

N° 6593⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant modification:

1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat;
2. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
3. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique;
4. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du centre socio-éducatif de l'Etat

(5.12.2013)

Par dépêche du 12 juillet 2013, Monsieur le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'instauration, en 2004, d'une unité de sécurité au sein du centre socio-éducatif de l'Etat (ci-après „CSEE“) était un premier pas vers le respect des règles et principes en matière de mineurs privés de liberté, établis depuis longue date par les Nations Unies, mais laissés pendant longtemps „en réserve“ dans notre pays.

Il y a neuf ans seulement, une structure adaptée (en dehors des établissements pénitentiaires classiques), où les mineurs sont placés en vertu d'une décision judiciaire prise dans le cadre de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la Jeunesse, a enfin vu le jour.

Après avoir à l'époque approuvé le projet de loi initial, devenu la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat, la Chambre des fonctionnaires et employés publics accueille aujourd'hui favorablement les nouvelles dispositions élaborées, lesquelles font incontestablement évoluer la base légale et comblent les lacunes d'origine.

Cette finalisation du cadre légal et réglementaire est bienvenue et opportune, alors que les travaux de construction de l'unité de sécurité touchent à leur fin.

Les textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics sont au nombre de trois: un projet de loi modificative, accompagné de deux projets de règlement grand-ducal d'application.

Quant au projet de loi, dans son volet consacré aux mineurs placés dans l'unité de sécurité, il règle en détail son organisation et son fonctionnement, fixe le régime disciplinaire applicable et encadre les fouilles corporelles dont les placés feront l'objet.

Il inscrit dans la loi l'existence d'un plan de gestion des crises et attribue les compétences pour son établissement.

Il prévoit en outre la création d'une base de données, appelée „*un registre général*“, ayant pour objet de répertorier les mineurs placés et les personnes ayant accès à l'unité de sécurité. Ce registre contiendra également le dossier individuel de chaque placé.

Dans son volet relatif au personnel du CSEE, essentiellement, le projet de loi adapte la carrière du gardien et prévoit la possibilité de reconversion pour la carrière d'éducateur-instructeur.

Le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat constitue une mise en oeuvre des nouveautés prémentionnées.

Ces dispositions étant d'une précision exceptionnelle, aussi bien dans l'intérêt de la protection des placés que dans celui du personnel de l'unité de sécurité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics en approuve le contenu. Elle se réserve toutefois le droit de proposer ci-après quelques corrections quant aux termes, à l'énoncé et au style de certaines d'entre elles.

Le deuxième projet de règlement grand-ducal d'application soumis à la Chambre détermine les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du centre socio-éducatif de l'Etat.

La création de la carrière de „*sous-officier et gardienne du centre socio-éducatif de l'Etat*“, une carrière nouvelle se rapportant à l'unité de sécurité du CSEE et relevant de la carrière inférieure au sens de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, mérite une attention particulière.

Il convient d'abord de saluer l'effort des auteurs du projet de loi pour égaliser, par le biais des adaptations projetées, les conditions d'admission, de nomination, de promotion ainsi que de rémunération dans l'ensemble de la carrière généralement connue sous le générique „*gardien*“, afin qu'elle soit attractive, quel que soit l'établissement d'affectation – Centre pénitentiaire de Luxembourg ou CSEE – et permette une mobilité.

Malgré cette appréciation globalement positive, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se voit obligée de signaler les omissions constatées lors de l'analyse du texte du projet de loi.

Ce dernier est, par exemple, muet au sujet des primes auxquelles auraient droit les agents relevant de la nouvelle carrière.

En effet, le libellé projeté à l'article I, point 19°, selon lequel „*les membres du personnel de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat relèvent des mêmes conditions de rémunération que les agents de l'administration pénitentiaire*“ est trop sommaire, les termes „*les conditions de rémunération*“ pouvant s'interpréter aussi bien *stricto* que *largo sensu*, de sorte que la base légale pour les primes en question n'est pas certaine.

Afin de combler cette lacune, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de s'inspirer de l'article 26 de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, lequel énonce avec précision l'allocation d'une prime de risque et le bénéfice d'un congé de compensation, sinon d'une indemnité prévue par les dispositions en matière d'astreinte à domicile.

Parallèlement à cela, l'article 25 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat doit être complété en ce sens qu'il mentionne, en dehors des autres carrières, les sous-officiers et gardiennes du CSEE au titre des bénéficiaires de la prime d'astreinte prévue dans son premier paragraphe.

De même, le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1990 déterminant les conditions et les modalités de la mise à la disposition aux fonctionnaires de l'Etat de vêtements professionnels et de l'allocation d'une indemnité d'habillement doit être modifié pour inclure dans son champ d'application les agents relevant de la nouvelle carrière.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi sous avis semblent avoir oublié de prévoir que le personnel du CSEE bénéficie, au même titre que le personnel du Centre de rétention et, d'ailleurs, l'ensemble des agents des établissements pénitentiaires, de la prise en charge intégrale par l'employeur de la part „*assuré*“ des cotisations de l'assurance maladie.

Pour que cette prise en charge devienne en l'espèce possible, le troisième tiret de l'article 32 du Code de la sécurité sociale doit être modifié comme suit:

„entièrement à charge de l'employeur en ce qui concerne les membres de l'armée, de la police grand-ducale ainsi que le personnel des établissements pénitentiaires et le personnel du Centre de rétention et du centre socio-éducatif de l'Etat“.

Enfin, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge au sujet de l'emploi du terme „gardienne“ dans la dénomination de la nouvelle carrière. Le terme général de „sous-officier“ n'est-il pas suffisant? De plus, l'indication de la carrière au féminin ne va-t-elle pas créer une confusion entre la carrière de „gardienne“ et la fonction de „gardien“ faisant partie de ladite carrière?

La différenciation entre un sous-officier et une gardienne est d'autant moins compréhensible que même le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions du personnel parle, dans son article 27, du „recrutement de **candidats féminins** dans la **carrière du gardien**“.

La Chambre attire encore l'attention sur la dénomination de la carrière similaire au sein de l'administration pénitentiaire – „la carrière inférieure des sous-officiers des établissements pénitentiaires“ – laquelle ne varie pas en fonction du sexe de l'agent. Le règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation d'un recrutement prioritaire de candidats de sexe féminin à la carrière inférieure du sous-officier des établissements pénitentiaires, lui non plus, ne différencie pas.

Dans l'hypothèse où l'emploi du féminin dans la dénomination de la nouvelle carrière se justifierait, malgré les observations ci-avant, la dénomination exacte et complète de la nouvelle carrière devrait être reprise dans l'ensemble des textes concernés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics vise dans ce sens le projet de règlement grand-ducal d'application prémentionné en matière du cadre du personnel, lequel évoque dans sa section IX tantôt la „carrière du gardien (sous-officier du centre socio-éducatif de l'Etat)“, tantôt la „carrière inférieure du sous-officier du centre socio-éducatif de l'Etat“.

Dans la mesure où le projet de loi mentionne clairement „la carrière inférieure des sous-officiers et gardiennes du centre socio-éducatif de l'Etat“, le projet de son règlement grand-ducal d'application ne peut employer que cette dénomination-là et aucune autre.

En tout dernier lieu, quant au recrutement dans la carrière de sous-officier du CSEE, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de prévoir, dans le cadre d'une disposition transitoire, que, pour accéder à cette carrière, les volontaires de l'Armée engagés avant l'entrée en vigueur de la future loi restent soumis, jusqu'à l'an 2020, aux dispositions en vigueur à la date de leur engagement, c'est-à-dire aux conditions énoncées au règlement grand-ducal du 13 septembre 2011 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 11 février 1999 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration pénitentiaire.

Cette période transitoire confèrera aux volontaires le temps suffisant pour une reconversion nécessaire pour la préparation scolaire, la participation à l'examen-concours ainsi que la fréquentation des cours de rattrapage à défaut de réussite à l'examen d'admission définitive après l'année de formation prévue.

Toujours dans ce contexte, la Chambre constate que, d'après l'article IV du projet de loi, le CSEE serait inscrit „au point b) du point 1) de l'article 25 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire“. Or, la disposition visée concerne „les emplois de la carrière inférieure“ pour lesquels les volontaires „bénéficient d'un droit de priorité“, alors que la carrière du „gardien des établissements pénitentiaires“ est inscrite au point a) de l'article 25/1 précité, c'est-à-dire parmi les carrières pour lesquelles les volontaires bénéficient d'un droit d'exclusivité.

En conséquence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la carrière du gardien du CSEE doit être inscrite à l'article 25/1/a de la loi militaire plutôt qu'à l'article 25/1/b.

EXAMEN DU TEXTE

– Quant au projet de loi modificative

Ad article I

- 1° La disposition en question mentionne „*les deux premiers tirets*“ de l’article 3 de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l’Etat, en proposant de les remplacer par la mention „– *les internats socio-éducatifs*“. Il ne peut toutefois s’agir que du seul premier tiret de l’article en question, le deuxième étant en effet visé par la ligne suivante du projet.
- 2° Une erreur de frappe s’est glissée dans le nouvel alinéa 9 de l’article 3: „*Les modalités pratiques (...) sont établies par voie de règlement grand-ducal*“.
- 4° La Chambre des fonctionnaires et employés publics s’interroge au sujet de la cohérence entre les dispositions actuelles de l’article 7 de la loi du 16 juin 2004, lesquelles traitent du cadre de la direction du centre, et les alinéas portant sur le plan de gestion de crise (alinéas 7 à 9 nouveaux) que le projet de loi sous avis s’appête à ajouter.
- Il conviendrait de traiter ce volet particulier dans un article à part ou, du moins, dans un paragraphe distinct.
- La même remarque vaut pour l’alinéa 6 nouveau, lequel prévoit la fixation des „*conditions de recrutement, de formation, de nomination et d’avancement des fonctionnaires du centre*“ par règlement grand-ducal. Ne serait-il pas plus logique d’inscrire cette disposition à l’article 14 de la loi, lequel traite du cadre du personnel du centre?
- 5° Afin de conférer plus de cohérence à l’ensemble de l’article 9, la Chambre propose d’insérer la nouvelle disposition proposée à la fin de son deuxième alinéa (et non pas entre les alinéas 3 et 4) comme suit:
- „*En cas d’application des mesures disciplinaires, il est tenu Elles tiennent compte de l’état de santé, de la vulnérabilité, du degré de maturité du pensionnaire et de son contexte socio-psychologique individuel*“.
- 8° Le premier des alinéas qu’il est proposé d’ajouter à l’article 10 laisse sous-entendre que la fouille corporelle y prévue ne pourrait porter que sur „*des objets ayant servi à commettre des infractions*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la formulation „*des objets pouvant servir à commettre des infractions*“ serait plus conforme à l’esprit de la fouille corporelle visée.
- L’énoncé „*la fouille corporelle peut comporter une fouille simple, une fouille intégrale ou une fouille intime*“ à la troisième phrase fait penser qu’outre les trois types de fouille y mentionnés, il pourrait y en avoir d’autres, ce qui n’est pas le cas. Par conséquent, la disposition en question doit indiquer, soit que „*la fouille corporelle comporte (...)*“, soit que „*la fouille corporelle peut consister en (...)*“.
- L’actuel alinéa 3 de l’article 10 de la loi précise de manière simple et laconique que „*les pensionnaires ne peuvent être fouillés que par des personnes de leur sexe*“. Que signifie alors la deuxième phrase de l’alinéa 4 nouveau du projet de loi, appelée à remplacer le prédit alinéa 3, et selon laquelle „*la fouille simple, de même que la fouille intégrale ne peuvent être effectuées que par deux agents au moins de son sexe*“? S’agit-il du sexe de la fouille? Puisque ceci est un non-sens, la disposition doit être reformulée pour retrouver le sens qu’elle avait auparavant.
- 14° Il est renvoyé aux considérations générales ci-avant quant au terme de „*gardienne*“.
- Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande, de même que dans son avis du 4 mars 2004 sur le projet de loi portant réorganisation du CSEE (les observations sub article 15), pourquoi l’article qui traite du cadre du personnel du centre ne contient pas les fonctions de la direction.
- 19° La précision „*du Centre pénitentiaire de Luxembourg*“, en ce qui concerne les agents de l’administration pénitentiaire, doit être supprimée en raison de son incohérence avec la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l’administration pénitentiaire.

Ad article II

- 2° L’emploi du terme „*la gardienne*“ soulève des questions. En l’espèce, il ne s’agit pas du nom de la carrière – au sujet duquel la Chambre des fonctionnaires et employés publics s’est exprimée ci-dessus – mais du nom de la fonction. En effet, le point 4 nouveau de l’article 14 de la loi modi-

ficative ne mentionne que la fonction de gardien („*des gardiens*“). Est-il vraiment utile de prévoir un nom à part pour la fonction de gardien exercée par un agent de sexe féminin?

3°, 4°, 5° Le terme „*gardienne*“, quant à la carrière de sous-officier du centre socio-éducatif, est à revoir à la lumière des considérations générales développées ci-avant.

7° Il est à signaler que l'insertion du nom de la nouvelle administration et de la nouvelle fonction au grade 2 de l'annexe A de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ne contient que le nom de la fonction au masculin („*le gardien*“).

Ad article IV

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ses dernières considérations générales ci-dessus quant au maintien des dispositions actuelles à l'égard des volontaires de l'Armée engagés avant l'entrée en vigueur de la future loi et quant à leurs droits en matière de recrutement (droit d'exclusivité au lieu de droit de priorité).

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre signale que l'emplacement choisi par les auteurs du projet pour ajouter le CSEE à la loi militaire, à savoir entre les communes et les établissements et syndicats communaux, n'est pas approprié.

Ad article V

La date d'entrée en vigueur de la loi modificative (30 septembre 2013 „*au plus tard*“) n'est plus possible. Par ailleurs, il est aberrant de laisser à un règlement grand-ducal le soin de fixer l'entrée en vigueur de la loi qui lui sert de base.

– *Quant au projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité*

Selon l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis, il se limiterait à la seule „*organisation de l'unité de sécurité*“. Ladite organisation ne fait toutefois l'objet que d'un seul chapitre du projet, lequel contient encore deux autres chapitres intitulés „*La vie à l'intérieur de l'unité de sécurité*“ (chapitre 2) et „*Le régime disciplinaire et les mesures d'éducation applicables dans l'unité de sécurité*“ (chapitre 3).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose dès lors de compléter l'intitulé du projet de règlement de sorte à refléter davantage son contenu réel, par exemple: „*Projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation, au fonctionnement et au régime disciplinaire de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat*“. Cet intitulé serait d'autant plus opportun que le projet de loi modificative prévoit, dans son article I, point 6°, précisément un règlement grand-ducal sur le régime disciplinaire applicable.

Subsidiairement, l'intitulé pourrait être simplifié comme suit:

„*Projet de règlement grand-ducal portant sur l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat*“.

Ad article 1er

Cet article emploie tantôt le vocable „*mot*“, tantôt le vocable „*terme*“ pour désigner les personnes visées par tel ou tel terme du projet de règlement. Etant donné que c'est le vocable „*terme*“ qui est d'usage en la matière, c'est lui qu'il convient d'utiliser.

Ad article 7

L'alinéa final de cet article évoque l'archivage du dossier du mineur placé, suite à sa libération. Existe-il un délai pendant lequel le dossier du mineur est ainsi gardé dans les archives?

Ad article 13 (2)

La tournure „*tous les médicaments et tous les stupéfiants dont le pensionnaire est porteur (...)*“ est incorrecte. Elle est à modifier comme suit: „*tous les médicaments et tous les stupéfiants dont le pensionnaire est porteur en possession du pensionnaire (...)*“.

Ad article 14

Cet article d'une importante envergure traite de la fouille corporelle, dont la base légale figure désormais à l'article 10 de la loi.

La disposition souligne à plusieurs reprises que la fouille corporelle „*se déroule dans le respect mutuel et de coopération*“ entre les agents de garde et le pensionnaire fouillé et eu égard au principe de la „*dignité humaine*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu’il suffit d’énoncer ces principes une seule fois, comme valant pour tous les types de fouille et dans toutes les circonstances. En l’occurrence, l’énoncé à l’alinéa 3 du paragraphe (1) de l’article 14 est suffisant.

Le libellé du troisième alinéa est en revanche maladroit. L’expression „*En tout état de cause*“ est superflue et la phrase „*la fouille corporelle est réalisée dans le respect de la dignité humaine selon les dispositions légales et réglementaires applicables*“ est peu utile.

D’abord, le respect de la dignité humaine est un grand principe inhérent aux Droits de l’Homme. Ensuite, c’est précisément le projet de règlement grand-ducal sous avis qui sera à l’avenir la disposition réglementaire applicable aux fouilles corporelles dans l’unité de sécurité du centre. Cela n’a partant pas de sens d’indiquer que lesdites fouilles devraient être effectuées „*selon les dispositions légales et réglementaires applicables*“ (c’est-à-dire autres dispositions que celles prévues par le projet de règlement grand-ducal sous avis).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère en conséquence de supprimer toute la première phrase du troisième alinéa et de faire débiter comme suit sa deuxième phrase:

„*La fouille corporelle se déroule (...)*“.

Par ailleurs, les termes „*qui devront effectuer la fouille*“ gagneraient à être remplacés par „*effectuant la fouille*“.

Ad article 53

L’article 53 appelle trois remarques.

Tout d’abord, il est aberrant qu’un projet de règlement grand-ducal prévoie la date d’entrée en vigueur de la loi qui lui sert de base.

Ensuite, l’intitulé de la loi utilisé sub a. ne correspond pas à celui du projet de loi en question, ce dernier ne modifiant en effet pas le „*Code des assurances sociales*“. Soit dit en passant que le CAS a été rebaptisé „*Code de la sécurité sociale*“ par l’article 2 de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d’un statut unique déjà!

Finalement, la date d’entrée en vigueur proposée, à savoir „*le 1er juin 2013*“, est absurde alors que le projet n’a été soumis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que le 12 juillet 2013!

– Quant au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions du personnel

Ad article 5

Dans l’intérêt d’une meilleure lisibilité du texte, il se recommanderait d’utiliser soit le singulier soit le pluriel au lieu d’écrire tantôt „*le candidat*“, tantôt „*les candidats*“.

Ensuite, l’expression „*maximum du total des points*“ est erronée (alinéas 1 et 3), il faut évidemment parler du „*maximum total des points*“ (comme cela est d’ailleurs – correctement – le cas aux alinéas 2 et 4).

De même, les termes „*la moitié des points*“ (alinéas 1 et 3) doivent être complétés par „*la moitié du maximum des points*“ pour qu’ils aient un sens.

L’alinéa 3 visant le candidat qui a „*échoué*“ à l’examen, le terme „*insuccès*“, utilisé au début des alinéas 6 et 7, gagnerait à être remplacé par celui de „*échec*“.

L’alinéa 7 est en contradiction avec la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat. En effet, cette dernière dispose en son article 5, paragraphe 3, alinéa 2, que „*en cas de second échec, le candidat peut se présenter une dernière fois à l’examen de promotion après un délai minimum de cinq ans et à condition d’avoir suivi une formation spéciale à l’Institut National d’Administration Publique ou auprès d’un autre organisme de formation reconnu (...)*“.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis ne saurait dès lors, sous peine d’illégalité, aller plus loin en disposant que „*un second échec permet une troisième et ultime présentation après l’expiration d’un nouveau délai d’une année*“.

Finalement, l’alinéa 8 – qui concerne le tableau de classement des candidats – doit être rectifié comme suit:

„(...) en groupant les candidats par promotion dans l'ordre chronologique et en les classant à l'intérieur de chaque promotion (...)“.

Ad chapitre 2

Le chapitre 2 énumère, à travers 18 sections portant chacun un chiffre romain, les différentes carrières du CSEE.

Alors que les sections I à XIV sont bel et bien intitulées „Section I“ à „Section XIV“, ce terme de „section“ manque devant les chiffres XV à XVIII.

La „carrières de l'attaché“ (section II) est à mettre au singulier.

Quant à la section IX, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ses considérations générales relatives au choix du nom de la nouvelle carrière. L'ensemble de cette section, y compris son intitulé, doit donc être revu en conséquence.

Finalement, les articles 63 à 65, qui figurent toujours sous le chapitre 2, n'ont rien à voir avec les carrières prévues aux articles 7 à 62, de sorte que la Chambre recommande de les faire précéder du titre „Chapitre 3. Dispositions abrogatoire et exécutoire“.

Ad article 64

Quant au fond, même remarque que pour l'article 53 du projet portant organisation de l'unité de secours du CSEE en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur du „1er juin 2013“.

Sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 décembre 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

