

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant a) réforme de la formation des instituteurs d'éducation préscolaire et des instituteurs d'enseignement primaire b) création d'un institut supérieur d'études pédagogiques

Par dépêche du 11 mars 1982, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Il remplace un projet à but identique, élaboré par le Gouvernement précédent, et sur lequel la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait émis son avis le 2 avril 1979.

Le nouveau texte se distingue essentiellement de l'ancien projet, d'abord en ce qu'il abandonne l'idée d'une première année d'études à faire aux Cours universitaires pour confier toute la formation scientifique et pédagogique des candidats-instituteurs au nouvel Institut supérieur d'études pédagogiques à créer, qui collaborera avec les Cours universitaires et, ensuite, en ce qu'il se limite à réformer les études des seuls instituteurs, le Gouvernement ayant décidé de traiter dans un projet de loi à part la formation des éducateurs, cela sans doute pour ne pas retarder encore l'évacuation du présent projet.

Remarque liminaire

Il est devenu banal de constater que nous vivons à une époque caractérisée par une évolution accélérée du progrès des sciences et des techniques. L'école ayant pour mission de préparer les jeunes à la vie dans ce monde en évolution de plus en plus rapide, elle doit nécessairement adapter périodiquement tant la quantité du savoir à transmettre que les méthodes d'éducation et d'enseignement. Il s'ensuit que la formation des enseignants - elle aussi - 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 méthodes d'enseignement et les enfants à éduquer.

D'un côté, il n'est plus à démontrer que les premières années de vie ont une importance décisive pour l'éveil des aptitudes des enfants. Pour pouvoir suffire à leur délicate mission, les instituteurs du préscolaire et du primaire doivent donc pouvoir se baser sur une solide formation générale et spéciale d'un haut niveau.

D'autre part, il est 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.

Le projet sous avis tend à créer les préalables, tant pour une formation supérieure plus poussée des candidats-instituteurs, que pour la formation continue des titulaires en place. Ainsi il sera donné satisfaction, entre autres, à une vieille revendication des instituteurs.

Se référant à l'exposé exhaustif et au commentaire détaillé des articles qui accompagnent le projet, la Chambre croit pouvoir se passer d'en commenter les dispositions essentielles pour en approuver les principes et les buts.

Les moyens proposés pour atteindre les buts fixés appellent toutefois les remarques qui suivent.

Examen des articles

Article 1er

Par cet article, la durée des études menant à la fonction de l'instituteur sera portée de deux à trois ans. Le texte précise qu'il s'agira d'études supérieures, qui seront à faire au nouvel Institut supérieur d'études pédagogiques, en collaboration avec le Centre universitaire. Cette formule souple ne préjuge en rien des modalités de cette coopération, qui pourront donc varier compte tenu des premières expériences qui seront faites.

Le texte n'appelle pas de remarque, sauf que la Chambre suggère d'ajouter les mots "au moins" à la fin de la première phrase pour ménager la possibilité d'une offre ultérieure d'un prolongement facultatif des études.

Article 2

Les définitions présentées n'appellent pas de critique.

Articles 3 et 4

Il n'y a pas de remarque à présenter sur le cadre général des études (article 3), alors que tout dépendra essentiellement de la façon dont ce cadre sera meublé, c'est-à-dire du détail du règlement grand-ducal prévu à l'article 4, à l'élaboration duquel la Chambre demande d'associer les représentants des intéressés.

Article 5

La Chambre marque son accord avec le maintien des options pour l'éducation préscolaire ou pour l'enseignement primaire, puisque les études préparatoires seront pour une large part différentes, suivant l'option choisie.

Quant aux droits attachés au certificat d'études pédagogiques, la Chambre note qu'il habilitera à enseigner dans les classes primaires proprement dites (1^e à 6^e années d'études), ainsi que, suite au prolongement des études, dans les classes complémentaires (7^e à 9^e années d'études) et les classes spéciales, pour lesquelles sous le régime actuel un "brevet" respectivement "complémentaire" ou "spécial" est requis. En d'autres termes, le projet propose l'équivalence du nouveau certificat d'études pédagogiques avec l'actuel brevet d'enseignement complémentaire ou spécial que les titulaires de l'actuel brevet d'aptitude pédagogique pouvaient acquérir par la réussite à un examen auquel ils pouvaient se présenter après deux années de pratique professionnelle au moins. Le droit a priori des titulaires du CEP d'enseigner également dans les classes complémentaires restera cependant plutôt théorique alors que, d'une part, l'article 26 auquel il est renvoyé accorde un droit de priorité aux détenteurs d'un brevet supérieur, et que, d'autre part, les classes complémentaires sont vouées à disparaître suite à la mise en place du cycle d'observation de l'enseignement secondaire technique. Or, puisque les instituteurs, et notamment ceux qui auront fait les études prévues au présent projet sont spécialement préparés, surtout en ce qui concerne la psychologie, la pédagogie et la méthodologie, pour enseigner les enfants âgés de 6 à 15 ans, la Chambre est d'avis qu'il faut garantir leur présence dans le type d'enseignement qui absorbe actuellement les classes complémentaires, c'est-à-dire dans le cycle d'observation de l'enseignement secondaire technique. Aussi la Chambre demande-t-elle d'ajouter à l'article 5, à la seconde phrase de l'alinéa 2: "... de l'éducation différenciée et du cycle d'observation de l'enseignement secondaire technique". Il va de soi que le contingent des instituteurs à nommer dans le secondaire technique doit être fixé objectivement, par exemple, sur la base du nombre total des élèves fréquentant la 6^e année d'études. La loi de 1979 organisant la formation technique et professionnelle doit être complétée par une disposition ad hoc. Des priorités d'accès pourront ensuite être fixées, suivant les qualifications supplémentaires acquises par les titulaires du CEP.

Articles 6 et 7

Ces articles sont à permuter pour les présenter dans la suite logique et pour ne pas faire admettre l'opinion d'une manipulation du numerus clausus. En effet, le contingent est à fixer en tenant uniquement compte des besoins en candidats résultant d'une planification sérieuse qui est à publier. D'autre part, il paraît normal que le nombre des candidats à admettre soit publié avant la proclamation des résultats des examens de fin d'études secondaires, qui font fonction de concours de classement.

Enfin, une loi récente, ainsi qu'une convention internationale à laquelle le Luxembourg adhère, défendent la discrimination, en raison du sexe, en ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle et aux emplois. L'idée de deux classements distincts suivant les sexes est donc à abandonner. Par contre il y a lieu d'établir un classement des candidats optant pour le préscolaire et un classement des candidats optant pour le primaire.

Quant aux conditions d'admission aux études préparatoires aux fonctions d'instituteur - fonction publique luxembourgeoise - la Chambre estime qu'il est indispensable d'ajouter à celles spécifiées (à l'article 6 actuel):

"être de nationalité luxembourgeoise ou produire une attestation certifiant qu'une demande en naturalisation est en cours d'instruction".

En ce qui concerne la limite d'âge, la Chambre suggère d'employer la formule d'usage: "ne pas avoir dépassé l'âge de trente ans ..."

Sur base des remarques qui précèdent, la Chambre demande donc de rédiger les articles 6 et 7 comme suit:

"Article 6

Avant le 30 juin de chaque année, le Ministre de l'Education Nationale arrête le nombre des candidats à admettre aux études préparatoires aux fonctions d'instituteur, option éducation préscolaire, et le nombre des candidats à admettre aux études préparatoires aux fonctions d'instituteur, option enseignement primaire."

"Article 7

Pour être ... (texte du projet)

- ... (texte du projet);

- ... (dito);

- être de nationalité luxembourgeoise ou produire une attestation certifiant qu'une demande en naturalisation est en cours d'instruction;

- ne pas avoir dépassé l'âge de trente ans ... (texte du projet).

Les modalités ... (texte du projet)."

Article 8

L'alinéa 1er n'a qu'une valeur informative puisque l'octroi d'aides financières pour études supérieures est réglé par des textes spéciaux qui ne seront pas affectés par la loi découlant du présent projet. Cet alinéa peut donc être biffé comme étant superflu.

Il en est de même de l'alinéa 2, puisque la disposition visée de la loi sur les traitements parle sans équivoque du "temps de formation professionnelle à l'institut pédagogique" et ne peut donc concerner des études faites à l'Institut supérieur d'études pédagogiques.

Si malgré tout le Gouvernement se décide pour le maintien du texte, la disposition à laquelle il est renvoyé est à désigner exactement par "article 7, paragraphe 2, alinéa 3" et la disposition est à définir exactement comme étant celle visant "la formation professionnelle à l'institut pédagogique", alors qu'il est entendu que les autres éventualités mentionnées devront être prises en compte le cas échéant.

Articles 9 à 16

Ces articles, qui concernent l'organisation de l'Institut supérieur d'études pédagogiques et qui s'inspirent pour une large part de l'organisation du Centre universitaire, n'appellent pas de remarque, sauf qu'à l'article 14, alinéa 2, la disposition légale à modifier est l'article 8 de la récente loi du 4 mars 1982 sur le fonds culturel et que le mot "barème", figurant à l'article 15, est à écrire correctement.

Article 17

Il n'échet pas de lier obligatoirement la décision du Ministre à une proposition du directeur de l'Institut. De la sorte, aucun détachement ne pourrait se faire sans proposition préalable de ce dernier. Il va de soi que le directeur pourra toujours faire des propositions, même si le texte ne le prévoit pas expressément. Les quatre premiers mots sont donc à supprimer.

Les missions d'un institut étant par définition la recherche et l'enseignement, il y a lieu d'employer ces termes à la fin de la phrase au lieu de la tournure peu correcte de "formation des étudiants".

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les conditions et les modalités du détachement, notamment en ce qui concerne le personnel de l'enseignement primaire communal - dont la collaboration aux travaux de l'Institut n'est pas à exclure a priori - restent à préciser par un règlement grand-ducal.

D'autre part, il paraît normal de faire un appel public de candidatures chaque fois qu'il y a un poste vacant à pourvoir, et de ne pas limiter le choix aux seuls candidats qui se sont fait remarquer à telle ou telle personne.

En conséquence, la Chambre propose le texte suivant pour l'article 17:

"Le Ministre ... (texte du projet), qui sont chargés de collaborer à l'enseignement et aux recherches d'ordre pédagogique. Un règlement grand-ducal fixera les conditions et les modalités du détachement ainsi que le mode de publication des vacances de poste."

Articles 18 et 19

Pas de remarque.

Article 20

Cet article propose de compléter l'article 32 de la loi scolaire de 1912 par une disposition permettant la nomination d'un "préposé à l'enseignement primaire communal".

Or, la loi de 1912 prévoyait déjà la faculté, pour les conseils communaux, de créer la fonction de "directeur de l'instruction primaire". Il n'a guère été fait usage de cette faculté, et les mauvaises expériences faites avec les "Schulleiter" nommés par l'occupant pendant la deuxième guerre mondiale ont finalement décidé le législateur à supprimer cette disposition de la loi scolaire, à l'occasion de la révision de 1971.

D'un autre côté, il paraît logique, si un projet de loi propose de créer une nouvelle fonction publique, que les annexes en prouvent l'absolue nécessité, ce qui se fait normalement par la définition détaillée de la mission, des tâches et des attributions et par la preuve que le ou les agents pour les accomplir font défaut.

Le projet sous avis, par contre, abandonne la fixation de ces matières à un règlement grand-ducal. La Chambre en conclut que les auteurs du texte n'avaient pas encore une conception suffisamment claire de la mission exacte du préposé à l'enseignement primaire communal.

Par ailleurs la Chambre estime qu'il y a déjà suffisamment d'instances préposées à l'enseignement primaire, tant pour les questions d'organisation que pour celles relatives à l'exécution de la mission éducative: autorités communales, commissions scolaires, inspecteurs, délégués du personnel, instituteurs principaux, etc. Si toutes ces instances remplissent consciencieusement les attributions qui sont les leurs, la création d'une nouvelle fonction est superflue. D'ailleurs, la mission de celle-ci ne pourrait être fixée qu'en enlevant par ci et par là des parties de tâche aux instances existantes, d'où risque de conflits de compétences au détriment du bon fonctionnement de l'enseignement.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le Gouvernement serait bien conseillé s'il abandonnait l'idée de créer cette fonction superflue. Il est donc demandé de supprimer l'article 20 du projet.

Article 21

La disposition relative à l'horaire de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et à la tâche des instituteurs appelle d'abord une remarque d'ordre rédactionnel.

Un règlement grand-ducal est par définition un acte du Gouvernement; il est donc superflu de le dire. D'autre part, il est d'usage d'employer les verbes au présent dans les dispositions légales à moins qu'elles ne concernent un acte à faire nécessairement à une époque ultérieure. La disposition proposée est donc à rédiger comme suit: "Un règlement grand-ducal arrête l'horaire ... et fixe la tâche ..."

Quant à la tâche des instituteurs, la Chambre estime qu'en la fixant le Gouvernement devra tenir compte des revendications légitimes des intéressés d'être mis

sur un pied d'égalité avec la généralité des travailleurs en ce qui concerne la durée hebdomadaire du travail ainsi qu'avec les autres catégories d'enseignants en ce qui concerne notamment les décharges pour raison d'âge ou pour activités accessoires.

Article 22

Cet article crée un "certificat de spécialisation" remplaçant l'actuel "brevet d'enseignement moyen". La disposition n'appelle pas de remarque.

Article 23

Il s'agit de la mise à jour du texte de l'article 30 de la loi scolaire, qui désigne les personnes habilitées à dispenser l'éducation préscolaire et à enseigner dans les écoles primaires communales.

Pour les motifs que la Chambre exposera dans le contexte de l'article 26, elle demande de supprimer à l'alinéa 2, premier tiret, le renvoi à l'article 26 et d'ajouter à la fin du texte de chacun des deux tirets les mots: "et vice-versa".

Quant au droit de l'instituteur du préscolaire de passer dans le primaire, si la Chambre est d'accord de le soumettre à la condition d'une pratique professionnelle de dix ans, elle estime néanmoins que les études préparatoires à l'examen de qualification et cet examen lui-même pourraient se situer plus tôt, par exemple après trois années de pratique professionnelle. Il est en effet plus facile de reprendre les études et de passer des épreuves d'examen si l'interruption n'a pas été trop longue. Le Gouvernement devrait tenir compte de cette remarque dans le règlement grand-ducal prévu pour déterminer les modalités du passage.

Article 24

Pas de remarque.

Article 25

Cette disposition tend à mettre tous les instituteurs débutants sur un pied d'égalité en fixant uniformément à deux ans l'effet de la première nomination provisoire. La Chambre n'a pas d'objection à faire à ce sujet.

Au pénultième alinéa, la Chambre demande de biffer les termes: "et des autorités scolaires locales", dont aucune n'est spécialement compétente pour faire bénéficier l'instituteur débutant de conseils pédagogiques. C'est précisément l'une des missions de l'inspecteur.

Article 26

Cet article tend à fixer les droits de priorité que confèrent les différents certificats d'études lors de nominations à conférer dans les classes complémentaires ou spéciales (la notion "enseignement complémentaire" ou "spécial" n'existe pas légalement).

Comme ces dispositions risqueraient, entre autres, de réduire à néant des droits en formation en vertu des tableaux d'ancienneté établis dans les communes, la Chambre demande au Gouvernement d'y renoncer et de s'en tenir aux priorités actuellement en vigueur. Pour y soumettre également les futurs détenteurs des nouveaux certificats d'études que le présent projet propose de créer, il suffit d'ajouter à l'article 23, à la fin du texte de chacun des deux tirets, les mots "et vice-versa" pour établir ainsi l'équivalence, dans les deux sens et pour toutes les dispositions antérieures les mentionnant, entre les actuels brevets et les nouveaux certificats d'études.

L'article 26 est donc à supprimer du projet.

Articles 27 et 28

Ces textes n'appellent pas de remarque; ils adaptent la législation sur les traitements en y inscrivant les innovations proposées par le projet.

Articles 29 à 31

Les articles traitant de la formation continue ne comportent pas d'observation sauf le souhait que ces dispositions ne restent pas lettre morte.

Article 32

Cet article prévoit que les candidats admis à l'actuel Institut pédagogique avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi termineront normalement leur formation sous le régime de la loi actuelle. Il faut d'ailleurs rapprocher cette disposition de celle de l'article 41, qui permettra aux détenteurs de l'actuel brevet d'aptitude pédagogique d'acquiescer le certificat d'études pédagogiques, avec les droits y attachés, moyennant réussite à un examen de qualification.

Article 33

Il est proposé d'admettre, au nouvel Institut, pendant une période transitoire de six ans, un certain pourcentage de personnes détentrices du certificat de fin d'études secondaires qui ont servi de remplaçant, pendant deux années entières, dans l'éducation préscolaire ou dans l'enseignement primaire et qui se classent en rang utile lors d'un examen d'admission spécial.

Cette proposition sent le favoritisme. Pareille exception n'existe d'ailleurs dans aucun autre secteur du service public. S'il y a des vocations tardives, elles n'ont qu'à se soumettre aux conditions normales. On risquerait en fin de compte d'admettre ainsi par la porte arrière des personnes qui ont été écartées du premier choix en raison de leur résultat insuffisant à l'examen de fin d'études secondaires.

La Chambre s'oppose formellement à cette disposition et elle exige de la biffer du projet.

Du reste, la Chambre tient à souligner qu'elle estime inadmissible que des personnes ayant suivi une initiation sommaire de trois semaines puissent être chargées des années durant de l'enseignement dans des classes primaires.

Article 34

Cet article prévoit que le directeur et les professeurs de l'actuel Institut pédagogique seront nommés aux mêmes fonctions à l'Institut supérieur d'études pédagogiques. Pas d'observation.

Article 35

La Chambre n'a pas d'objection à présenter au sujet de la possibilité d'intégrer dans les services du Ministère de l'Education Nationale les psychologues engagés sous contrat par l'Institut pédagogique.

Article 36

Pas d'objection quant au reclassement équitable de ce fonctionnaire.

Article 37

La Chambre est d'accord avec le supplément de traitement du secrétaire, qui le mettra à égalité avec les secrétaires des lycées techniques.

Articles 39 à 41

Pas de remarque.

Article 42

La Chambre se demande s'il ne sera pas prématuré d'abolir les examens pour l'obtention des actuels brevets cinq années après l'entrée en vigueur de la nouvelle

loi. En admettant que la nouvelle formation débute en septembre 1982, les premiers détenteurs du certificat d'études pédagogiques sortiront de l'Institut en été 1985 et ne rempliront les conditions d'admission à l'examen pour l'obtention du certificat de perfectionnement ou du certificat de spécialisation qu'en automne 1988. Aussi la Chambre conseillerait-elle plutôt de remplacer les cinq ans par six, voire sept ans.

Article 43

La Chambre se demande où est l'utilité d'abandonner à l'exécutif le choix de la mise en vigueur de la loi. Qu'on en fixe la date au 1er septembre 1982, et "l'intendance" n'aura qu'à suivre.

En conclusion, la Chambre marque son accord avec le projet de loi, sous la réserve toutefois des remarques ci-dessus présentées.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 mai 1982.

Le Secrétaire,



Le Président,

