

L'éducation et la formation professionnelle dans le Traité constitutionnel

Que dit le projet de traité sur l'éducation et la formation professionnelle ?

■ Elles apparaissent d'abord dans le titre III de la Partie I sur les compétences de l'Union.

Ces compétences sont définies par l'article I-12, de la façon suivante :

- Si la compétence est exclusive dans un domaine, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants [...].
- Si la compétence est partagée avec les États membres, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer.
- L'Union dispose d'une compétence pour définir et mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.
- *Dans certains domaines, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États [...].*

■ L'éducation entre dans ce dernier domaine, ce qui est précisé dans l'article I-17 :

Article I-17

Les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément.

L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
- b) l'industrie ;
- c) la culture ;
- d) le tourisme ;
- e) *l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle ;*
- f) la protection civile ;
- g) la coopération administrative.

■ On reparle d'éducation et de formation professionnelle dans la Partie II, qui reprend la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Le droit à l'éducation figure dans l'article II-74 du Titre II de cette Partie, intitulé *Libertés*,

Article II-74

Droit à l'éducation

1. *Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.*
2. *Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.*
3. *La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.*

■ L'éducation apparaît ensuite dans la Partie III sur Les politiques et le fonctionnement de l'Union, dès le Titre I, qui contient les « dispositions d'application générale »

Article III-117

Dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

⇒ La Section 5 de ce chapitre est spécifiquement consacrée à l'ensemble « éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle ». Les articles III-282 et III-283 reprennent en fait les dispositions des anciens articles 149 et 150, qui n'avaient guère changé depuis leur introduction dans le Traité de Maastricht. On notera l'apparition du sport, ce qui est une nouveauté. Le texte prévoit aussi la possibilité de légiférer au niveau européen pour établir « des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres », ainsi que celle d'adopter des « recommandations », qui ne sont cependant pas contraignantes. Il conviendra de regarder de plus près les conséquences possibles de ces changements.

Article III-282

1. *L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action. Elle respecte pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.*

L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative.

L'action de l'Union vise:

- a) à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres;*
 - b) à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études;*
 - c) à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement;*
 - d) à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres;*
 - e) à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe;*
 - f) à encourager le développement de l'éducation à distance;*
 - g) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des jeunes sportifs.*
- 2. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, en particulier avec le Conseil de l'Europe.*
3. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article :
- a) la loi ou loi-cadre européenne établit des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Elle est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social ;*
 - b) le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des recommandations.*

Article III-283

1. L'Union met en oeuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle.

L'action de l'Union vise :

- a) à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelle ;*
 - b) à améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail ;*
 - c) à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation, notamment des jeunes ;*
 - d) à stimuler la coopération en matière de formation entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ;*
 - e) à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des États membres.*
- 2. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de formation professionnelle.*
3. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article:
- a) la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Elle est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social;*
 - b) le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des recommandations.*

■ Enfin, dans le Titre V, « L'action extérieure de l'Union », le Chapitre III traite de « La politique commerciale commune »

Article III-315 [...]

3. [...] La Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union.

Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial, ainsi qu'au Parlement européen, sur l'état d'avancement des négociations.

4. Pour la négociation et la conclusion des accords visés au paragraphe 3, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, ainsi que des investissements étrangers directs, le Conseil statue à l'unanimité lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.

Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords :

- a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ;*
- b) dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.[...]*

6. L'exercice des compétences attribuées par le présent article dans le domaine de la politique commerciale commune n'affecte pas la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres et n'entraîne pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des États membres dans la mesure où la Constitution exclut une telle harmonisation.

Compléments

■ L'éducation est encore mentionnée de façon indirecte dans l'article II-92 du Titre IV intitulé *Solidarité*

Article II-92

Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail.

Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation.

■ L'éducation à la consommation et l'éducation à la santé sont mentionnées dans les articles correspondants

⇒ Dans la Section 6 du Chapitre III, on trouve à propos de la protection des consommateurs:

Article III-235

1. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs, ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.[...]

⇒ Dans le chapitre V, sur les Domaines où l'union peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément, dans la Section 1 sur la Santé publique, c'est l'éducation à la santé qui apparaît :

Article III-278

[...] L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique, ainsi que la prévention des maladies et affections humaines, et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également:

a) la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé;[...]

La question de la laïcité

La place dans le Traité constitutionnel de la question des religions, et celle par conséquent de la laïcité, ont fait l'objet de beaucoup de débats. Alors que certains États auraient voulu qu'il y ait des références explicites à la religion chrétienne, voire à Dieu, le compromis final a pu se faire sur la formule du préambule du Traité constitutionnel : « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit [...] ».

La différence avec la Constitution française est considérable. Celle-ci précise dès son article 1 que « La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Rien de semblable dans le traité constitutionnel, qui ignore le terme même de laïcité.

■ On trouve en revanche dans l'article II-70 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion des formules peu utilisées dans la tradition française :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. [...] ».

On est loin de la sobriété dans ce domaine de la Constitution française qui précise seulement que « [La France] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. »

■ De plus, l'article I-52 définit le statut « des églises et des organisations non confessionnelles ». Il les érige en partenaires permanents de l'Union.

Article I-52 Statut des églises et des organisations non confessionnelles

1. L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.

2. L'Union respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles.

3. Reconnaisant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations.

Quelques éléments d'analyse

Après les dernières révisions des traités européens (Maastricht, Amsterdam, Nice), l'éducation et la formation professionnelle sont présentes dans les textes sous deux aspects :

1. *Les compétences respectives de l'Union et des États-membres : les textes n'ont pas changé depuis le traité de Maastricht. Celui-ci avait innové en intégrant pour la première fois deux articles spécifiquement consacrés l'un à l'éducation générale, l'autre à la formation professionnelle. Ces deux articles reconnaissent cependant la compétence exclusive des États-membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation de leur système éducatif ou de formation professionnelle.*

2. *La politique commerciale de l'Union : c'est l'Union qui représente les États dans les négociations commerciales internationales. Avant le sommet de Nice, les décisions relatives au commerce des services relevaient de la règle de l'unanimité, contrairement à la règle valable pour les marchandises (décisions à la majorité qualifiée). À Nice, la majorité qualifiée a été élargie au commerce des services, à l'exception des services de santé, de l'éducation et de la culture (où l'unanimité restait de mise, ce qui en fait donne à chaque État-membre un droit de veto). Cette triple exception était fondée sur le fait que, pour ces trois secteurs, les compétences sont partagées entre l'Union et les États-membres. Ce qui permet de voir que les deux questions (compétences et processus de décision pour le commerce des services) sont très liées.*

Au-delà des interrogations sur le traité dans son ensemble, la question est donc de savoir ce qui changera pour l'éducation avec le nouveau texte constitutionnel. Sous réserve de l'explicitation du sens à donner à quelques changements dans les formulations, les modifications peuvent apparaître comme assez minces.

On peut même noter une clarification dans les compétences puisqu'une catégorie nouvelle est créée, distincte des compétences exclusives et des compétences partagées. Il s'agit de celle des « domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément ». Elle regroupe la protection et l'amélioration de la santé humaine ; l'industrie ; la culture ; le tourisme ; l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle ; la protection civile ; la coopération administrative. Cette clarification est positive car elle limitera les tentatives renouvelées de la part de la Commission d'élargir ses compétences à ces secteurs.

En revanche, les formulations retenues pour le commerce international sont moins précises. **L'unanimité, et par conséquent la possibilité pour un État membre de s'opposer à un accord, n'est plus requise pour le commerce « des services sociaux, d'éducation et de santé », sauf dans le cas où « ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services ».**

De façon analogue, l'unanimité est requise pour les « services culturels et audiovisuels » seulement si les « accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ».

Il faut également analyser ce qui concerne éducation et formation dans le cadre du sort réservé aux services publics. **La Convention a refusé de les intégrer dans les valeurs de l'Union ; ce n'est pas anodin. Ils apparaissent sous la forme de Services d'intérêt économique général. Même la notion de Service d'intérêt général, jusque là employée dans les textes de l'Union européenne, a disparu.** De nombreuses analyses sur les services publics dans le traité sont disponibles.

Enfin, conséquence de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux, le droit à l'éducation et à la formation professionnelle apparaît dans le Traité. Si la référence à la gratuité de la scolarité obligatoire est positive, on notera quand même qu'il n'est jamais question de service public d'éducation. Cette absence est d'autant plus lourde de signification que la liberté d'enseigner et le « droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques » figurent dans le texte (conformément à la législation nationale, cependant). On peut également s'inquiéter la partie non obligatoire de l'enseignement ; en France avant 5 ans et après 16 ans si les recommandations du Rapport Thélot sont suivies. École ou crèche, gratuit ou payant, formateurs issus de l'entreprise ? Autant de questions à poser en lien avec le rapport Thélot et la loi d'orientation.

Il y a plus que des nuances entre la définition des compétences dans les traités et les pratiques réelles. On sait en effet que les traités n'ont pas empêché les instances européennes d'exercer une influence de plus en plus forte sur les politiques éducatives nationales.

Nous devons également lire le traité avec le filtre de la future loi d'orientation. Il faut savoir que 70% des lois votées dans notre pays le sont pour harmoniser notre législation avec les textes européens (loi d'orientation pour l'école mais aussi le travail, l'énergie, l'agriculture, les télécommunications...). De longs extraits du traité se retrouvent à peu de choses près dans le rapport Thélot. Dans l'esprit en tout cas c'est une évidence.

Même chose pour la laïcité. Quelle valeur aurait la loi de 1905 si le traité devenait Constitution de l'Europe. Ne parlons même pas de la loi sur la laïcité de 2004, mais ça n'a pas la même portée. Il n'est pas étonnant que *certain*s parlent en ce moment de la modifier (bien que *d'autres* poussent de grands cris).

Ce document a été élaboré à partir d'un travail de Louis Weber de l'Institut de recherche de la FSU.

Je me suis permis d'ajouter quelques éléments d'analyse notamment sur les services public, la gratuité et le lien avec nos lois nationales.

Anne Tuillon