

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES

ET EMPLOYÉS PUBLICS

LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 2 mars 1979.

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE

Monsieur le Ministre  
de l'Education Nationale

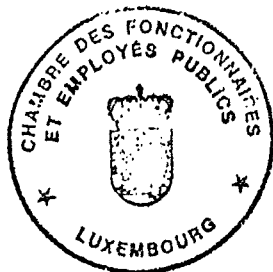
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la  
Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur  
le projet de loi portant création d'un Institut National d'In-  
formation et d'Orientation Scolaires.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de  
ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,



*Handwritten signature*

A-349/79-8

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi portant création d'un Institut National  
d'Information et d'Orientation Scolaires

A la demande de Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Education Nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a examiné le projet de loi spécifié à l'intitulé, Son avis porte sur le texte tel qu'il a été modifié par un amendement gouvernemental communiqué à la Chambre le 8 février 1979.

#### CONSIDERATIONS GENERALES

Nul n'oserait contester de nos jours l'importance que revêt pour les jeunes, pour leurs parents et en fin de compte pour la communauté nationale tout entière une efficace orientation scolaire et professionnelle et des mesures de guidance psycho-pédagogique.

Au lendemain de la 2e guerre mondiale, le Ministère de l'Education Nationale s'était doté à cette fin d'un service de préorientation professionnelle. Après différentes modifications, il est devenu l'actuel Département Orientation Scolaire et Services Sociaux du Ministère, en abbréviatiion: DOSSS.

De l'autre côté, le législateur, en procédant depuis 1968 à la réforme de l'enseignement postprimaire, a graduellement créé dans tous les ordres de cet enseignement des Services de Psychologie et d'Orientation Scolaires (SPOS) intégrés aux différents établissements.

D'après les informations que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a reçues, le DOSSS et les SPOS suffisent pour remplir leurs missions, quitte à ce que certains détails concernant, par exemple, leur collaboration ou l'extension de leur activité à l'école primaire, restent à être fixés par un règlement.

Dépassant cette nécessité, le projet sous avis propose avant tout de détacher le DOSSS du Ministère de l'Education Nationale pour l'ériger en service autonome décentralisé fonctionnant sous l'autorité d'un directeur.

Au fond, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne justifient cette mesure. L'avantage qu'elle pourrait éventuellement comporter: plus de continuité dans la conception et l'exécution de la mission, est annulé par les risques de sclérose et de "parkinsonisme".

Evidemment l'Etat a dû se doter de quelques grandes administrations décentralisées pour pouvoir remplir certains services sur tout le territoire national sans que chaque décision appartienne chaque fois au Gouvernement. Mais cette décentralisation des services doit avoir des limites, surtout dans un petit Etat, et justement en raison des risques précités.

La Chambre estime que l'autonomie doit être réservée aux administrations et aux services qui soit opèrent avec un personnel nombreux sur tout le territoire national et qui doivent être spécialement structurés en vue de leurs missions (p. ex. P. et T., Ponts et Chaussées, etc.) soit ont pour mission de contrôler en toute indépendance d'autres services ou administrations (p. ex. Inspections des Finances, de la Sécurité sociale, etc.).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose donc à la tendance actuelle de vouloir ériger en unité administrative autonome chaque petit service ministériel. Ces réformes, qui ne sont guère objectivement justifiées, ne causent qu'un gonflement inutile mais permanent des effectifs. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose depuis toujours et par principe à la création de tout nouvel emploi qui n'est pas effectivement nécessaire. Si l'on veut décongestionner certains ministères, il se recommande de s'en tenir au principe de la déconcentration, c'est-à-dire de déléguer le cas échéant un certain pouvoir de décision aux organes subordonnés d'un ministère sans pour autant les sortir du contrôle hiérarchique direct du ministre.

Du reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics trouve déplorable que le Ministère de l'Education Nationale propose ici de créer un nombre illimité de nouveaux emplois, dont la nécessité n'est pas prouvée, alors que le problème des professeurs-stagiaires, dont l'Etat porte l'entière responsabilité, attend toujours une solution satisfaisante.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se déclarer d'accord avec les principes de la présente réforme pour autant qu'elle concerne la décentralisation administrative de l'actuel DOSSS.

La Chambre recommande de mettre en oeuvre les autres buts poursuivis par la voie réglementaire.

Ce n'est donc qu'à titre tout à fait subsidiaire que la Chambre examine le détail des articles du projet.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 1er (et intitulé)

Le terme "institut" faisant penser plutôt à la recherche scientifique et à l'enseignement, il ne convient guère pour désigner le "service" que le projet propose d'ériger en unité décentralisée. Par contre, puisque sa mission sera bel et bien de rendre service aux élèves et à leurs parents, la désignation "service" paraît tout indiquée. La Chambre propose donc d'appeler la nouvelle création "Service national d'information et d'orientation scolaires".

L'épithète "national", quoiqu'il y ait une tendance à en abuser dans l'appellation de services ou d'administrations, peut paraître justifié dans le présent cas. En effet, il distinguera le nouveau service des unités à mission analogue pouvant fonctionner au niveau des établissements scolaires ou au niveau des communes.

Par ailleurs, la Chambre constate que le titre choisi néglige un aspect essentiel des missions du Service, à savoir les activités sociales de l'actuel DOSSS: la répartition des subsides et la gestion des cantines.

### Article 2

Sub c), l'explication "en vue de réaliser une plus grande égalité des chances" devrait figurer au commentaire des articles, la loi se bornant à disposer.

L'intention ressort d'ailleurs suffisamment des termes "défavorisés" et "aides socio-scolaires". A l'adjectif "défavorisé" il importe cependant d'ajouter "socialement" pour bien préciser le handicap visé.

Par ailleurs, la Chambre estime que l'article 2 est incomplet et qu'il y a lieu d'y ajouter un point d) libellé comme suit:

"d) gérer les cantines scolaires et assurer le contrôle technique des internats publics."

### Article 3

La seconde phrase de l'alinéa 1er est superflue, son énoncé étant contenu dans la première phrase.

A l'alinéa 3, la locution "aux mêmes fins" est un ajout inutile, et le terme "organes", qui désigne les parties d'un ensemble, est à remplacer par le mot "associations", qui est d'ailleurs employé au commentaire.

Reste à signaler qu'au commentaire des articles la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est mal désignée et que l'énumération des chambres professionnelles est incomplète puisqu'il y manque la Centrale Paysanne ff. de Chambre de l'Agriculture.

#### Article 4

Après le premier tiret, il paraît nécessaire d'ajouter l'enseignement "complémentaire". En effet, selon l'article 10 du projet, les communes intéressées peuvent faire profiter les élèves de l'enseignement primaire des mesures d'orientation dispensées par le Service. Sa documentation doit donc comprendre l'enseignement complémentaire.

A l'alinéa 2, le passage "en recourant aux moyens qu'il juge adéquats" est superfétatoire et à biffer. Personne ne suppose en effet que le Service oserait recourir aux moyens inadéquats.

A l'alinéa 3, les mots "en plus" sont superflus. Par ailleurs, la Chambre estime que cet alinéa gagnerait en clarté s'il énonçait simplement:

"En collaboration avec l'Administration de l'emploi, le Service informe les élèves et leurs parents sur l'évolution du marché de l'emploi."

Le dernier alinéa est à biffer. En effet, l'activité décrite au premier alinéa implique nécessairement que le Service entretienne des relations avec des services étrangers ayant des missions analogues.

#### Article 5

Pas d'observation, sauf que la Chambre suggère de désigner au dernier alinéa ainsi que dans la suite du texte les Services de psychologie et d'orientation scolaires des établissements par leur abbréviation "SPOS", ceci pour éviter la confusion avec le Service national d'information et d'orientation scolaires.

#### Article 6

A l'alinéa 1er, dernière phrase, la Chambre propose de remplacer le mot "avec" par "en collaboration".

La dernière phrase de l'alinéa 3 - si l'on ne la considère

pas comme superflue - doit former un alinéa à part, puisqu'elle énonce une activité autre que celle dont parle la phrase précédente.

#### Article 7

Pas de remarque.

#### Article 8

Afin de créer une situation claire et précise, il y a lieu de disposer que

"Le Service est chargé...",

et cela d'autant plus que les alinéas suivants n'emploient pas le verbe "pouvoir".

Au lieu de "crédits disponibles", on dirait avec plus de précision "crédits prévus par la loi budgétaire au titre de subventions sociales pour les élèves de l'enseignement postprimaire ainsi que pour les étudiants des enseignements supérieur et universitaire." Les autres ajouts soulignés mettent la phrase en concordance avec ce qui est annoncé par l'article 2, sub c).

A l'alinéa 2, la Chambre suggère d'écrire: "des crédits et autres moyens" et de supprimer les mots "en la matière".

Pour le titre "ministre", il y a lieu de maintenir partout dans le texte la même façon de l'écrire, par exemple, avec une minuscule quand le mot est employé seul, avec une majuscule quand il est suivi de la désignation du département.

En ce qui concerne le dernier alinéa, la Chambre constate qu'il est plus explicite que son commentaire. Sa dernière phrase devrait cependant former un alinéa à part vu qu'elle traite d'une nouvelle matière. Les mots "le directeur et le personnel de l'Institut" sont à remplacer par "le Service".

#### Article 9

Pour être d'une utilité certaine, l'analyse et la synthèse annoncées sub a) ne devront pas se limiter à un "bilan chiffré", comme le laisse prévoir le commentaire.

Sub b), la marque du pluriel à l'adjectif "pédagogique" est à supprimer.

Pour le reste, la Chambre se demande si, eu égard à la disposition de l'article 10, il n'y a pas lieu d'ajouter au présent article un point nouveau prévoyant:

"C) l'analyse et la synthèse des résultats de l'orientation des élèves de l'enseignement primaire et complémentaire."

#### Article 10

Cet article pose une question de fond. En effet, si le projet de loi sous avis poursuit, entre autres, le but de réaliser une plus grande égalité des chances, il faut se demander pourquoi on laisserait aux communes la faculté de décider si les élèves de leurs classes primaires terminales pourront bénéficier ou non des mesures d'orientation offertes par le Service. D'ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 6 annonce d'une façon tout à fait positive l'organisation de mesures orientatives en faveur des élèves dont question. D'après les renseignements dont la Chambre dispose, la part du coût de l'intervention à charge de la commune s'élève actuellement à environ 1.000 F par tête. Dans ces conditions, même la plus petite commune devrait trouver les quelques milliers de francs nécessaires pour rendre un éminent service à ses jeunes.

Par ailleurs il va de soi que l'intervention du Service au niveau communal peut être différenciée, suivant l'équipement dont les communes elles-mêmes se sont dotées.

En conséquence, la Chambre estime que l'article 10 serait à rédiger comme suit:

"En collaboration avec les administrations communales et le personnel enseignant concerné, le Service fait régulièrement profiter les élèves de l'enseignement primaire et complémentaire des mesures d'orientation rentrant dans sa compétence. Les communes participent pour cinquante pour cent aux frais de personnel occasionnés par ces mesures."

#### Article 11

A défaut de commentaire, la Chambre ne peut se prononcer sur la mesure prévue.

Du point de vue rédactionnel, il se recommande cependant de biffer à l'alinéa 2 les mots "leur revenant" qui laissent supposer la possibilité d'une indemnisation "ne leur revenant pas".

#### Article 12

Afin d'éviter les mots "leur revenant" dans la deuxième phrase, la Chambre suggère de la rédiger comme suit: "Les modalités de collaboration ... ainsi que le régime d'indemnisation sont ...".



### Article 13

L'article "des" est à répéter devant le mot "étudiants". La seconde phrase dirait plus simplement: "Leurs indemnités sont fixées par le Gouvernement en conseil."

### Article 14

La Chambre estime qu'il est indispensable de préciser que le détachement de membres du Service dans les établissements ne pourra se faire qu'à la demande des directeurs. Par ailleurs, c'est le ministre qui est compétent pour détacher du personnel. La Chambre propose donc le libellé suivant:

"A la demande des directeurs des établissements scolaires et sur avis du directeur du Service, le ministre peut détacher dans les SPOS, à temps partiel ou à plein temps, des psychologues et des pédagogues."

Quant aux assistants sociaux que l'amendement gouvernemental du 17 janvier 1979 propose d'ajouter au cadre, la Chambre est d'avis que même un seul fonctionnaire de cette spécialité resterait sous-occupé. La Chambre est d'accord que certaines situations familiales difficiles peuvent justifier "de suivre et de conseiller les enfants concernés en dehors du milieu scolaire". Ces cas n'étant heureusement pas tellement fréquents, la Chambre estime que, si besoin en est, le SPOS pourra recourir à la collaboration du personnel paramédical, soit du Service de médecine scolaire, soit du Ministère de la Famille, soit des établissements d'utilité publique qui se sont justement donné pour mission de combattre les fléaux sociaux.

La Chambre demande donc au Gouvernement de renoncer à tout gonflement inutile des effectifs et de retirer l'amendement dont question.

### Articles 15 à 17

Ces trois articles prévoient la création de deux grandes "Commissions nationales" qui, à leur tour, pourront former des sous-commissions. De l'avis de la Chambre, toute cette hypertrophie est superflue alors que ces commissions ne seraient appelées qu'à remplir des missions rentrant dans les attributions du Service. C'est donc dans le Service que le travail devra être fait, mais non pas dans des commissions externes, à grand renfort de jetons et de frais de route.

Toutefois, pour ne pas condamner toute possibilité de saisir à l'occasion une commission spéciale d'un problème particulier, la Chambre suggère de s'inspirer de l'article 60 de la loi portant réforme de l'enseignement. En conséquence, la Chambre propose de supprimer le chapitre IV et de le remplacer par un seul article 15 rédigé comme suit:

"Des règlements grand-ducaux peuvent instituer des commissions spéciales et arrêter toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi".

Article 18 (16)

Pas de remarque.

Article 19 (17)

Il est d'usage, et d'ailleurs indispensable, qu'une loi organique "fixe" le cadre de l'administration ou du service qu'elle crée. Le présent article doit donc limitativement indiquer les nombres des différentes fonctions prévues.

D'autre part, afin de ne pas surcharger cet article et de réserver la possibilité d'une modification plus aisée, le détail des conditions de promotion des fonctionnaires de la carrière moyenne peut être abandonné à un règlement grand-ducal. Toutefois l'avancement doit être garanti jusqu'au grade 13 inclusivement.

Par ailleurs, une faute est à redresser dans la désignation de la carrière de l'expéditionnaire, qui est une carrière inférieure.

Enfin, pour plus de clarté, la Chambre suggère de grouper sous les lettres A, B, C et D les quatre catégories de fonctions prévues. (\*) Le texte de l'article 19 (17) devrait donc se présenter comme suit:

" Article 17 Le cadre du personnel du Service comprend les fonctions et emplois suivants:

"A) Dans la carrière supérieure de l'administration:

un directeur,  
un conseiller de direction,  
x psychologues,  
y pédagogues;

(\*) "B) Dans la carrière moyenne du personnel paramédical:

z assistants sociaux;

"C) Dans la carrière moyenne de l'administration:

5 fonctionnaires de la carrière du rédacteur;

"Les rédacteurs sont promus aux fonctions supérieures de leur carrière lorsque ces mêmes fonctions sont atteintes par des fonctionnaires de rang égal ou immédiatement inférieur de l'administra-

---

(\*) La Chambre s'opposant à l'ajout d'assistants sociaux au cadre du Service, le texte sub B) n'est donné qu'à titre tout à fait subsidiaire et pour être complet.

tion gouvernementale. Un règlement grand-ducal établira les règles suivant lesquelles ce rang sera déterminé.

"La promotion aux fonctions supérieures à celle de rédacteur principal est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

"D) Dans la carrière inférieure de l'administration:

9 fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif.

"Sont applicables les dispositions de l'article 17, I, 1, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que les dispositions de la loi modifiée du 26 mai 1966 fixant le nombre des emplois des différentes fonctions des carrières administratives et techniques de l'expéditionnaires et de l'artisan dans les administrations et services de l'Etat.

"La promotion aux fonctions supérieures à celle de commis adjoint est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.

"Les cadres prévus sub A, B, C, et D ci-dessus peuvent être complétés par des stagiaires, des employés et des ouvriers de l'Etat selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires."

Article 20 (18)

Dans la première phrase, les mots "luxembourgeois ou" sont à biffer entre "diplôme" et "étranger". En effet, puisque le brevet provisoire des anciennes écoles normales est mentionné spécialement il n'existe aucun autre diplôme luxembourgeois qui pourrait être reconnu équivalent au diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires. D'autre part, puisque la loi exige un grade universitaire, la mention d'un cycle d'études "supérieures" à côté des études "universitaires" est superflue et peut être biffée.

Quant au fond, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le Service, pour bien remplir ses importantes missions, aura besoin de pédagogues qui ont une longue expérience pratique de l'école plutôt que de théoréticiens frais émoulus des universités. Partant, la Chambre demande de prévoir la possibilité de nommer à la fonction de pédagogue des professeurs et des instituteurs de tous les ordres d'enseignement qui ont au moins dix années de service. Voici le texte que la Chambre propose d'ajouter comme nouvel alinéa 2 à l'article 20 (18):

"Peuvent également être nommés à la fonction de pédagogue les professeurs et les instituteurs des enseignements postprimaire et primaire ayant enseigné dans une école du pays pendant au moins

dix ans après leur nomination. Par dérogation aux dispositions contraires de la présente loi, ils sont dispensés des conditions de stage et d'examen et ils conservent le traitement et les avantages attachés à leur fonction antérieure."

La Chambre croit que ce texte se passe de commentaire, sauf la remarque que la nomination n'a intentionnellement pas été qualifiée de définitive, ceci pour la raison que la nomination "provisoire" des instituteurs, prévue par la loi scolaire de 1912, est considérée comme "définitive" par la législation sur les traitements.

Les deux alinéas finals de l'article 20 (18), qui traitent d'une matière autre que le début, seraient à reproduire sous un article à part qui prendrait le numéro 19. La Chambre est cependant d'avis qu'il serait utile de réserver la possibilité de choisir également le conseiller de direction parmi les professeurs. Elle propose donc la rédaction suivante:

"Le directeur et le conseiller de direction sont choisis soit parmi les psychologues et les pédagogues du Service soit parmi les professeurs de l'enseignement secondaire et supérieur."

#### Article 21 (20)

La Chambre recommande de reprendre pour cette disposition le texte consacré que voici:

"Sans préjudice de l'application des règles générales du statut des fonctionnaires de l'Etat et des dispositions spéciales de la présente loi, les conditions et les modalités d'admission au stage, de nomination et de promotion sont déterminées par règlement grand-ducal."

#### Article 22 (21)

Pas d'observation sauf que l'adjectif "supérieur" doit prendre la marque du pluriel.

#### Article 23 (22)

Le classement des fonctions du directeur et du pédagogue n'appelle pas de remarque.

Le second alinéa est toutefois superflu comme faisant double emploi avec la disposition sub 1 de l'article suivant.

#### Article 24 (23)

Pas d'observation.

Article 25 (24)

La Chambre estime que la formation du personnel n'a point besoin d'être spécialement prescrite par la loi; elle est toujours autorisée comme rentrant dans le cadre des activités nécessaires d'une administration ou d'un service. Il suffirait donc qu'on annonce au commentaire l'intention d'organiser des cours ou des stages de formation.

Subsidiairement, pour le cas où le Gouvernement préférerait inscrire une habilitation spéciale dans la loi, la Chambre estime que la disposition doit trouver sa place logique à la fin de l'article 3, auquel s'ajouterait un nouvel alinéa 3 conçu comme suit:

"Le ministre peut autoriser le directeur à organiser des stages ou des cours de formation pratiques à l'intention du personnel du Service."

Article 26 (25 ou 24)

Ces dispositions transitoires sont à désigner comme telles, conformément à l'usage.

Renseignement pris, la première disposition transitoire est devenue superflue, l'employé qu'elle concerne ayant quitté le service de l'Etat. L'alinéa 1er est donc à biffer.

Pour le restant du texte, la Chambre propose la rédaction plus concise qui suit:

"Les employés de l'Etat remplissant les conditions requises pour une nomination aux fonctions de psychologue ou de pédagogue qui, à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, font valoir au moins trois années de service à plein temps dans le même degré d'occupation soit au Ministère de l'Education Nationale soit dans un établissement d'enseignement postprimaire public, sont dispensés, en vue d'une nomination définitive, du stage et de l'examen de fin de stage. S'ils n'ont pas trois années de service, ils bénéficient d'une réduction du stage égale à la période de service accomplie à plein temps, sans que la durée du stage puisse être inférieure à trois mois.

"Le candidat-rédacteur de l'administration gouvernementale affecté au département orientation scolaire et services sociaux du Ministère de l'Education Nationale à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficie, en cas de son admission au stage dans le Service, d'une réduction de stage égale à la période accomplie dans l'administration gouvernementale."

Article 27 (26 ou 25)

Pas de remarque.

Conclusion

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, tout en ayant cru opportun de faire la critique des différents articles, répète qu'elle désapprouve les principes du présent projet de loi. Elle estime que les structures existantes, dont le mode de fonctionnement reste d'ailleurs toujours susceptible d'amélioration, suffisent pour faire profiter nos jeunes d'une efficace orientation scolaire et professionnelle ainsi que des aides matérielles que la société met à leur disposition.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 février 1979.

Le Secrétaire,



Le Président,

