

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, LE 3 avril 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: 1. réforme de la formation des insti-
tuteurs et des éducateurs 2. création d'un Institut supérieur
d'études pédagogiques.

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

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



N.B.

Vu l'urgence du présent projet, 30 exemplaires de l'avis ont
été transmis ce jourd'hui directement au Conseil d'Etat

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur le

projet de loi portant: 1. réforme de la formation
des instituteurs et des éducateurs 2. création
d'un Institut supérieur d'études pédagogiques

Par dépêche du 20 février 1979, Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Education Nationale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Remarques générales

Ce projet poursuit plusieurs buts, dont le premier est de modifier la formation des instituteurs.

1. Depuis la dernière réforme de 1958, les candidats-instituteurs sont recrutés parmi les détenteurs du diplôme de fin d'études secondaires, cet examen faisant fonction de concours à leur égard. Ils font ensuite deux années de formation professionnelle, théorique et pratique, à l'Institut Pédagogique, formation que les auteurs de la loi de 1958 avaient qualifiée de "stage".

Le projet sous examen prévoit que ceux qui se destinent à la fonction d'instituteur devront dorénavant faire, après la réussite des études secondaires, une année d'études supérieures aux cours universitaires de Luxembourg, dans le département de leur choix, et participer pendant cette même année à une initiation pédagogique comportant des cours, des visites de classes et des stages d'orientation. Moyennant un concours d'admission sera ensuite sélectionné le nombre voulu de candidats qui poursuivront leurs études spéciales en psychologie, en pédagogie et en méthodologie à l'Institut supérieur d'études pédagogiques que le projet propose de créer.

Il est devenu banal de constater que nous vivons à une époque caractérisée par une continue progression dans le progrès des sciences et de la technique. L'école devant préparer à la vie dans ce monde en évolution de plus en plus rapide, elle doit nécessairement adapter périodiquement tant la quantité du savoir qu'elle a pour mission de transmettre que ses méthodes d'éducation et d'enseignement. Il s'ensuit que la formation des enseignants doit périodiquement être sujette à révision, afin de garantir qu'ils soient

mis en mesure d'acquérir eux-mêmes le plus haut niveau de connaissances, tant en ce qui concerne les matières à enseigner que les enfants à éduquer.

D'autre part, et l'exposé des motifs le souligne à juste titre, "l'importance décisive des premières années pour l'éveil des aptitudes des enfants n'est plus à démontrer". Pour pouvoir suffire à leur délicate mission, les instituteurs du préscolaire et du primaire doivent donc pouvoir se baser sur une formation générale et spéciale d'un très haut niveau. Le projet sous examen tendant à en créer les préalables, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que l'approuver quant à ses principes.

La réforme envisagée comportera par ailleurs certains avantages non négligeables, que l'exposé des motifs relève à bon escient:

- La première années d'études supérieures aux cours universitaire étant en même temps une année d'initiation pédagogique, donc d'orientation et de réflexion, elle évitera aux étudiants un engagement intempestif dans une voie à sens unique. Ceux qui ne se sentiront pas la vocation et ceux qui ne seront pas choisis pourront continuer les études universitaires commencées sans perte de temps et sans recyclage préalable.

- La première année d'études aux cours universitaires étant commune pour tous les enseignants, quel que soit l'ordre d'enseignement auquel il se destineront finalement, elle pourrait bien "faciliter aussi bien au niveau des études que sur le plan purement humain, une nécessaire et souhaitable collaboration" entre ceux qui se chargeront de l'éducation des jeunes.

- Le projet mettra fin, d'une façon délibérée et en exécution d'une motion parlementaire acceptée par le Gouvernement, à cette situation irréelle qui a résulté pendant 20 années du pieux mensonge déclarant "stage" ce qui effectivement est études postsecondaires ou supérieures.

2. En deuxième lieu, le projet tend à fixer le cadre et les modalités générales de la formation continue des instituteurs. Il est bien évident qu'à notre époque des évolutions rapides, aucun professionnel ne peut se contenter des connaissances théoriques et pratiques acquises pendant sa jeunesse. Cela est d'autant plus vrai pour ceux qui ont la mission de préparer les jeunes à leur vie d'adultes de demain. C'est donc à juste titre que le projet s'occupe de la formation continue des instituteurs.

3. Le projet tend en outre à légaliser une situation de fait, en attribuant définitivement au nouvel Institut supérieur d'études pédagogiques la mission de former les éducateurs nécessaires aux services et institutions de l'éducation différenciée.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'Institut est le seul lieu au pays où les futurs éducateurs, s'ils ne veulent pas faire leurs études à l'étranger, pourront se voir dispenser la formation requise. D'autre part, ce qui vaut pour l'instituteur en matière de culture générale et de formation spéciale vaut également pour l'éducateur. Les deux sont chargés de transmettre aux jeunes les acquis culturels de l'homme, l'un de façon prépondérante des connaissances objectives et des aptitudes techniques tout en éveillant ou en stimulant les capacités réceptives des enfants, l'autre plutôt des schémas de comportement et des connaissances pratiques pour toutes les situations possibles de la vie humaine, notamment de celle d'un individu partant avec un handicap de nature physique, mentale ou psychique. Il faut donc s'accorder pour reconnaître que la formation des deux doit être parallèle dans une large mesure, mais absolument du même niveau. En conséquence, la Chambre approuve en principe ce but du projet.

4. En dernier lieu, entre autres dans le souci de régulariser certaines situations pré- ou extralégales qui se sont créées par nécessité ou à titre d'expérience, le projet propose de réorganiser l'Institut pédagogique pour en faire un Institut supérieur d'études (et de recherches) pédagogique. Tout en étant d'accord avec le principe de cette réorganisation, qui découle en partie des autres buts poursuivis par cette loi, la Chambre a des critiques à présenter quant aux moyens mis en oeuvre.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur l'ensemble du projet de loi, sous réserve des observations qu'elle sera amenée à faire lors de l'examen des articles.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant, entre autres, dans ses missions de "promouvoir la formation et le perfectionnement professionnels des fonctionnaires et employés publics", elle se doit d'attirer dans le présent contexte l'attention du Gouvernement et du législateur sur le fait que l'école n'est pas seule à devoir s'adapter aux changements permanents qu'impose à la société la progression accélérée des sciences et des techniques. L'administration publique n'y échappe pas, et les arguments de fond qui plaident en faveur d'une formation initiale du plus haut niveau ainsi que d'une formation continue des enseignants s'appliquent également aux fonctionnaires administratifs et techniques. Voilà pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime le moment venu où le Gouvernement doit reprendre sur le métier le projet de loi ayant pour objet la création d'un institut administratif, projet qui - delesté de la question "carrière ouverte" résolue par une autre voie - devrait enfin doter la fonction publique de l'institution capable d'assurer la formation professionnelle initiale et continue des agents des ordres administratif et technique.

Examen des articles

Pour ce qui est de l'aspect formel des dispositions proposées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'elles mériteraient d'être présentées d'une façon plus ramassée et concise. Il y a trop de répétitions superfétatoires, de termes impropres et de renvois inutiles. De plus, la suite logique des articles 2 à 11 est hautement discutable. Cependant, la Chambre n'entendant pas faire de la forme des lois sa préoccupation première et permanente, elle limitera son examen aux questions essentielles et donc aux seuls articles qui proposent des dispositions fondamentalement discutables.

Article 2

Aux fins de ne pas condamner d'avance l'offre ultérieure d'un prolongement facultatif des études et pour éviter des interprétations éventuelles, la Chambre propose d'ajouter in fine de cet article "... de quatre semestres au moins".

Article 5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le certificat d'études pédagogiques que sanctionnera la nouvelle formation, surtout eu égard à la durée et au niveau de celle-ci, devra habiliter les titulaires tant à enseigner dans les classes primaires qu'à tenir une classe d'éducation préscolaire. La distinction entre deux options différentes ne serait plus qu'artificielle et surtout discriminatoire à l'égard de ceux qui auraient opté pour le préscolaire puisque, malgré une formation du même niveau et de la même durée, ils ne pourraient ultérieurement changer dans le primaire qu'au prix d'un supplément d'études et après un délai d'attente de 10 ans. Partant, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de prévoir une formation polyvalente, d'abandonner les deux options et de rédiger le paragraphe 2 comme suit:

"(2) Le ministre ... le certificat d'études pédagogiques. Nul ne pourra exercer la fonction d'instituteur dans l'éducation préscolaire, dans l'enseignement primaire, spécial ou complémentaire, s'il n'est titulaire du certificat d'études pédagogique."

Le nouveau texte proposé ci-dessus rend également superflu le paragraphe 3 qui, du fait de sa rédaction spéciale, est plutôt une disposition transitoire ayant sa place à la fin de la loi.

Article 6

La Chambre a examiné la question de savoir s'il n'y aurait

pas lieu de reconnaître comme équivalentes aux études faites aux cours universitaires de Luxembourg celles faites à une université de l'étranger, ceci notamment pour faciliter l'accès à la profession aux enfants des nationaux devant résider à l'étranger du chef de leur emploi ou de leurs fonctions. Comme la mission des instituteurs est cependant d'enseigner au pays, il paraît nécessaire, surtout pour ceux qui ont éventuellement fait la totalité ou partie de leurs études primaires et secondaires à l'étranger, d'exiger un séjour d'au moins trois années au Grand-Duché afin de leur permettre de parfaire le cas échéant leur apprentissage de la langue et de la culture luxembourgeoise.

Le même argument défend de reconnaître comme équivalent au certificat d'études pédagogiques le diplôme étranger habilitant à enseigner dans les écoles primaires du pays qui l'a délivré.

En ce qui concerne le concours d'admission à l'Institut supérieur d'études pédagogiques, la Chambre est entièrement d'accord avec l'exposé des motifs "qu'étant donné la spécificité des études (à l'Institut supérieur), il serait peu loyal à l'égard des étudiants concernés, de faire les choix qui s'imposent, seulement à la fin de la formation. Il a semblé plus juste de placer la sélection au début de celle-ci...". C'est ce que la Chambre a toujours préconisé, notamment aussi en ce qui concerne l'admission au stage pédagogique dans l'enseignement postprimaire.

Article 7

Cet article dispose que le concours d'admission portera "sur des matières générales et communes ainsi que sur l'initiation pédagogique visée à l'article 10".

Les "matières générales" visent presque fatalement des épreuves linguistiques qui avantageront les candidats provenant des sections afférentes des lycées, au détriment des étudiants en sciences ou en mathématique. La Chambre se demande - si cet effet est recherché - quelle serait sa justification. Comme elle n'en voit pas, la Chambre demande de limiter les épreuves du concours d'admission aux matières qui ont fait l'objet de l'initiation pédagogique.

Article 11

La liste des écoles accessibles aux stagiaires risque de devenir un classement de valeur des écoles suivant que l'enseignement y dispensé répond à la conception qu'en ont ceux qui l'établiront ou la réviseront. Quoiqu'une saine émulation entre enseignants ne pourrait que profiter à leurs écoles, la Chambre est d'avis qu'une telle liste, qui circulerait inévitablement dans le public également, pourrait inciter des non-initiés à tirer de fausses conclusions de l'inscription ou de la radiation d'une école. Mieux vaut donc renoncer à cette liste dans l'intérêt des enseignants,

des élèves et de leurs parents. Partant, la Chambre propose de rédiger cet article comme suit:

"En collaboration avec les autorités communales et scolaires ainsi qu'avec les instituteurs concernés, le Ministre de l'Education Nationale règle l'accès des étudiants et du personnel d'encadrement aux écoles dans lesquelles ont lieu les visites et les stages d'initiation et de formation pédagogiques."

Article 18

Comme il n'y a pas de "certificat luxembourgeois" équivalent à ceux spécifiés, ces deux mots doivent être supprimés pour éviter des interprétations abusives.

D'autre part, l'énumération des diplômes devra être mise en concordance avec les désignations qui subsisteront ou qui s'ajouteront après la réforme en cours de l'enseignement technique et professionnel.

Articles 21 et 22

Il appartient à la loi d'instituer la formation continue et au membre de l'exécutif de régler le détail des modalités d'application. Le verbe "instituer" est à remplacer par "organiser".

Sub 22 (4) il paraît nécessaire d'ajouter, par analogie à la disposition de l'article 41 (4):

"Le congé nécessaire à la formation continue précitée est accordé par le Ministre de l'Education nationale".

Pareille disposition est notamment indiquée du fait que la participation aux cours et stages peut être déclarée obligatoire et qu'il ne sera probablement pas dans tous les cas possible d'organiser ces activités entièrement en dehors des heures de classe normales.

D'autre part, une telle disposition permettra le cas échéant la participation à un cours ou un stage de plus longue durée à l'étranger, possibilité de formation qu'il ne faut pas exclure d'emblée.

Article 25

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics étant par principe contre l'inutile et le superflu, elle estime qu'une seule "commission de planification" devrait suffire pour évaluer les besoins futurs en personnel de tous les ordres d'enseignement. Le présent article devrait donc donner compétence en la matière à la commission prévue par la loi en instance concernant la planification des besoins en personnel de l'enseignement postprimaire.

Articles 27 (1) et 29

Tout en étant toujours d'accord avec ce qui d'une façon incontestable améliore le service public, la Chambre reste opposée à tout ce qui fait double emploi ou risque l'hypertrophie. Cela semble être le cas pour les "unités de service". En effet, celles énumérées à l'article 29 font soit double emploi avec celles prévues à l'article 28 (enseignement et recherche impliquent documentation, inséparablement) soit ne rentrent pas dans les missions bien comprises de l'Institut (psychologie clinique, orthopédagogie, accueil d'écoliers étrangers, etc.). Les missions essentielles de l'Institut doivent rester la formation des instituteurs et des éducateurs ainsi que, pour tenir compte de nos moyens forcément limités, la recherche dans des domaines pédagogiques dépendant de notre situation spéciale de pays à cheval sur deux cultures. La Chambre demande de supprimer l'article 29 et de condenser les articles 27 et 28 en conséquence.

Article 35

Il appartient aux institutions de l'Etat et à leurs directeurs d'exécuter la politique générale que le Gouvernement définit, quitte à ce que les dirigeants lui fassent des propositions rentrant dans leur compétence.

Le second alinéa de cet article est donc à biffer. Le premier alinéa, par contre, doit débiter par les mots "Sous l'autorité du Ministre...".

Article 36

La Chambre est d'avis que le directeur de l'Institut devra toujours être choisi parmi les enseignants qui ont effectivement une pratique suffisante de l'enseignement. Dans ses vues, l'alinéa premier devrait dire:

"Le directeur est choisi parmi les enseignants énumérés à l'article 38, (1), A)".

Pour ce qui est du septennat proposé, la Chambre, tout en comprenant le souci des auteurs, estime qu'il s'agirait d'un précédent comportant au plus haut degré le risque d'une "politisation" progressive des fonctions publiques. Comme, par le biais d'une disposition transitoire, il y est déjà renoncé pour le directeur en fonction, la Chambre demande de renoncer définitivement à cette innovation aux séquences inévaluables et de biffer les alinéas 2 et 3 du projet de même que les modifications afférentes proposées pour la législation sur les traitements.

Article 38

ad (1) A)

Le texte prescrit deux fois, mais par des tournures différentes, la même condition: être habilité à enseigner dans l'enseignement postprimaire. La Chambre propose donc de supprimer après la première mention la partie de phrase "ayant réussi l'examen de fin de stage à un établissement d'enseignement secondaire", qui limite d'ailleurs indûment l'admissibilité aux candidats ayant pu faire leur stage dans le secondaire. La précision "détenteurs du certificat d'aptitude..." qui termine la phrase s'applique à toutes les catégories de professeurs énumérées. Toutefois, la Chambre se demande pourquoi cette énumération omet le professeur d'éducation musicale. Même si actuellement aucun professeur de cette spécialité n'était nommé à l'Institut, il ne paraîtrait pas prudent d'exclure a priori la possibilité d'une telle nomination.

Enfin, la Chambre trouve étrange que ceux qui ont un contact permanent avec l'école primaire et la pédagogie pratique, à savoir les inspecteurs, restent exclus de la possibilité d'une nomination à l'Institut. La Chambre demande de compléter le texte sub A) en y ajoutant:

"des titulaires du certificat d'aptitude à l'inspection primaire".

ad (1) A) à F)

Les catégories de personnel nécessaires sont à revoir compte tenu de la demande de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de limiter les attributions de l'Institut à la formation et à la recherche répondant à sa finalité première.

Les lois organiques doivent nécessairement limiter les effectifs du personnel aux besoins prévisibles à moyen terme. Cela devrait être d'autant plus facile dans le présent cas que l'Institut, en raison du "numerus clausus", ne recevra toujours qu'un nombre plus ou moins fixe d'étudiants. La Chambre demande donc de faire suivre chaque rubrique restante de l'ajout:

"...sans que le nombre total des titulaires de ces fonctions puisse dépasser ... unités."

ad 3

A la fin du premier alinéa, les mots "et aux unités de service" sont à biffer.

La même remarque vaut pour la suite du texte et tant pour la mention directe de ces unités que pour des dispositions additionnel-

les que leur création rendrait nécessaires.

A l'alinéa 2, il faut dire "Ils peuvent être de nationalité étrangère", les emplois publics étant normalement réservés aux nationaux.

ad_7

Un avis formel et motivé du conseil de direction n'est certainement pas nécessaire pour la nomination ou la promotion d'un artisan ou d'un garçon de salle, par exemple.

D'ailleurs, ni le Souverain ni les ministres nomment de leur propre mouvement le personnel des administrations et services publics. Ils n'agissent évidemment que sur proposition des directeurs, cela sans que les lois aient besoin de le préciser pour autant.

Il y a donc lieu de supprimer les mots "le conseil de direction entendu en son avis". Ainsi il restera loisible au directeur de prendre l'avis de ce conseil avant de faire une proposition de nomination sans pour autant devoir le faire même dans les cas où ledit conseil n'a aucune compétence pour se prononcer.

Article 39

Dans le renvoi à l'article 38, la lettre A) est à remplacer par B).

Sub 2), le deuxième renvoi à l'article 38 (3) est évidemment superflu. Il suffit d'enchaîner en commençant la deuxième phrase par "leurs fonctions prennent fin..." sans que le sens de la disposition n'en soit altéré.

Article 40

ad_4

Il paraît indiqué de préciser que les études universitaires dont question doivent être faites "dans la spécialité requise".

Article 41

C'est la loi qui "institue" la formation continue, le ministre exécute la loi en réglant les questions de détail, ce qui est prévu à l'alinéa 4. Le texte sub (1) est donc à supprimer, l'article 41 devant commencer par:

"La formation continue du personnel enseignant et scientifique de l'Institut comprend..., etc."

Article 43

En renvoyant à sa remarque relative à l'article 5, la Chambre demande de donner à l'article 43 (1) le libellé suivant:

"L'article 30 de la loi du 10 août 1912 concernant...: Le personnel enseignant de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire comprend des détenteurs du certificat d'études pédagogiques."

Le texte proposé sub (2) est à supprimer.

Article 48

Ce texte est complètement superflu, la question étant résolue d'avance par l'article 36 de la Constitution.

Article 53

ad (3)

Cette disposition tend à assimiler le brevet d'enseignement moyen au certificat d'études pédagogiques qui sera délivré aux instituteurs qui auront fait les études supérieures que la loi projeté prescrira.

L'ajout "option enseignement primaire" est à supprimer pour les raisons exposées dans le contexte de l'article 5. Cette remarque vaut également pour la suite du texte de l'article 53 chaque fois qu'il est question du futur certificat d'études pédagogiques.

D'autre part, il y a lieu de rappeler que des primes de 21 points indiciaires au total sont attachées au brevet d'enseignement moyen.

S'il y a donc assimilation entre les études ayant permis d'acquérir ce brevet et celles permettant d'obtenir le nouveau certificat, il paraît logique et équitable de mettre les titulaires des 2 diplômes également sur un pied d'égalité en ce qui concerne la rémunération. Partant, la Chambre demande d'ajouter à l'article 53 (3) un second alinéa conçu comme suit:

"L'article 20.I de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est complété comme suit:

"Sub Article 1er est ajouté un nouvel alinéa 2 de la teneur suivante:

"Les titulaires du certificat d'études pédagogiques bénéficieront d'une prime annuelle correspondant à 21 points indiciaires."

ad (6)

La Chambre est d'avis que le moment est également venu d'abolir pour l'avenir la barrière artificielle créée par les options "éducation préscolaire" ou "enseignement primaire" entre les titulaires de l'actuel brevet d'aptitude pédagogique. En effet, les études générales des candidats ayant été les mêmes et les études spéciales à l'Institut Pédagogique ayant été communes pour la plus grande part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que les titulaires du brevet devraient être habilités à tenir classe tant dans le préscolaire que dans le primaire, sans pour autant devoir refaire des cours et repasser des examens. En conséquence, la Chambre demande de donner à ce paragraphe la teneur suivante:

"(6) Les détenteurs de l'actuel brevet d'aptitude pédagogique, option éducation préscolaire, sont autorisés à exercer la fonction d'instituteur dans l'enseignement primaire, et les détenteurs de l'actuel brevet d'aptitude pédagogique, option enseignement primaire, sont autorisés à exercer la fonction d'instituteur dans l'éducation préscolaire."

Article 54

Ce texte est à biffer comme faisant double emploi avec la disposition de l'article 49.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 avril 1979.

Le Secrétaire,


R. Nicolay

Le Président,

F. Haas

