

# A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires**

**et Employés publics**

sur

**le projet de loi portant réorganisation des centres socio-éducatifs de l'Etat**

Par dépêche du 3 juillet 2003, Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le texte était accompagné d'un commentaire des articles et d'un exposé des motifs situant le projet de loi dans le contexte historique des "*centres socio-éducatifs de l'Etat*".

#### **A. REMARQUES GENERALES**

La nécessité du projet de loi sous avis, qui se présente comme une réforme de la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat, s'explique pour les auteurs du projet par deux raisons majeures, à savoir:

- *"l'adaptation du cadre législatif au mouvement de réforme au sein des CSEE et aux défis récents sur le plan de la prise en charge de jeunes accusant un comportement gravement déstructuré,*
- *l'institution, au sein des CSEE, d'une unité de sécurité".*

Par la loi de 1991, les centres socio-éducatifs sont passés de la tutelle du ministre de la Justice sous la tutelle du ministre de la Famille. La loi de 1991 a traduit le mouvement de réforme engagé au sein des maisons d'éducation de Dreibern et de Schrassig. L'exposé des motifs du projet de loi de l'époque avait précisé que "*les réformes prévues tiennent compte tant de l'évolution récente dans les centres d'accueil pour enfants et jeunes que des missions spécifiques des futurs centres socio-éducatifs. (...) Le projet de loi entend créer un cadre du personnel permettant de doter les centres d'un nombre suffisant d'agents psycho-socio-éducatifs qui puissent assurer une*

*prise en charge adaptée et plus efficace des pensionnaires. Il est envisagé de procéder à un certain nombre de réformes éducatives: constitution d'unités de vie à nombre limité de pensionnaires, phase d'observation et d'orientation au début du placement, création de sections différentes adaptées aux difficultés spécifiques des pensionnaires et à leur motivation de coopération, développement d'initiatives de guidance psycho-sociale en milieu ouvert, intensification des contacts avec les parents et/ou les milieux d'origine, collaboration avec d'autres services socio-familiaux, ouverture plus grande des centres vers l'extérieur, mise à disposition de certaines infrastructures telles les ateliers..."*

Le mouvement de réforme engagé à l'époque et concrétisé dans les années suivantes a été important. Le cadre du personnel a été élargi de manière substantielle puisqu'il est passé de 45,75 à 74,5 emplois (y compris 3 chargés d'éducation détachés et 3,5 agents engagés par l'a.s.b.l. Epi), de nouveaux services ont été mis en place, les infrastructures ont été améliorées et adaptées, l'organisation institutionnelle et les principes guidant l'action ont été réformés.

Le projet sous avis entend inscrire dans la loi certains services mis en place depuis 1991 (institut d'enseignement socio-éducatif, service psycho-social, unité de formation sociopédagogique, services de logements externes) ainsi que la mise en place d'une direction et d'une administration communes.

La nouveauté réside dans la création d'une unité de sécurité (UNISEC), sur laquelle l'exposé des motifs s'attarde longuement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue l'évolution des centres socio-éducatifs depuis 1991 et approuve les réformes entreprises depuis lors et qui trouvent leur écho dans le projet sous avis. La Chambre estime que la création d'une unité de sécurité s'impose de toute évidence et que son implantation voire son intégration au Centre pénitentiaire de Luxembourg n'est pas indiquée. L'UNISEC peut être intégrée aux Centres socio-éducatifs de l'Etat. En effet, une telle solution se recommande tant pour des raisons relevant de la finalité des CSEE que pour des raisons d'organisation administrative et institutionnelle.

Par contre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est faux de vouloir implanter cette unité de sécurité sur le site du centre de Dreiborn.

La proximité géographique, une enceinte haute de 5 mètres, les échos acoustiques inévitables, etc., risquent non pas d'entraîner des effets dissuasifs, mais d'être vécus par certains mineurs comme une provocation. Les passages de l'extérieur à l'intérieur, et l'inverse, risquent de conduire à de tristes scènes, et la vie au centre de Dreiborn sera inévitablement marquée par ce qui se passera à l'intérieur des enceintes de l'UNISEC.

Le choix d'un autre site ne remettrait nullement en question les arguments évoqués dans l'exposé des motifs pour un rattachement de l'UNISEC aux CSEE.

En ce qui concerne le texte relatif à l'UNISEC, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'étonne de constater que quelques lignes seulement sont consacrées à ce qui constitue la grande nouveauté de ce projet de loi, alors que l'exposé des motifs s'y étend sur plus de dix pages! Le projet de loi ne donne aucune précision sur les conditions et les modalités d'entrée et de sortie à l'UNISEC, ni sur le mode de fonctionnement ou l'encadrement socio-éducatif des mineurs.

Il faudrait pour le moins faire référence à un règlement grand-ducal qui fixerait les modalités concrètes de fonctionnement.

Finalement, à en croire certaines rumeurs qui ne veulent pas se taire, le budget initialement calculé pour la construction et la mise en service de l'UNISEC se serait entre-temps avéré largement insuffisant, de sorte que des réductions devraient être opérées aux plans initiaux. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met en garde contre les dangers que comporteraient toutes les "économies" au détriment des mesures de sécurité indispensables.

## **B. EXAMEN DU TEXTE**

### **Article 1er**

S'étendant sur deux pages entières, l'article 1<sup>er</sup> contient beaucoup trop de détails relatifs aux missions des CSEE, de sorte que le texte en devient trop lourd voire illisible. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il convient de simplement énumérer les différentes missions et de renvoyer les détails, c'est-à-dire les énumérations des "*fonctions*" inhérentes aux différentes missions, au commentaire des articles.

### **Article 2**

La même remarque s'applique à cet article, qui devrait se réduire à l'énumération des différentes unités et donc se terminer à la fin du premier alinéa. D'un autre côté, la Chambre fait remarquer que, d'une certaine manière, toutes les unités énumérées participent à l'accomplissement de toutes les missions des CSEE.

### **Article 3**

S'il est correct de dire que "*les décisions à prendre dans le cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse et notamment celles qui concernent la mission de préservation et de garde sont de la compétence des autorités judiciaires*", la mise en œuvre de la mission de préservation et de garde, telle que prévue sub article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, est de la compétence des CSEE. De même, "*les programmes de l'enseignement socio-éducatif et l'inspection pédagogique de l'institut d'enseignement socio-éducatif relèvent de la compétence du ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale*", mais la mission d'enseignement socio-éducatif proprement dite est du ressort des CSEE en tant qu'institution.

En conclusion des remarques qui précèdent, la Chambre recommande dès lors de reformuler comme suit les articles 1<sup>er</sup> à 3:

#### **"Article 1<sup>er</sup>**

*Les Centres socio-éducatifs de l'Etat, désignés dans la présente loi par l'abréviation CSEE, accueillent des mineurs con-*

*frontés à des difficultés psychosociales diverses et qui se caractérisent par un comportement déstructuré. Les jeunes admis dans les CSEE sont désignés dans la présente loi par le terme de pensionnaires.*

*Les CSEE sont placés sous la tutelle du Ministre ayant la Famille dans ses attributions.*

### **Article 2**

*Les CSEE comprennent les unités suivantes:*

- *les internats socio-éducatifs de Dreibern et de Schrassig;*
- *l'unité de sécurité;*
- *des logements externes encadrés;*
- *le service psychosocial;*
- *l'institut d'enseignement socio-éducatif;*
- *l'unité de formation sociopédagogique;*
- *le service de gestion administrative, les services technique et d'économie domestique.*

### **Article 3**

*Les CSEE remplissent les missions suivantes:*

- *mission d'accueil socio-éducatif;*
- *mission d'assistance thérapeutique;*
- *mission d'enseignement socio-éducatif;*
- *mission de préservation et de garde.*

*Les décisions à prendre dans le cadre de la loi relative à la protection de la jeunesse, notamment celles qui s'inscrivent dans la mission de préservation et de garde, sont de la compétence des autorités judiciaires.*

*L'élaboration des programmes de l'enseignement socio-éducatif et l'organisation de l'inspection pédagogique de l'institut d'enseignement socio-éducatif relèvent de la compétence du ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale."*

### **Article 4**

Au sujet de la Commission d'Administration et de Surveillance (CAS), il convient de relever un certain nombre de points:

- La Commission change de nom par rapport à l'ancienne loi. Anciennement Commission de Surveillance et de Coordination, elle devient Commission d'Administration et de Surveillance.
- Contrairement à ce qui est affirmé au commentaire de l'article 4, il ne s'agit pas ici de légères modifications des dispositions de l'ancienne loi, mais bien de changements importants.
- Aux termes de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, la CAS est "*chargée de la direction générale et de la surveillance des CSEE*". La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics estime qu'il y a incompatibilité entre ces deux attributions. En effet, une même instance ne peut pas à la fois diriger (= conduire, mener une entreprise, une administration) et la surveiller, donc la contrôler. S'il y a surveillance, elle s'applique à toute l'institution, y compris la direction. Selon la proposition des auteurs du projet de loi, la CAS se contrôlerait, se surveillerait elle-même.
- Les attributions de cette CAS sont trop étendues. Elles enlèvent toute responsabilité à la direction des CSEE et réduisent la fonction de directeur à une fonction de pure gestion administrative. Il faudra donc trouver une réponse à la question fondamentale qui est de savoir s'il faut instituer une autorité au pouvoir étendu au-dessus de la direction des CSEE. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'une telle disposition n'est pas utile, mais qu'il convient plutôt d'instituer une commission qui ait pour mission de soutenir les CSEE dans leur travail, d'assister et de conseiller la direction dans son travail de direction et d'orientation générale et de maintenir voire d'entretenir les liens entre les ministères concernés. Enfin et surtout, les CSEE sont organisés comme administration et, en tant que telle, placés sous l'autorité directe du ministre de tutelle.
- Parmi les attributions énumérées, il y a des points qu'il revient à l'institution CSEE en tant que telle de mettre en œuvre, mais pas à une Commission d'Administration et de Surveillance. Tel est notamment le cas quand il s'agit de "*promouvoir un accueil socio-éducatif de qualité, qui respecte les dispositions des conventions internationales pertinentes en la matière*" ou d'"*admettre dans les unités des CSEE, excepté l'unité de sécurité, des mineurs ou des jeunes adultes qui n'y sont pas placés par les autorités judiciaires*".

- S'il doit exister, au sein des CSEE, une Commission, celle-ci peut tout au plus avoir une fonction de surveillance, à condition de ne pas participer à la direction des CSEE. Elle peut en outre aider à favoriser la coordination et la coopération des CSEE avec d'autres autorités, instances et services. Elle pourrait s'appeler Commission de Surveillance et être garante du respect de toutes les normes légales et réglementaires. Une telle disposition peut se justifier par le caractère délicat de la grande majorité des situations à gérer.
- Tous les articles du projet de loi qui font référence à la CAS sont à modifier en conséquence.

### **Article 5**

L'article 5 est à amender en fonction des modifications à apporter à l'article 4.

Il convient ensuite de préciser que le directeur assiste d'office aux réunions de la Commission.

Si le président de la Commission doit être remplacé, il est normal qu'il soit remplacé par un autre membre de la Commission ou alors par un suppléant, mais non pas "*par un fonctionnaire désigné par le ministre de la famille*".

Finalement, il serait utile d'ajouter une disposition relative à la nomination de membres suppléants.

Quant au texte proposé, il est inutile d'écrire "*commission d'administration et de surveillance*" entre parenthèses, l'article 4 ayant défini ce qu'il y a lieu d'entendre par l'abréviation "CAS".

### **Article 6**

Le comité consultatif de cogestion ne peut pas trouver l'approbation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, et ce pour plusieurs raisons.

- Ni le président de la CAS ni le directeur des CSEE ne peuvent être membres d'un tel comité.



- Le texte proposé ne donne pas de précision quant au mode de désignation des représentants du personnel.
- La désignation des représentants des parents des pensionnaires ou anciens pensionnaires pose le plus de problèmes. Comment se fera cette désignation et par qui? Selon quels critères? Comment peut-on envisager de désigner des représentants de parents, alors que les CSEE connaissent un va-et-vient très important des pensionnaires?

Devant l'impossibilité de trouver une solution appropriée à tous ces problèmes, la Chambre demande de biffer l'article 6.

### **Article 7**

Comme le directeur "*exerce son mandat sous l'autorité du ministre*", il n'est pas opportun d'ajouter qu'il travaille aussi sous l'autorité de la CAS. Conformément à son attitude exprimée sub article 4, la Chambre estime que l'article 7 est à modifier en conséquence, en élargissant les compétences et les responsabilités de la direction des CSEE.

Pour ce qui est de la proposition d'une nomination du chargé de direction et de son adjoint "*pour des mandats renouvelables de sept ans*", la Chambre s'en tient à son attitude bien connue et clairement exprimée, entre autres, dans son avis du 8 octobre 2003 sur le projet de loi déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat: "*La Chambre ne voyant aucune raison pour changer aujourd'hui d'avis en la matière, elle reste formellement opposée au septennat et elle demande au Gouvernement d'abandonner purement et simplement cette idée*". La même conclusion vaut évidemment pour la nomination des responsables d'unité et des chefs de groupe, qui, pour d'obscures raisons, ne seraient même nommés que pour deux ans!

### **Article 9**

L'article 9 se propose de réglementer le placement dans l'unité de sécurité. Le commentaire de cet article insiste sur "*la mission particulièrement sensible*" de l'UNISEC. Il apparaît d'autant plus étonnant

qu'aucune modalité relative à l'entrée, au séjour et à la sortie ainsi que sur l'encadrement socio-éducatif des mineurs ne soit indiquée dans le texte, alors que l'inverse se présente pour les CSEE dans leur ensemble. Au minimum faudrait-il renvoyer à un règlement grand-ducal pour fixer les conditions d'entrée et de sortie et l'organisation de la vie à l'intérieur de l'UNISEC.

Ensuite, si le nombre de pensionnaires ne peut pas dépasser douze, la question se pose de savoir ce que les autorités judiciaires décideront une fois ce nombre atteint.

L'alinéa final de l'article 9, qui concerne la durée du séjour à l'UNISEC, manque de logique. En effet, sa première phrase dispose péremptoirement que cette durée "*ne peut pas dépasser trois mois*" alors que la deuxième phrase parle de "*prolongation*". En plus, il faudrait préciser si oui ou non les mesures de placement peuvent être prolongées répétitivement et quelle sera la durée de cette ou de ces prolongation(s).

### **Articles 10 et 11**

Ces deux articles reprennent certaines dispositions du règlement grand-ducal du 9 septembre 1992 portant sur la sécurité et le régime de discipline dans les centres socio-éducatifs de l'Etat. La Chambre s'interroge sur l'opportunité d'introduire dans la loi des dispositions concrètes d'exécution de mesures disciplinaires et de mesures de sécurité arrêtées jusqu'à présent dans un règlement grand-ducal. D'autre part, cette manière de procéder n'est guère compatible avec la formulation de l'article 9 ci-dessus. A cela s'ajoute qu'il n'apparaît pas dans quelle mesure ces dispositions sont aussi applicables à l'intérieur de l'unité de sécurité.

La Chambre estime en conséquence qu'il est préférable de biffer les articles 10 et 11 et de les remplacer par le texte figurant actuellement à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1991: "*L'ordre intérieur des centres comprenant notamment le régime de discipline et la sécurité des pensionnaires est fixé par règlement grand-ducal.*" Il faudra en outre préciser si les mesures en question vaudront aussi pour l'unité de sécurité ou si d'autres mesures y seront appliquées.

### **Article 15**

L'article 15 concerne "*le cadre du personnel des centres*".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'étonne de n'y trouver la moindre trace du directeur et de son adjoint. D'ailleurs, aucune autre disposition du texte soumis à la Chambre ne se prononce sur les conditions d'études, de formation et de nomination des intéressés, si ce n'est que l'article 7 dispose qu'ils sont "*désigné(s) par le ministre de la famille ... parmi les fonctionnaires des CSEE*". A noter que la loi du 12 juillet 1991 avait le mérite d'énumérer les carrières à partir desquelles le directeur pouvait être "*recruté*", ce qui n'est plus le cas dans le projet sous avis.

Le texte doit donc impérativement être complété par les dispositions manquantes.

Au deuxième alinéa de l'article 15, il faut correctement se référer à la loi modifiée du 28 mars 1986.

Finalement, comme on ne peut pas en même temps occuper une tâche complète et une tâche partielle, il y a lieu de parler de "*tâches complètes ou partielles*" à l'avant-dernier alinéa.

### **Article 17**

Comme les intitulés des lois doivent toujours être cités correctement, le troisième alinéa de l'article 17 doit se référer à la loi portant réorganisation "*des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et ...*".

### **Article 22**

La Chambre approuve la régularisation de la situation de l'actuel chargé de direction, mais elle estime que l'article 22 devrait être réduit à son premier paragraphe. L'organisation et les modalités concrètes de l'examen de qualification prévu sont en effet à déterminer par règlement grand-ducal.

L'article 22 pourrait ainsi être formulé de la manière suivante:

*"L'employé de l'Etat affecté aux centres socio-éducatifs de l'Etat, détenteur du titre de psychologue et engagé à partir du 1<sup>er</sup> mai 1994, peut être nommé dans la carrière supérieure de psychologue aux centres socio-éducatifs de l'Etat, à condition de réussir à un examen de qualification, à organiser dans un délai d'un an et dont les conditions et modalités seront déterminées par règlement grand-ducal. En cas de nomination, son traitement sera fixé sur base d'une nomination fictive se situant deux années après la date de son engagement auprès de l'Etat."*

### **Article 23**

Selon le commentaire de cet article, le gouvernement aurait "*au long des années*", et en dehors des indemnités prévues par la loi du 12 juillet 1991 pour le chargé de direction et par le règlement grand-ducal du 3 septembre 1995 pour le coordinateur de l'IES, "*autorisé d'autres indemnités de responsabilité qui reviennent au président de la CSC, au directeur adjoint et aux responsables d'unité actuellement en place*".

Sans vouloir approfondir la question de la base légale de ces dernières indemnités, la Chambre se demande pour quelle raison le texte de l'article 23 ne prévoit toujours que l'indemnité du chargé de direction et celle du responsable d'unité de l'IES, sans mentionner les autres indemnités déjà accordées dans le passé.

Sous la réserve de toutes les remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 mars 2004.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG