

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de loi portant modification des conditions
d'admission à la formation des instituteurs et des
conditions d'admission à la fonction d'instituteur

Par dépêche du 4 avril 1991, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Par suite des modifications projetées, l'admission aux études préparatoires à l'obtention du certificat d'études pédagogiques, dispensées à l'ISERP, sera rendue accessible également aux détenteurs du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires techniques, et il sera introduit, après les études préparatoires mentionnées ci-dessus, un examen-concours réglant l'accès à la fonction d'instituteur.

Faisons remarquer d'emblée que le projet de loi, tel qu'il est présenté, est difficile à saisir et à apprécier quant à son impact, du fait surtout que l'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles sont rudimentaires et d'une superficialité surprenante. Ce manque de soin manifesté par le gouvernement est difficilement défendable, eu égard à la portée et aux conséquences importantes qu'auront les dispositions du projet pour les intéressés, en dépit des apparences plutôt anodines des modifications proposées.

I. Extension des conditions d'admissibilité aux études

Par suite de l'adoption de la loi du 4 septembre 1990, laquelle sera mise en vigueur progressivement suivant un calendrier arrêté par règlement grand-ducal du 15 décembre 1990, et de l'imbroglio engendré par l'interférence des régimes de formation secondaire technique ancien et nouveau, qui continueront encore à coexister dans une certaine mesure, le gouvernement ressentait visiblement quelque mal à trouver une base habilitante solide pour justifier l'ouverture vers l'ISERP visée à l'article premier. Non sans raison d'ailleurs, car la loi du 4 septembre 1990, du fait de sa mise en vigueur progressive, n'est pas univoque en ce qui concerne le droit d'accès aux études supérieures dans l'immédiat.

En effet, étant donné que le cycle supérieur de l'enseignement secondaire technique ne sera réformé qu'à partir de l'année scolaire 1994/95, il serait osé de se référer uniquement à l'article premier, qui indique la mission globale de cet ordre d'enseignement, tout en n'omettant pas de mentionner qu'il "prépare aussi aux études supérieures".

En ce qui concerne l'article 21, qui pourrait constituer la base de référence solide pour en déduire l'ouverture voulue, puisqu'il stipule clairement que "le régime technique du cycle supérieur prépare à la vie active ainsi qu'aux études supérieures", il n'entrera en vigueur qu'à partir de l'année 1994/95.

Ensuite, le gouvernement n'a pas non plus pu tirer profit de l'article 23, qui a été mis en vigueur dès l'année 1990/91, disposant qu'"en vue de l'accès à des professions réglementées et de l'admission aux emplois du secteur public, les diplômes spécifiés aux articles 20 et 22 confèrent les mêmes droits que le diplôme de fin d'études secondaires", car il ne s'agit en l'occurrence ni de l'accès à une quelconque profession, ni de l'admission à un quelconque emploi, mais de l'admissibilité à des études préparatoires.

Il ne reste donc finalement que l'article 22 relatif au diplôme de fin d'études secondaires techniques décerné par les établissements d'enseignement secondaire technique. Celui-ci reprend à peu près le texte de l'article 20 de la loi du 21 mai 1979, qui stipule que le détenteur du diplôme de fin d'études secondaires techniques "possède les connaissances requises pour aborder les études techniques supérieures ou universitaires dans sa spécialité", tandis que le nouveau texte, conformément aux objectifs que s'étaient fixés les auteurs de la loi, admet que "les candidats (sic!) possèdent les connaissances requises pour aborder aux (sic!) études supérieures".

A part ces deux lapsus, il saute aux yeux que la restriction qui, aux termes de la loi de 1979, limitait l'accès aux études supérieures techniques, disparaît avec la nouvelle loi, en donnant accès aux études supérieures tout court. Or, les diplômés issus du cycle supérieur réformé se faisant attendre jusqu'après la mise en place de la réforme du cycle supérieur, l'accès préconisé par le gouvernement devrait lui aussi nécessairement être reporté jusqu'à cette date. Néanmoins, telle ne semble pas être la logique du gouvernement.

Confrontée à une vision politique qui tend à forcer quelque peu l'équivalence de tous les certificats de fin d'études secondaires et secondaires techniques, en dépit des structures dissemblables et des programmes divergents des deux ordres d'enseignement, la Chambre tient à soulever la question de savoir si la base légale est suffisamment solide, alors surtout que la mise en vigueur de l'article 21 a été délibérément reportée au début de l'année 1994/95. Ne faudrait-il dès lors pas attendre l'impact de la réforme du cycle supérieur pour pratiquer l'ouverture proposée?

A condition que les résultats obtenus aux examens de fin d'études soient de niveau comparable - ce dont on peut toujours douter jusqu'à preuve du contraire - il n'y a rien à redire à une égalité des chances d'accès aux études supérieures visées dans le projet. Reste à savoir néanmoins comment le gouvernement entend s'y prendre pour procéder à une sélection équitable de candidats ayant suivi des parcours scolaires assez différents au niveau secondaire, sans encourir le reproche de privilégier les uns et de discriminer les autres. En tout cas, le

commentaire des articles, qui aurait dû apporter des explications à ce sujet, n'en souffle mot, et se contente de mentionner que "les modalités de classement et de sélection des candidats seront déterminés par règlement grand-ducal". Inutile de dire que même une ébauche de ce règlement n'a pas accompagné le projet, comme la Chambre l'aurait souhaité pour pouvoir se faire une idée de cette opération délicate et dans bien des cas décisive.

II. Introduction d'un examen-concours d'admission à la fonction pour les candidats-instituteurs

A ce sujet, la Chambre regrette de ne pas pouvoir faire un commentaire plus étoffé, par suite du fait que, d'un côté, le texte qui lui a été soumis et surtout le commentaire y afférent manquent de transparence, de conviction et de cohésion et que, d'autre part, les règlements d'exécution, qui devraient nécessairement accompagner le texte pour que le lecteur puisse se faire une idée tant soit peu concrète des mesures envisagées, font défaut. Malgré ce réel handicap, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas manquer de faire quelques remarques quant au fond.

Le recrutement des instituteurs, qui jusqu'à présent s'est fait à l'issue de l'ISERP, risque d'échapper plus ou moins complètement à l'influence directe du gouvernement, par suite de l'application de la directive communautaire sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et de la libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté Européenne. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a le sentiment que le gouvernement, moyennant les modifications légales proposées, croit pouvoir endiguer une pléthore menaçante de candidats-instituteurs, et qu'il est décidé à concentrer son effort principal sur la réglementation de l'accès à la fonction des jeunes qui, soit ont suivi sagement la seule voie jusque-là légalement autorisée prescrivant un cycle d'études de trois années à l'ISERP, soit ont contourné l'ISERP et sa sélection rigoureuse et ont commencé des études semblables à l'étranger, en prévision de la protection que leur confère depuis peu la directive communautaire en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes, entrée en vigueur au début janvier de l'année en cours.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas cacher son étonnement à l'égard de la politique menée en matière de recrutement du personnel enseignant préscolaire et primaire. En effet, elle vient d'être saisie, dans un intervalle de quelques mois seulement, de deux projets de loi poursuivant des objectifs contradictoires.

D'une part, afin de parer au plus pressé dans une situation de grave pénurie de personnel breveté, un projet de loi sur la formation en cours d'emploi, sur le point d'être adopté par la Chambre des Députés, entend ouvrir largement, même si c'est seulement à titre transitoire, l'accès à l'enseignement préscolaire et primaire à des personnes ayant acquis une certaine pratique de l'enseignement en qualité de chargés

de direction. De ce fait, quelque 70 personnes, pour la plupart très jeunes, seront incitées à suivre une formation élémentaire de 120 heures pour se voir offrir à son issue, c'est-à-dire au plus tôt en été 1992, la possibilité d'être engagées à durée indéterminée sous le régime des employés de l'Etat. Les dispositions de l'article premier du projet sous avis élargissent, comme nous venons de le voir, le cercle des candidats potentiels admissibles aux études.

Par contre, l'article 2 du projet sous avis vise à mettre en place un dispositif régulateur et réducteur, lequel imposera aux seuls aspirants-instituteurs détenteurs des certificats ou diplômes requis pour enseigner dans l'éducation préscolaire ou dans l'enseignement primaire, un examen-concours d'admission à la fonction! Le projet du gouvernement semble absurde dans la mesure où il entend inclure dans cet examen-concours les étudiants de l'ISERP, actuellement engagés dans la formation. Faut-il relever que tous ces jeunes ont été sélectionnés sur la base des résultats de l'examen de fin d'études secondaires, qui fait fonction d'examen-concours d'admission aux études, et qu'ils ont dû se classer en rang utile pour faire partie du contingent strictement délimité par un numerus clausus arrêté d'année en année par le gouvernement en conseil? Après avoir franchi ce cap fatidique, les étudiants admis avaient la perspective rassurante d'être admis plus tard à la fonction, sous condition d'avoir terminé avec succès les études préparatoires requises par la loi.

Bien qu'elle ne méconnaisse pas les problèmes qui s'annoncent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne pourra en aucun cas accepter que l'examen-concours, s'il était introduit par le gouvernement, fût imposé aux étudiants actuellement engagés dans le cycle d'études préparatoires à l'ISERP, un changement des règles du jeu en cours de route étant à ses yeux franchement inadmissible.

La Chambre estime que le gouvernement, s'il avait l'intention de modifier les conditions d'accès à la profession, aurait l'obligation morale d'en aviser les candidats admis aux études à l'ISERP dès avant le début des études, afin qu'ils puissent les entamer en connaissance de cause. Il faut aussi éviter à tout prix que les étudiants de l'ISERP ne soient désavantagés par rapport à ceux qui ne réussissent pas à se classer en rang utile et de ce fait choisissent la voie de contournement. Compte tenu de la nouvelle situation engendrée par la directive communautaire, l'admission restreinte, telle qu'elle continue à être pratiquée avec grande rigueur, est à revoir.

D'un autre côté, la Chambre donne à considérer que l'examen-concours projeté ne doit pas être considéré comme une panacée. Toute opération dissuasive et éliminatoire du genre proposé, non seulement n'ajoute rien ou très peu à la qualité de la formation reçue, mais, pratiquée après les études, elle engendre sans aucun doute de nouvelles rigueurs auxquelles il y aura lieu de trouver de nouveaux palliatifs.

Tout en marquant ses réserves pour l'introduction de l'examen-concours en question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander si la méthode du gouvernement de procéder par étapes suc-

cessives pour réformer d'abord les conditions d'accès à la fonction, et ensuite seulement celles donnant accès aux études à l'ISERP, constitue l'approche correcte alors qu'un projet de règlement grand-ducal visant l'introduction de nouveaux critères pour le classement des candidats est, semble-t-il, fin prêt à être soumis aux instances législatives. Les règlements d'exécution indispensables pour rendre les dispositions du présent projet de loi opérationnelles n'étant pas encore sortis des tiroirs du ministère concerné, le gouvernement s'expose au reproche de ne diffuser ses intentions qu'au compte-gouttes.

Compte tenu de l'imbrication des effets des différents règlements en élaboration, mais aussi des évolutions qui sont en train de se faire dans les pays voisins, les responsables de l'éducation seraient bien avisés s'ils procédaient sans autre délai à une évaluation approfondie de l'ensemble de la situation et, dans ce contexte, également du rôle et de la mission à assumer à l'avenir par l'ISERP.

Il ne faut pas oublier non plus, dans le contexte de la discussion sur l'opportunité d'un examen-concours, le cas des instituteurs étrangers ayant une certaine expérience professionnelle et décidés à briguer un poste d'instituteur dans notre pays. Aux yeux de la Chambre, il va de soi que ceux-ci doivent eux aussi obligatoirement se soumettre à l'examen-concours d'admission à la fonction, imposé aux candidats luxembourgeois. La même réflexion vaut pour les candidats-instituteurs luxembourgeois ayant terminé leurs études à l'étranger ou y ayant déjà acquis une certaine expérience professionnelle, ne serait-ce que pour des raisons d'égalité devant la loi et d'égalité quant à l'accès à la fonction publique.

Etant donné que la directive 89/48/CE habilite le gouvernement à imposer aux postulants, soit un stage d'adaptation, soit un "examen d'aptitude" (article 4), la Chambre constate que ses vues exprimées ci-dessus concordent parfaitement avec ladite directive.

Pour conclure, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour les raisons évoquées, et ne disposant pas de tous les documents utiles pour apprécier la situation dans tous ses aspects, hésite à donner son aval au projet de loi tel qu'il lui a été soumis et recommande au gouvernement une approche plus globale pour mieux cerner le problème et esquisser les solutions possibles.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 juin 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

