

N° 5174⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**portant création des Maisons d'Enfants de l'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(19.12.2003)

Par dépêche du 16 juillet 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'Etat le 30 septembre 2003 et ceux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce l'ont été en date du 17 octobre 2003. L'avis de la Chambre des employés privés lui a été adressé par dépêche du 5 novembre 2003.

Comme les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de tels projets sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget. Ce document fait défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de définir les missions des Maisons d'enfants de l'Etat et d'adapter le statut de leur personnel. Alors que les origines des Maisons d'enfants de l'Etat remontent au milieu du 19e siècle, c'est pour la première fois qu'elles seront dotées d'un cadre légal qui leur est réservé. En effet, les Maisons d'enfants de l'Etat sont actuellement régies par la loi modifiée, et partiellement abrogée, du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham. Cette loi avait réorganisé l'administration du Centre du Rham en créant une première section concernant l'encadrement des enfants et une deuxième concernant l'accueil des personnes âgées, chacune fonctionnant indépendamment de l'autre. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées, 2) Centres de gériatrie, il ne subsistait plus que le tronc du texte concernant le statut du personnel. Une loi autonome s'impose donc. Elle consacre ainsi une situation de fait, car, en 1981 déjà, les derniers enfants quittaient les bâtiments du plateau du Rham pour aller vivre dans les nouvelles maisons à Schiffange et à Dudelange.

L'exposé des motifs signale également que le présent projet vise à doter les Maisons d'enfants de l'Etat des moyens nécessaires pour s'adapter aux nouvelles réalités engendrées par les besoins des quelque soixante-dix enfants et adolescents accueillis dans huit foyers, ainsi que de la quinzaine de jeunes habitant dans des studios individuels dans le cadre du logement encadré. Face aux problèmes des jeunes en difficultés dues à leur propre comportement ou à un milieu familial défaillant, la réponse institutionnelle consiste en une séparation temporaire ou définitive d'un mineur de son milieu familial. Mais à elle seule, cette séparation n'apporte pas de solution; il faut y associer en plus, et selon les besoins, un traitement qualifié des troubles de l'enfant ainsi qu'un appui offert aux parents pour qu'ils apprennent à mieux assumer leur responsabilité.

L'observation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, d'accorder une certaine autonomie financière aux Maisons d'enfants de l'Etat, est fondée, vu la spécificité de cette institution

étatique. Le Conseil d'Etat suggère d'envisager, tel que cela a été fait pour certains lycées, d'accorder aux Maisons d'enfants de l'Etat le statut de service de l'Etat à gestion séparée. Ce statut leur accorderait une certaine autonomie budgétaire, et ceci en concordance avec les articles 74 et 75 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. A cet effet, il conviendrait de mettre en place préalablement le cadre légal nécessaire pour ce faire, à savoir le règlement grand-ducal prévu par l'article 74 précité.

Le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs du projet sous examen tendant à clarifier une situation trop longtemps entachée d'un flou juridique. Il reconnaît la complexité actuelle des situations des enfants placés en institution et souligne l'importance de leur prise en charge qualifiée, par un personnel compétent. La société a le devoir d'offrir à ces jeunes en difficulté les moyens nécessaires pour trouver leur place en son sein et, le cas échéant, d'aider leurs parents à assumer eux-mêmes à nouveau cette fonction.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

En ce qui concerne l'intitulé, le Conseil d'Etat estime qu'il ne cadre pas vraiment avec le contenu du dispositif, du fait notamment que les Maisons d'enfants de l'Etat existent déjà *de facto* depuis un certain temps. L'intitulé devrait dès lors tenir compte de cet état de fait et se lire:

„Projet de loi portant organisation des Maisons d'enfants de l'Etat“

Article 1er (1er et 2 selon le Conseil d'Etat)

Etant donné qu'il s'agit de l'organisation d'une administration de l'Etat, le Conseil d'Etat propose de retenir la formule usuelle des lois-cadres et de regrouper les dispositions ayant trait aux personnes pouvant bénéficier des services des Maisons d'enfants de l'Etat.

Le quatrième alinéa prévoit la possibilité pour des jeunes, devenus adultes, de continuer à bénéficier de l'accueil ou de l'encadrement des Maisons d'enfants de l'Etat, sans limite d'âge. Tout en comprenant le bien-fondé d'une telle disposition, le Conseil d'Etat propose de limiter cette possibilité à l'âge de 21 ans, pour créer ainsi un parallélisme avec la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse (article 1er, dernier alinéa). Cette restriction ne devrait pas empêcher des jeunes adultes à garder le contact avec les Maisons d'enfants de l'Etat, car pour certains d'entre eux celles-ci resteront leur seul lieu de référence.

Les articles 1er et 2 selon le Conseil d'Etat se liront donc comme suit:

„Art. 1er.– (1) Il est institué une administration appelée „Maisons d'enfants de l'Etat“, placée sous l'autorité du ministre ayant la Famille dans ses attributions, ci-après dénommé „le ministre“.

(2) Les Maisons d'enfants de l'Etat gèrent un ensemble de structures d'accueil et d'encadrement pour enfants et adolescents en difficultés.

Art. 2.– (1) Les Maisons d'enfants de l'Etat accueillent et hébergent des mineurs dont l'éducation ne peut être assurée par leurs familles ou dont l'éducation et l'encadrement nécessitent des structures spécialisées.

(2) Sont accueillis notamment des mineurs à la demande des familles, des services d'assistance ou de consultation, ainsi qu'à la demande des autorités judiciaires.

(3) Des jeunes adultes peuvent bénéficier des prestations et des structures des Maisons d'enfants de l'Etat au-delà de l'âge de dix-huit ans jusqu'à l'âge de vingt et un ans accomplis.“

Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article définit cinq missions des Maisons d'enfants de l'Etat et en tant que tel il revêt une importance capitale. En réponse aux situations d'une gravité croissante, le Conseil d'Etat estime qu'il ne faut pas limiter l'accompagnement au seul volet pédagogique, mais qu'il convient de l'élargir aux dimensions psychologique et sociale. Quant à la dernière mission spécifiée, celle d'innovation et de recherche, le Conseil d'Etat, loin de vouloir sous-estimer ces volets, se demande si elle constitue vraiment une

mission à part ou si, au contraire, pour pouvoir réaliser pleinement les missions précédentes, il ne s'agit pas plutôt de le faire dans un esprit d'innovation et en s'appuyant sur des recherches appropriées. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de se limiter aux quatre premières missions.

Etant donné que la classe orthopédagogique des Maisons d'enfants de l'Etat dépend pour son programme, son encadrement et sa certification du ministère de l'Education nationale, et vu qu'elle se situe dans l'enceinte d'une école primaire – sauf que les enseignants sont rattachés au personnel des Maisons d'enfants de l'Etat –, le Conseil d'Etat propose de supprimer le deuxième alinéa du deuxième article comme étant superfétatoire. En plus, en se limitant à la seule mention des programmes relevant du ministère de l'Education nationale, son libellé est incomplet et manque de clarté. Par ailleurs et de manière générale, le Conseil d'Etat estime que l'enseignement orthopédagogique mérite d'être développé et recommande au Gouvernement d'y pourvoir lors d'une prochaine révision de la loi scolaire.

Compte tenu du fait que les astérisques sont à remplacer par la numérotation usuelle en matière d'énumérations, cet article se lira comme suit:

„Art. 3.– Les Maisons d'enfants de l'Etat sont chargées des missions suivantes:

- 1) accueil et hébergement;
- 2) encadrement socio-éducatif;
- 3) accompagnement pédagogique, psychologique et social;
- 4) formation scolaire et professionnelle.“

Articles 3 et 5 (4, 5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

L'article 3 définit la composition, les compétences et le fonctionnement d'une commission administrative. Alors qu'une telle commission avait toute sa raison d'être dans la loi portant organisation des différents services du Centre du Rham, le Conseil d'Etat estime que tel n'est pas le cas pour une administration directement placée sous l'autorité d'un ministre. Il demande dès lors avec insistance de transformer la commission prévue en une commission consultative avec mission de conseiller la direction des Maisons d'enfants de l'Etat.

Pour réunir les compétences nécessaires dans le plus grand intérêt des enfants et des jeunes, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans la composition de cette commission des représentants du ministère de l'Education nationale et du Service de la protection de la jeunesse, placé sous l'autorité du Procureur général d'Etat.

Pour des raisons d'enchaînement logique, le Conseil d'Etat recommande de placer ces articles à la suite de l'article 4 (selon le Conseil d'Etat) ayant trait à la direction.

Quant à l'article 5, le Conseil d'Etat propose de ne pas limiter le poste de directeur au seul détenteur d'un diplôme de psychologue ou de pédagogue, mais d'élargir cette possibilité à d'autres personnes pouvant se prévaloir d'un diplôme universitaire ainsi que d'une expérience professionnelle dans les domaines psychologique, pédagogique ou social.

Etant donné que les Maisons d'enfants de l'Etat sont organisées non en une seule maison, mais en foyers multiples, le Conseil d'Etat propose de faire assister le directeur par les responsables des différents foyers d'accueil et services d'encadrement, dont il est d'ailleurs question à l'article 13 du projet. En effet, dans l'organisation quotidienne du travail avec les enfants leur confiés, une grande responsabilité revient à ces personnes.

Ces articles se liront comme suit:

„Art. 4.– (1) Les Maisons d'enfants de l'Etat sont placées sous l'autorité d'un directeur qui doit se prévaloir d'un diplôme de fin d'études universitaires ou supérieures représentant la sanction finale d'un cycle complet d'études universitaires dans les domaines psychologique, pédagogique ou social, homologué conformément aux dispositions législatives en vigueur.

(2) Le directeur est assisté d'un fonctionnaire de la carrière supérieure ou moyenne autorisé à porter le titre de directeur adjoint ainsi que des responsables des structures d'accueil et d'encadrement.

Art. 5.– (1) Il est institué une commission consultative composée de quatre membres nommés par le Gouvernement, dont

- le directeur des Maisons d'enfants de l'Etat;

- un représentant du ministre de tutelle;
- un représentant du ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions;
- un représentant du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

(2) Les conditions de nomination des membres, le fonctionnement de la commission ainsi que l'indemnisation des membres et experts sont déterminés par un règlement grand-ducal.

Art. 6.– La commission est chargée des tâches suivantes:

- assister et conseiller la direction des Maisons d'enfants de l'Etat dans la conception et la réalisation de sa politique institutionnelle;
- aviser le projet de budget annuel;
- émettre son avis relatif au règlement d'ordre intérieur des Maisons d'enfants de l'Etat soumis à l'approbation du ministre;
- traiter toute question qu'elle juge utile dans l'exercice de sa mission.“

Article 4

Cet article a trait à la formation continue et à l'encadrement du personnel avec la possibilité d'offrir ces services au personnel socio-éducatif d'autres institutions. Le Conseil d'Etat se demande si ce dernier volet correspond bien à la mission des Maisons d'enfants de l'Etat. Tout en reconnaissant la grande importance d'une formation continue et d'une supervision régulière à organiser pour les besoins du personnel des Maisons d'enfants de l'Etat, souvent soumis à des situations inextricables, le Conseil d'Etat demande de s'en tenir dans ce domaine au cadre général prévu pour tous les services de l'Etat. Partant, le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article.

Articles 6 et 7 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous revue déterminent le cadre des fonctionnaires des Maisons d'enfants de l'Etat.

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat tient à observer qu'à l'avenir il sera indispensable que les dispositions relatives aux fonctionnaires fassent l'objet d'un examen préalable de la part des services compétents du ministère de la Fonction publique afin qu'elles répondent du point de vue technique aux règles applicables en la matière.

Comme les fonctions du directeur sont définies à un autre endroit (article 4, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat), il est superfluetoire de reprendre cette fonction dans le relevé des différentes carrières prévues au point 1 de l'article 6 du projet (7 selon le Conseil d'Etat).

La fonction se définit par un grade auquel correspond un emploi, il y a dès lors lieu d'éviter à cet égard des pléonasmes.

Les fonctions reprises sous 3 ne correspondent pas à celles reprises à l'annexe A, IV – *Enseignement*, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ni d'ailleurs à celles reprises par la suite dans le texte soumis.

Le point 4 prévoit la fonction „d'éducateur-instructeur“; cette fonction ne figure pas dans la nomenclature des fonctions prévues aux annexes de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Cette fonction est dès lors soit à supprimer, soit à créer en l'insérant dans le dispositif et les annexes de la loi précitée.

En conséquence, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de faire une proposition de texte y relative dans le cadre de l'article.

Comme la loi modifiée du 22 juin 1963 distingue entre les expéditionnaires et les expéditionnaires techniques, ces deux carrières sont à reprendre sous des tirets différents en faisant abstraction de l'adjectif „administratif“, qui ne figure pas dans la nomenclature des fonctions dans les administrations et services de l'Etat.

Le deuxième alinéa de l'article 6 est incompréhensible, compte tenu de signes de ponctuation erronés.

Les dispositions relatives aux différentes catégories d'instituteurs faisant l'objet des alinéas 3, 5 et 6 mériteraient d'être regroupées. L'alinéa 5 règle l'accès de l'instituteur de l'enseignement primaire (grade E3) et de l'instituteur d'enseignement spécial (grade E3ter) à la fonction d'instituteur spécial et non à celle erronément dénommée d'„instituteur spécialisé“ (grade E4). Comme les situations de départ

sont différentes, le Conseil d'Etat se demande comment les mêmes conditions peuvent régler pour deux grades distincts, à savoir pour les instituteurs et pour les instituteurs d'enseignement spécial, l'accès à une fonction supérieure.

Alors que le dispositif prévu définit les conditions de formation requises pour certaines fonctions, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs en font abstraction pour les professions de santé tels les puériculteurs, les infirmiers et les infirmiers psychiatriques.

Etant donné par ailleurs que les fonctions dans le domaine socio-éducatif et dans le domaine de la santé se retrouvent dans le cadre de plusieurs administrations et services de l'Etat, il se pose la question de savoir s'il ne conviendrait pas de régler l'accès à ces carrières de façon uniforme, au lieu de le régler de cas en cas pour des administrations et services.

Compte tenu de ces observations et afin d'assurer un agencement plus cohérent aux dispositions sous revue, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour les articles 6 et 7 sous revue:

„Art. 7.– (1) Le cadre du personnel comprend en dehors du directeur les fonctions suivantes:

- 1) dans la carrière supérieure de l'administration:
 - des psychologues,
 - des pédagogues;
- 2) dans la carrière moyenne de l'administration:
 - des éducateurs gradués,
 - des pédagogues curatifs,
 - des ergothérapeutes,
 - des assistants sociaux ou assistants d'hygiène sociale,
 - des rédacteurs;
- 3) dans les carrières de l'enseignement:
 - des instituteurs,
 - des instituteurs d'enseignement spécial,
 - des instituteurs spéciaux;
- 4) dans la carrière inférieure de l'administration:
 - des éducateurs,
 - des puériculteurs,
 - des infirmiers,
 - des infirmiers psychiatriques,
 - des artisans,
 - des expéditionnaires,
 - des expéditionnaires techniques,
 - des garçons de bureau.

Les carrières prévues sous 1, 2 et 4 sont régies en ce qui concerne les différentes fonctions qu'elles comportent ainsi que le nombre des fonctions de promotion par les dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

(2) Le cadre prévu ci-dessus peut être complété par des chargés de cours, des stagiaires, des employés et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires.

(3) Des fonctionnaires ou employés d'autres administrations peuvent être détachés auprès des Maisons d'enfants de l'Etat. Des enseignants des différents ordres d'enseignement peuvent être détachés auprès des Maisons d'enfants de l'Etat, pour des tâches partielles et à durée déterminée.

Les fonctionnaires des Maisons d'enfants de l'Etat, détachés à titre définitif à d'autres administrations ou services, sont placés hors cadre et libèrent l'emploi qu'ils occupaient. Ils peuvent avan-

cer parallèlement à leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où ces derniers bénéficient d'une promotion.

Art. 8.– (1) L'instituteur et l'instituteur d'enseignement spécial sont soumis aux règles d'admission et de nomination prévues pour les fonctions correspondantes auprès de l'enseignement primaire ou de l'enseignement différencié. Ils peuvent être nommés à la fonction d'instituteur spécial s'ils sont détenteurs du certificat de perfectionnement ou du brevet d'enseignement complémentaire ou s'ils justifient d'une qualification personnelle obtenue par une expérience pratique d'au moins cinq années, dont une auprès des Maisons d'enfants de l'Etat.

Sur sa demande, l'instituteur spécial, bénéficiant d'un classement au grade E4, a le droit d'être détaché à un lycée technique, s'il peut se prévaloir de dix années d'activité auprès des Maisons d'enfants de l'Etat et s'il est âgé de quarante-cinq ans au moins.

(2) Les candidats aux fonctions de psychologue et de pédagogue doivent être détenteurs du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires ou d'un certificat étranger reconnu équivalent par la législation et la réglementation luxembourgeoises, ainsi que d'un diplôme de fin d'études universitaires ou supérieures représentant la sanction finale d'un cycle complet d'études universitaires en psychologie ou en pédagogie homologué conformément aux dispositions législatives en vigueur. Sans préjudice des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat, les conditions de nomination et de promotion à la fonction de psychologue et de pédagogue, les modalités de recrutement, l'organisation du stage et l'organisation d'un examen de fin de stage auquel est subordonnée la nomination définitive dans la carrière supérieure du psychologue ou du pédagogue sont celles déterminées, pour autant que de besoin, par règlement grand-ducal.

(3) Les candidats aux fonctions d'assistant social, d'assistant d'hygiène sociale, de pédagogue curatif, d'ergothérapeute, d'infirmier psychiatrique, d'infirmier et de puériculteur doivent être autorisés à exercer la profession respectivement d'assistant social, d'assistant d'hygiène sociale, de pédagogue curatif, d'ergothérapeute, d'infirmier psychiatrique, d'infirmier et de puériculteur au Luxembourg. Les conditions de nomination et de promotion aux fonctions ci-avant désignées, les modalités de recrutement, l'organisation du stage et l'organisation d'un examen de fin de stage auquel est subordonnée la nomination définitive dans la carrière moyenne de l'assistant social, de l'assistant d'hygiène sociale, du pédagogue curatif ou de l'ergothérapeute, ainsi que dans la carrière inférieure de l'infirmier psychiatrique, de l'infirmier ou du puériculteur sont celles déterminées par la réglementation concernant l'admission, la nomination et la promotion du personnel paramédical de l'Etat, sans préjudice des règles générales relatives au statut des fonctionnaires de l'Etat.

(4) L'éducateur et l'éducateur gradué doivent remplir les conditions de formation prévues par la loi modifiée du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales."

Article 8 (9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 9 (10 selon le Conseil d'Etat)

Afin d'éviter des redites, la phrase finale de l'article sous revue qui a trait aux nominations est à libeller comme suit:

„Les nominations dans les carrières de l'enseignement sont faites sur avis du ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions.“

Article 10 (11 selon le Conseil d'Etat)

Sous réserve qu'il y a lieu de supprimer la dernière phrase de l'article sous revue, en conformité avec sa remarque faite à l'endroit de l'article 4 du projet, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 11 (12 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12

L'article sous revue est surabondant au vu des attributions de la commission consultative. Par ailleurs, il est contraire à l'article 36 de la Constitution. L'article est dès lors à supprimer sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Article 13

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „responsables d'unité“ par ceux de „responsables des structures d'accueil et d'encadrement“. Par ailleurs, les indemnités que toucheront le directeur adjoint et les responsables des structures d'accueil et d'encadrement devront, sous peine d'opposition formelle, être fixées par la loi en application de l'article 103 de la Constitution, de sorte que le libellé de cet article sera le suivant:

„**Art. 13.**– Pour la durée de sa mission, le fonctionnaire assumant la charge de directeur adjoint bénéficie d'une indemnité non pensionnable de vingt-cinq points indiciaires.

Pour la durée de leur mission, les responsables des structures d'accueil et d'encadrement bénéficient d'une indemnité non pensionnable de vingt points indiciaires.“

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

Au lieu d'écrire „la loi ... telle qu'elle a été modifiée par la suite“, le Conseil d'Etat propose de libeller cet article comme suit:

„**Art. 16.**– Est abrogée la loi modifiée du 10 février 1984 portant organisation des services du Centre du Rham.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

