dispose que "D'autres visiteurs ne sont admis dans les centres que sur autorisation préalable soit du ministre de la Famille ou du président de la commission de surveillance et de coordination, soit du chargé de direction". L'on peut se demander pour quelle raison le texte est formulé (soit ... soit ...) de manière à opposer le ministre et le président de la commission au chargé de direction.

Pour le moins faudrait-il prévoir que le ministre ou le président de la commission informent le chargé de direction des autorisations accordées.

ad article 7

Les règlements grand-ducaux des 3 décembre 1970 et 24 mars 1989 prévoient des possibilités d'armement du personnel de garde uniquement, à qui incombe la sécurité intérieure des maisons de détention. La loi du 12 juillet 1991 n'a pas prévu la fonction de gardien dans le cadre du personnel des centres socio-éducatifs de l'Etat.

Il n'y a donc pas lieu de souligner l'interdit du port et de l'usage d'armes et de munitions, la question ne se posant pas.

L'article 7 est à biffer en conséquence.

ad article 10

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il faut indiquer une durée d'application maximale (renouvelable éventuellement sous des conditions qui restent à préciser) des mesures énumérées.

En plus faut-il que dans chaque cas concret, la durée d'application d'une mesure soit fixée et notée dans le dossier du pensionnaire concerné, de même que l'ordre formel d'application d'une mesure, sa motivation ainsi qu'un rapport relatif à son exécution.

La mesure sous b) étant de fait incluse dans celle figurant sous c), le point b) est à biffer.

Au point d), l'expression "transfèrement" est à remplacer par celle, plus indiquée, de "transfert". En effet, selon le Petit ROBERT, l'expression "transfèrement" définit spécifiquement l'"action de transférer (un prisonnier ou une personne assimilée)". Son emploi n'est donc pas opportun dans le présent contexte pour les raisons évoquées plus haut (objectifs de la réforme des centres socio-éducatifs).

D'ailleurs, et la Chambre ne le signale qu'à titre d'information, le terme de "transfèrement" n'a même pas été utilisé en ce qui concerne "le transfert du centre pénitentiaire agricole de Givenich au centre pénitentiaire de Luxembourg" (article 197,12 du règlement grand-ducal précité du 24 mars 1989).

ad article 11

La durée maximale de l'isolement temporaire est fixée à 30 jours consécutifs. Ici, les auteurs du texte se réfèrent non pas aux dispositions actuellement en vigueur dans les maisons d'éducation (le règlement grand-ducal du 3 décembre 1970 limite l'isolement à 15 jours au maximum), mais aux dispositions en vigueur dans les prisons (le règlement grand-ducal du 24 mars 1989, qui ne s'applique pas aux maisons d'éducation, prévoit un isolement, appelé placement en cellule de punition, pouvant aller jusqu'à 30 jours au maximum).

Ce sont donc les articles 198 à 201 du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 qui servent de référence et qui sont même, en partie, textuellement repris.

Quant au fond, la Chambre estime que la mesure de l'isolement temporaire, telle qu'elle est définie à l'article 11, ne se justifie pas, et ce pour les raisons suivantes:

- 1° Des pensionnaires, mineurs, faut-il le rappeler, qui ont commis des actes d'une gravité telle qu'une mesure d'isolement de 15 jours ne suffit pas à les "réprimer", n'ont plus de place dans un centre socio-éducatif.

Que peut-on attendre des 15 jours supplémentaires d'isolement? Certainement pas une prise de conscience de sa faute par le pensionnaire ni un acte de repentir. Ici, c'est la logique de la répression qui prévaut, et cette logique est très éloignée des buts éducatifs avancés!

Dans ce contexte, la Chambre note que l'expression "répression" est heureusement absente de l'ensemble du texte, à l'exception d'une seule mention au présent article.

- 2° Les conditions d'application et les conséquences qui en découlent sont laissées trop vagues pour des mesures disciplinaires dites "extraordinaires".

A titre d'exemple, le texte dit: "En principe, elle entraîne ...". La réalité sera-t-elle différente? Selon quels critères?

Est-ce que la privation de l'usage des effets personnels signifie la privation de lecture, de radio, de correspondance, de visite, de promenade ...?

A une époque où les droits de l'homme (et les droits de l'enfant) sont reconnus de manière très générale, il faudrait préciser tous ces aspects dans le respect de ceux-ci.

En conséquence, la Chambre ne saurait admettre un isolement de 30 jours. Elle demande de ramener ce laps de temps à 15 jours au maximum, à l'instar de ce qui est actuellement prévu au règlement grand-ducal du 3 décembre 1970.

ad article 13

L'article 13 est à reformuler de la manière suivante:

"La commission de surveillance et de coordination désigne (au lieu de "peut désigner") pour chaque centre un ou plusieurs médecins (au lieu de "médecins de confiance") à qui le chargé de direction ou son remplaçant peut confier les examens ou les traitements médicaux des pensionnaires."

Que ces médecins soient appelés "de confiance" n'ajoute rien à leur mission, pour laquelle ils sont de toute façon tenus de respecter leur code de déontologie.

ad article 15

Selon l'article 15, les décisions prises par le chargé de direction en relation avec les requêtes ou plaintes présentées par un membre du personnel ou un pensionnaire sont susceptibles de recours devant le président de la commission de surveillance et de coordination.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette disposition. Elle demande cependant de fixer dans le texte du règlement la procédure à suivre le cas échéant. En effet, dans sa teneur actuelle, l'article 15 risque de donner lieu à interprétation, d'autant plus qu'il ne prévoit que la "possibilité" d'un recours.

ad article 16

Même remarque que sub article 10 en ce qui concerne l'expression "transfèrement".

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 octobre 1991.

Le Secrétaire,

Le Président,

