

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal déterminant le mode de publication des postes d'instituteur vacants et le mode de nomination des instituteurs dans l'éducation préscolaire et dans l'enseignement primaire

Par dépêche du 18 mars 1993, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que c'est avec un retard de quelque 80 ans que le Gouvernement s'apprête à réglementer le mode de publication des postes d'instituteurs vacants, alors que l'article 37 de la loi scolaire de 1912 lui enjoint de ce faire. Le Gouvernement entend profiter de l'occasion pour redéfinir également le mode de nomination des instituteurs et empiète de cette façon sur l'autonomie communale, car pour ce qui concerne ce volet de la question, la loi précitée dit simplement, et à juste titre, que "les instituteurs sont nommés par les administrations communales (...) suivant les règles tracées par la loi communale."

Avant d'aborder l'analyse plus détaillée des dispositions proposées, la Chambre pose la question de l'opportunité de ce projet à un moment où les intéressés, à savoir les institutrices et instituteurs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, s'attendent plutôt à une réforme fondamentale du mode de nomination. Il est vrai que la procédure actuelle, communément jugée indigne et démodée par la profession, est lourde et dégénère parfois en course entre les conseils communaux à qui a réussi à nommer le pre-

mier le seul candidat déclaré dans plusieurs communes. Encore les critiques à l'égard de cette procédure ne s'arrêtent-elles pas là. Remontant au début du siècle, donc conçu dans un contexte socio-culturel et politique bien différent de celui d'aujourd'hui, le mode de nomination visé était certainement considéré comme un progrès réel par les contemporains de l'époque, eu égard à l'arbitraire qui avait prévalu jusque-là en matière de nomination des instituteurs. Or, il faut convenir que ce mode, qui s'est maintenu tel quel jusqu'à nos jours, est non seulement dépassé par l'évolution des convenances sociales, mais qu'il est encore entaché de favoritisme et de politique partisane, dont le personnel enseignant fait les frais.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics invite-t-elle le Gouvernement à définir sans plus tarder un mode de nomination plus approprié, tenant compte des réalités de la société d'aujourd'hui et surtout du statut social actuel de l'instituteur. De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il devrait être relativement aisé de trouver une formule qui, tout en évitant l'arbitraire administratif d'un pouvoir de nomination central, serait basée sur des critères objectifs - tels que l'ancienneté de service - sans pour autant brusquer les administrations communales très attachées à la sauvegarde de l'autonomie dont ils disposent encore.

Aux yeux de la Chambre, un pas important et décisif dans la direction préconisée serait déjà fait si la nomination de tous les instituteurs enseignant dans les écoles communales était harmonisée sur la base de la procédure de nomination entrée en vigueur depuis l'adoption de la loi du 6 septembre 1983 (articles 32 et 33) pour les seuls instituteurs d'enseignement spécial et d'enseignement complémentaire. En effet, il est stipulé aux alinéas 6 à 8 des articles en question que:

"L'inspecteur du ressort classera les candidats d'après les certificats ou brevets dont ils sont détenteurs, les mentions obtenues lors des examens pour lesdits certificats ou brevets, leur ancienneté et leur notes d'inspection.

Le conseil communal proposera au ministre de l'éducation nationale le candidat le mieux classé. Si le conseil communal entend proposer un autre candidat, il doit motiver sa décision.

Un règlement grand-ducal déterminera les modalités de publication des postes vacants ainsi que les délais pour les propositions de nomination."

Constatant qu'il existe actuellement deux modes de nomination divergents pour le corps des instituteurs, la Chambre estime qu'il aurait été rationnel de présenter un projet de loi visant à harmoniser les deux régimes en se référant aux dispositions de la loi de 1983.

Dans ce contexte, il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que, quant à leur statut, les instituteurs rangent sous le régime de service des fonctionnaires de l'Etat, mais non sous celui des fonctionnaires communaux. Selon les conceptions actuelles, l'autorité compétente pour la nomination doit donc être celle désignée comme telle pour les fonctionnaires de l'Etat, ceci nonobstant toute participation des communes dans les traitements payés aux intéressés par l'Etat.

#### Analyse des mesures proposées

Par rapport aux instructions ministérielles, lesquelles, à défaut de règlement grand-ducal ad hoc, ont réglé la matière jusqu'à ce jour, le projet sous avis innove, entre autres, en imposant aux communes un intervalle de trois jours entre le terme prescrit pour le dépôt des candidatures et la délibération du conseil communal.

Sans vouloir se prononcer sur l'aspect légal d'une telle contrainte que le pouvoir réglementaire entend imposer aux communes, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne à considérer que:

1. la trêve prévue ne fera que reporter de quelques jours les problèmes auxquels sont confrontées les autorités de nomination par suite de la "course contre la montre" déclenchée à la date x;

2. le commentaire de l'article 7 fait redouter les pires manoeuvres et tractations, sur les dos des candidats, au cours des trois jours en question. En effet, le commentaire explique: "Cet intervalle permet à toutes les parties concernées - conseils communaux, inspecteurs et candidats - à se concerter (au sujet de quoi?) et à demander des renseignements supplémentaires (lesquels?) qui permettent de prendre des décisions à tête froide et après mûre réflexion et d'éviter la 'course contre la montre' pratiquée depuis des années";
3. dans le contexte de ce qui vient d'être dit à l'alinéa qui précède, il y a lieu d'annoncer également de nettes réserves à l'égard d'une nouvelle disposition inscrite à l'article 6, alinéa 4, qui prévoit qu'"en cas de candidature multiple, le candidat communique par écrit à chaque inspecteur concerné l'ordre de ses préférences pour les postes qu'il brigue". Cette obligation n'aurait un sens que si l'inspecteur était habilité à "suggérer" aux autorités communales qui elles devraient nommer pour être certaines de ne pas voter en vain. Or, tel n'est pas le cas, son rôle se limitant à classer les candidats d'après les critères établis par la loi;
4. toujours dans le même contexte, la Chambre s'étonne que les chargés de direction affectés au pool de remplaçants auront dorénavant la faculté de poser leur candidature à un poste d'instituteur vacant dès la première publication; mieux encore, ils seront incités par l'inspection à le faire encore après (!) le délai fixé pour la présentation des candidatures, alors que, dans la suite, il y aura encore deux listes de postes vacants qui seront publiées au fil des semaines suivantes. Cette faveur unilatérale laisse douter du sérieux de la procédure, étant donné qu'il y a risque qu'aux intérêts politiques, qui déterminent souvent le vote des conseils communaux, se mêleront encore inévitablement des considérations d'ordre personnel et préférentiel peu favorables à l'objectivité d'un vote qui se fait en secret.

Pour parer à des situations encore plus cocasses que celles rencontrées au passé, et pour ne pas dégrader complètement à une farce la procédure de nomination des instituteurs dûment formés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics préconise que:

1. en ce qui concerne les candidatures des chargés de direction, l'on s'en tienne aux règles du jeu actuellement valables, à savoir que les postes non brigüés par des instituteurs soient publiés une seconde fois, et qu'à cette occasion seulement, à défaut de candidats brevetés, les chargés de direction puissent être classés dans le rang d'ordre qui tient compte de leur qualification respective;
2. tout au long de la procédure de nomination, les différentes autorités y impliquées - y compris le ministère de l'Education Nationale, que l'on a omis de citer dans le passage reproduit plus haut - s'abstiennent strictement de communiquer entre elles et d'influencer le vote devant intervenir dans l'enceinte du conseil communal;
3. les intérêts des instituteurs brevetés doivent l'emporter obligatoirement et dans toutes les circonstances sur ceux d'autres personnels, à plus forte raison que, d'après l'article 16 de la loi du 5 juillet 1991 portant, entre autres, création d'un pool de remplaçants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, les chargés de direction, détenteurs d'un certificat de qualification et affectés au pool en question, ont pour mission "d'assurer la direction d'une classe à défaut de titulaire breveté". Or, on ne peut pas admettre qu'un poste publié une seule fois, sans avoir suscité de candidature, puisse être assimilé à un poste dépourvu de titulaire.

La procédure telle que projetée revient en pratique à caser coûte que coûte tous les 70 chargés de direction détenteurs d'un certificat de qualification avant la publication de la seconde liste, au grand détriment des instituteurs - surtout des jeunes entrant nouvellement en fonction - qui n'ont pas obtenu une nomination à l'un ou l'autre poste

pour lequel ils avaient posé leur candidature et qui n'ont pas la faculté de pouvoir se rabattre, après le délai fixé pour le dépôt des candidatures, sur des postes pour lesquels il n'y avait pas de candidature. Par conséquent, il ne leur restera plus qu'à attendre la seconde liste, qui comportera nécessairement une offre de postes nettement réduite par suite de l'affectation des chargés de direction intervenue au préalable. A la rigueur, on peut supposer que - la pénurie d'instituteurs tendant à se résorber dans quelques années - la procédure telle qu'elle est préconisée par le Gouvernement aura alors pour effet pervers d'assurer des postes aux chargés de direction affectés à un prétendu pool de remplaçants (vidé de son objectif premier) et de priver de poste les jeunes qui viennent de terminer leurs études.

Il est évident que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas cautionner une telle opération qui va fondamentalement à l'encontre des intérêts des candidats brevetés, qui se sont soumis aux astreintes d'un cycle de trois années d'études les préparant à la fonction d'instituteur.

Quant au problème mineur soulevé par la nomination simultanée d'un candidat dans deux ou plusieurs communes - une éventualité que n'écarte point l'intervalle de trois jours évoqué ci-dessus - il suffit de laisser dans ces rares cas le choix au candidat en question; cette solution démocratique rend superflue la disposition controversée concernant l'obligation de communiquer aux inspecteurs respectifs l'ordre des préférences pour les divers postes brigüés.

Finalement, et en insistant sur le fait qu'elle marque son désaccord avec la plupart des nouvelles dispositions qui devraient s'ajouter aux instructions actuellement valables, mais qui ne contribuent guère à rendre le choix des candidats plus objectif et à simplifier la procédure de nomination des instituteurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics conseille au Gouvernement de s'en tenir pour le moment à la procédure en vigueur et d'élaborer incessamment un projet de loi visant à réformer à fond le mode de nomination des instituteurs.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics refuse de donner son aval au projet de règlement grand-ducal proposé qui, du point de vue rédactionnel, est d'ailleurs loin d'être parfait.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 3 mai 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

