

LE DROIT À L'ÉDUCATION : QUELQUES CONSIDÉRATIONS SUR LES DIFFICULTÉS
ET LES CONDITIONS DE SON APPLICATION EFFECTIVE DANS L'ESPRIT DE
L'ARTICLE 13 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION MONDIALE POUR L'ÉCOLE INSTRUMENT DE
PAIX DANS LE CADRE DES TRAVAUX DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS,
GENÈVE, 27 NOVEMBRE 1999

Présentation

L'EIP est une organisation internationale non gouvernementale fondée à Genève en 1967. Elle a principalement pour objectifs, premièrement, de contribuer activement à la reconnaissance et à l'application entières et effectives du droit à l'éducation pour tous et pour toutes et cela, dans les secteurs de l'éducation formelle et non formelle. Deuxièmement, l'EIP s'est depuis longtemps employée à proposer des approches et des matériels pédagogiques favorisant le respect des droits de l'homme et visant à améliorer la qualité de l'enseignement. Ces deux objectifs s'inscrivent de plain-pied au sein d'une réflexion sur l'état du droit à l'éducation dans le monde. En effet, les efforts que l'Organisation a consentis à ce jour au plan de l'éducation aux droits de l'homme et à la paix vont de pair avec les conditions à réunir pour que les diverses populations scolaires puissent jouir du droit effectif à l'éducation.

Le contenu des trois parties du présent texte fait suite à un document de réflexion diffusé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et intitulé : *Projet d'observation générale concernant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, vingt-et-unième session, 1999.

À l'instar des précédentes observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le Comité) mis en place par le Conseil économique et social des Nations Unies pour veiller à la bonne application par les États du *Pacte* du même nom (ci-après le *Pacte*), le *Projet d'observation générale* n°13 (ci-après le *Projet*) vise à fournir un cadre pour une interprétation plus précise et, partant, pour une application plus exigeante de l'article 13 du *Pacte* qui porte sur le droit à l'éducation. En partant de l'expérience acquise par le Comité à partir de l'examen des rapports fournis par les États parties au *Pacte* en application de cet article, le *Projet* se propose de «préciser le contenu normatif de l'article et les obligations qui en découlent, afin d'aider les États parties à appliquer le pacte » (par.3). et d'aider les mêmes États «à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de faire rapport sur la mise en œuvre du Pacte sur leur territoire».

I. Le contexte général de l'application effective du droit à l'éducation

Le texte soumis par le Comité souligne pertinemment la singularité du droit à l'éducation. Ce droit de l'homme est, selon nous, la porte d'entrée à l'autonomie, à la liberté et à l'indépendance matérielle. On relève avec satisfaction que, dans le paragraphe, «l'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine ». L'EIP partage ce point de vue pour peu que le contenu des enseignements dispensés soit conforme aux objectifs de paix, de respect des droits de l'homme et de tolérance tels qu'ils sont assignés au sein de l'article 13 du *Pacte*.

Nous pensons, par ailleurs, que la compréhension de l'état actuel du droit à l'éducation doit s'inscrire dans une lecture d'ensemble des problématiques politiques, économiques, sociales et culturelles. En effet, le droit à l'éducation ne saurait être isolé d'un ensemble d'autres droits qui renvoient, à leur tour, à d'autres réalités intimement liées l'une à l'autre.

Dans la mesure où le droit à l'éducation est présent dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, il est indéniable qu'une collaboration est nécessaire entre l'ensemble des

parties concernées chargées de leur application. La recension de ces instruments en a été faite par M. José L. Gomez del Prado, *Analyse comparative du droit à l'éducation tel que consacré par les articles 13 et 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par les dispositions figurant dans d'autres traités universels et régionaux, et des mécanismes établis, le cas échéant, pour suivre la réalisation de ce droit*, (E/C.12.1998/23). Néanmoins, l'initiative d'une réflexion commune comme la coordination des efforts qui sont menés dans cette perspective devrait revenir à l'organe chargé de veiller à l'application du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* c'est-à-dire, au Comité du même nom. C'est en effet dans ce seul *Pacte* que le droit à l'éducation est appréhendé dans toute sa plénitude, c'est-à-dire comme un droit reconnu à l'ensemble des êtres humains alors que les autres instruments l'appréhendent sous l'angle d'une catégorie spécifique de personnes : femmes, enfants, travailleurs migrants, réfugiés, etc., ou sous l'angle des atteintes que peuvent subir les droits de l'homme (*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1965), par exemple).

D'autre part, ce *Projet* est examiné dans un contexte marqué globalement par le caractère non-effectif de ce droit, voire sa régression. Le Comité en est certes conscient. Le *Projet* relève en effet que «Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus... » (paragraphe 3 du projet). Plus grave peut-être, le droit à l'éducation tel qu'il est prévu par le *Pacte* semble connaître des reculs. Le constat est en effet plus sévère dans le rapport de Mme Katarina Tomasevski, rapporteure spéciale de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'éducation pour qui : «l'exercice du droit à l'éducation a régressé au lieu de progresser ainsi qu'il est préconisé dans le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» (Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; *Document de base présenté à la journée de débat général sur le droit à l'éducation*, E/C.12/1998/18, paragraphe 1 ; voir également, Jean-Bernard Giquel, « Le droit à l'éducation et la persistance des inégalités », in : *Vues d'Afrique. L'éducation aux droits de l'homme*, Collection Perspectives régionales, n° 1, Genève : Cifedhop, octobre 1996, 96 et s.).

Les chiffres sont en effet éloquentes. Ils montrent d'abord que la situation du droit à l'éducation est catastrophique dans plusieurs parties du monde. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le dernier rapport du PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1999* (Bruxelles : De Boec, 1999.). Dans son *Rapport annuel* sur la situation des enfants dans le monde 1999, l'UNICEF souligne pour sa part qu'«un an avant l'an 2000, près d'un milliard d'habitants de la planète ne savent ni lire ni même écrire leur nom – et encore moins remplir un simple formulaire ou se servir d'un ordinateur ». Les statistiques par pays sur le taux d'alphabétisation, les taux nets de scolarisation ou encore sur les enfants ne terminant pas l'école primaire se passent de commentaires (cf. PNUD : l'indicateur 10 sur les disparités dans l'enseignement, p. 176 et ss.). Ils montrent ensuite que les écarts entre les pays du nord et les pays du sud se creusent davantage. Selon des données statistiques fournies par l'UNESCO pour l'année 1996, si les taux nets d'inscription dans le premier degré atteignent les 100% dans les pays de l'OCDE, ils baissent de manière significative dans les pays du sud et ce, de manière encore plus nette chez les filles. Il en va de même des autres indicateurs : indice d'espérance de vie scolaire, taux d'encadrement, etc. Ainsi, par exemple, en 1996, cet indice était de 2.3 au Niger soit le même qu'en 1990, avec 1.7 année d'espérance de vie scolaire pour les filles. Pour ce qui est du taux d'encadrement, c'est-à-dire le rapport élèves/maîtres, celui-ci était, en 1990, pour le premier du primaire, de 56.7/1 au Burkina Faso (50/1 en 1996), de 39.9/1 en Guinée (49.2/1 en 1996), de 57.4/1 au Rwanda (58.3/1 en 1996) ; pour les mêmes années, ce taux d'encadrement était, par exemple, de 17.7/1 en Allemagne (1990 et 1996), de 10.3/1 au Danemark (10.1/1 en 1996), de 15.4/1 au Canada (16.5/1 en 1996) ; ce dépasse les 30./1 dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Antilles (Chili,, El Salvador, Équateur, Haïti, Honduras, Nicaragua, République dominicaine, Pérou ainsi que le Mexique). Quoiqu'à moindre échelle, la situation du droit à l'éducation est à certains égards problématique aussi dans les pays développés. D'après l'UNICEF (supra), une analyse de 29 pays membres de l'OCDE révèle qu'une quantité non négligeable d'élèves – de 15 à 20% - quittent l'école sans avoir acquis les qualifications nécessaires pour trouver et conserver un emploi.

On peut en bonne partie imputer cet état de la situation aux faibles revenus d'États pour ce qui concerne les pays du Sud même si un certain nombre d'entre eux ont augmenté, en termes de PIB, les dépenses consacrées à l'éducation. Cet état de fait a néanmoins été aggravé par les

programmes d'ajustement structurel qui se sont traduits dans le domaine de l'éducation par un gel des budgets et des privatisation. C'est, par exemple, ce qui ressort du *Rapport final* du colloque conjoint UNESCO/OIT sur les programmes d'ajustement structurel et la condition du personnel enseignant, Dakar, 23-26 juin 1997, Partie 2 : L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le secteur de l'éducation.. À cette régression quantitative – c'est-à-dire nombre de personnes dans le monde mises en mesure de bénéficier de ce droit – il faut ajouter une régression qualitative c'est-à-dire portant sur la qualité de l'enseignement et le niveau de qualification atteint au terme de la fréquentation scolaire.

La situation en la matière est d'autant plus à déplorer que les moyens dont s'est dotée la communauté internationale sont dérisoires. Faisant partie des « mal aimés » des droits de l'homme, c'est-à-dire les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'éducation a été conçu d'une manière qui laisse au États une grande marge d'appréciation dans sa mise en œuvre quels que soient par ailleurs les efforts méritoires du Comité pour en améliorer l'exigibilité. C'est ensuite un droit pour la revendication duquel aucun recours n'a été prévu. Il subit de ce fait et de plein fouet la croissance des disparités économiques liées à une libéralisation sauvage. Faut-il rappeler aussi que «Dans une économie mondiale où les dépenses militaires s'élèvent à quelque 781 milliards de dollars par an, la communauté internationale n'a pas encore réussi à trouver les 7 milliards de dollars supplémentaires requis chaque année pour l'éducation au cours de la prochaine décennie» (UNICEF, supra).

II. Des États et de leurs obligations en vertu du Pacte et de son article 13 en particulier

Les observations qui suivent ont pour objet de donner au Pacte une plus grande juridicité et, partant, elles visent une plus grande effectivité du droit à l'éducation.

L'article 2 paragraphe 1^{er} du *Pacte* relatif aux obligations des États parties stipule que chacun d'entre eux s'engage « ...à agir [...] au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer

progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte... ». Il s'ensuit que pèsent sur les États des obligations à contenu variable.

La variabilité découle du caractère « progressif » de la réalisation des droits et de l'expression « au maximum des ressources disponibles ». Pour autant, la variabilité n'exclut pas l'existence d'obligations. En effet, l'article 2 n'est pas totalement dénué d'effets juridiques. Le Comité le souligne bien dans son observation n°3 relative à la nature des obligations des États parties (article 2, paragraphe 1^{er} du Pacte) lorsqu'il y est précisé que « chaque Etat partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits » (paragraphe 9) pour tirer la conclusion dans le même paragraphe 10 que « le pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum ». C'est dans ce sens que va la même observation lorsqu'elle en déduit, même paragraphe *in fine*, même si c'est implicitement, la prohibition de toute mesure régressive. Il reste néanmoins à aller plus avant dans l'interprétation de l'expression « maximum des ressources disponibles » ; ce qui pose la question des indicateurs permettant d'évaluer le niveau d'application effective du droit à l'éducation.

L'expression «maximum des ressources disponibles» pour imprécise qu'elle soit n'est pas totalement dénuée d'obligations juridiques. On peut considérer qu'elle induit largement la nécessité de déterminer des critères permettant d'apprécier l'effectivité du respect par les États des droits considérés, en l'occurrence le droit à l'éducation. Il faut d'abord noter qu'à travers les articles 2 et 13, les États s'engagent à consacrer des ressources à la réalisation du droit à l'éducation. Par ailleurs, et dans la mesure où le comité est chargé de veiller à la bonne application du *Pacte*, il ne peut le faire que s'il dispose de données et de paramètres lui permettant d'apprécier si ces ressources sont au niveau requis par rapport à l'objectif du Pacte et par rapport aux ressources dont dispose les États. Il nous semble que la compétence du Comité pour mettre en place des indicateurs de contexte, de performance et de réalisation du droit à l'éducation peut être établie, du moins dans leurs lignes directrices, à partir du texte même du *Pacte*.

Or, les paragraphes 57 à 74 du projet, paragraphes consacrés aux obligations des États parties et leur violation, sont totalement muets sur la question. A défaut d'en prévoir, le projet aurait pu, au moins, suggérer aux États de prendre en considération les travaux des organisations internationales compétentes ainsi que nombre de travaux d'expertises publiés en la matière. Cette lacune est d'autant plus curieuse que, sauf homonymie, le rédacteur est, par ailleurs, auteur d'une étude extrêmement intéressante sur la question; étude qui a été présentée au comité : Cf. Paul Hunt, *Obligations des Etats, indicateurs et critères : le droit à l'éducation*, (E/C.12/1998/11, 16/7/1998). Non seulement, l'auteur y recense les travaux qui ont été menés sur la question mais en plus, il suggère une méthode pour arriver à élaborer une série d'indicateurs à l'aune desquels peuvent être appréciés les mesures et les dispositifs mis en place par les États pour s'acquitter des obligations prévues par l'article 13. Cf. également le Document d'information présenté par Entraide universitaire Mondiale le 24/9/1998 lors du débat général sur le droit à l'éducation (E/C.12/1998/15). Partant de là, il convient, à notre avis, de relancer la réflexion sur les indicateurs ainsi que sur la pertinence de raffiner les grilles d'analyses relatives à l'application du droit à l'éducation.

III. Quelques repères pour évaluer l'application effective du droit à l'éducation

3.1 Les objectifs fonctionnels, éthiques et politiques du droit à l'éducation

Dans le paragraphe premier de l'article 13, le *Pacte* stipule que : «Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix».

Il ressort de ce paragraphe que l'éducation telle que l'envisage le *Pacte* doit non seulement fournir des enseignements destinés à permettre aux individus de jouer un rôle utile dans la société mais qu'en plus, ces enseignements doivent être dispensés dans une optique visant à développer le sens de leur dignité et à leur inculquer l'esprit de tolérance, le respect des droits de l'homme et la culture de la paix. Le contenu de l'éducation tel qu'envisagé par le *Pacte* est donc double : il a une dimension fonctionnelle, mais cette dimension n'est pas conçue en elle-même et pour elle-même, elle doit s'insérer dans une dimension qui est d'ordre à la fois éthique – le développement du sens de la justice – et politique, au sens de politikos, c'est-à-dire, de l'inclusion de l'individu dans la cité.

3.2 La prise en compte des facteurs d'équité, de respect et d'égalité

Dans ses paragraphes 4 à 7, le projet fait une lecture dynamique et contemporaine de ce paragraphe. Il l'interprète à la lumière d'un certain nombre d'instruments internationaux intervenus depuis l'adoption du *Pacte*, en 1966. Il s'agit, entre autres, de la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (Jomtien), de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de l'ensemble des documents élaborés suite à la conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue Vienne, en 1993. Les textes en question ont été adoptés dans des conditions telles que le projet considère, à juste titre, qu'ils « ...ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde » (paragraphe 6 et note 2). La conclusion en est qu'un certain nombre d'objectifs et de buts qui ont été retenus dans ces derniers sont considérés comme contenus implicitement dans le paragraphe 1^{er} de l'article 13. Il s'agit notamment de l'égalité entre les sexes et de la protection et du respect de l'environnement. Il va sans dire que cette obligation pèse sur les États autant lorsqu'ils organisent directement l'accès à l'éducation dans les écoles publiques que lorsqu'ils fixent des normes minimales que doivent respecter les établissements privés que les parents ont la liberté de créer en vertu du paragraphe 3 de l'article 13. Au sein des objectifs du paragraphe 1^{er} de l'article 13, le paragraphe 66 cité plus haut semble privilégier le respect des droits de l'homme. Pour importante qu'elle soit, cette référence ne suffit pas à englober la totalité des objectifs que doit poursuivre l'éducation au sens du *Pacte* : amitié entre les nations, les groupes raciaux, ethniques ou religieux, résolution pacifique des conflits, citoyenneté démocratique.

Partant de là, il nous semble qu'en vertu de l'article 13 les États sont non seulement tenus de veiller à expurger les manuels scolaires et autres ou matériels pédagogiques et didactiques qui sont utilisés dans les établissements des stéréotypes racistes, ethnistes ou sexistes ou tous autres éléments attentatoires aux droits de l'homme qu'ils contiennent mais qu'en plus, ils sont tenus de faire en sorte que les contenus de ces manuels et autres outils aillent dans le sens des objectifs et buts prévus par l'article 13 tel qu'il est actualisé par le Comité et qu'ils doivent intégrer cette dimension dans les rapports qu'ils soumettent au Comité.

3.3 Intégration dans les rapports des États d'une description plus détaillée des obligations à satisfaire

Dans son étude sur *Le droit à l'instruction, un droit fondamental. Esquisse d'une définition*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 30/11/1998, E/C.12/1998/16, Fons Coomans, en s'appuyant sur les travaux de A. Eide, propose de classer les différentes obligations contractées par les États en vertu de l'article 13 en trois catégories : obligations de respecter, obligations de protéger et enfin obligations de concrétiser. Partant de là, dans un appendice à son étude, il dresse un tableau permettant de rendre compte, sous cet angle, de la totalité des obligations de l'article 13. Si l'on devait classer l'obligation qu'ont les États de faire en sorte que l'éducation qu'ils organisent ou permettent d'organiser soit respectueuse des buts et objectifs énumérés au paragraphe 1^{er} du pacte, il nous semble évident qu'il faut la classer dans la première catégorie d'obligations c'est-à-dire celle en vertu desquelles ils sont tenus de concrétiser. Cette obligation est juridiquement exigible. Le pacte utilise en effet le verbe « devoir » : les États « ...conviennent que l'éducation doit viser... » (souligné par nous). Elle est également juridiquement exigible dans la mesure où les buts visés sont clairement identifiables : plein épanouissement de la personne et sens de sa dignité, respect des droits de l'homme, etc. Il s'agit, en d'autres termes de ce que le Comité qualifie dans son observation générale n°3 relative à la nature des obligations des parties (E/1991/23 du 14/12/1990) d'une obligation de résultat. Il s'ensuit que, dès lors qu'un État organise l'éducation ou permet qu'elle ait lieu dans des établissements privés, il doit veiller à ce que les programmes, en plus de fournir des savoirs opérationnels, soient conçus de manière à atteindre les objectifs du paragraphe 1^{er} de l'article 13.

Or, le *Projet* nous semble être en deçà de cette exigence. Il se contente de mentionner que «...Les Etats parties sont dans l'obligation de mettre en place et d'exploiter un système transparent et efficace pour voir si l'éducation vise en fait ou non aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13 » (paragraphe 66 *in fine*). Par ailleurs, en tant qu'obligation de résultat, le respect des objectifs devrait figurer dans les rapports soumis par les États au Comité. Il ne semble pas en être ainsi. Dans ses *Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (E/C.12/1991/1) du 17 juin 1991, on ne trouve nulle part de mention du contenu de l'éducation qui doit être dispensée. Des neuf paragraphes consacrés aux questions relatives au droit à l'éducation et auxquelles doivent répondre les États dans l'élaboration des rapports qu'ils soumettent au Comité (pp. 18-20), aucun n'est consacré de près ou de loin à cette question.

Conclusion

Le droit à l'éducation n'est pas un droit acquis pour tous et pour toutes, loin s'en faut. Le renforcement des moyens d'évaluation de son application ainsi que des obligations des États nous paraît tout aussi urgent que nécessaire. Mais à ces égards, nous ne saurions nous satisfaire d'une simple application quantitative de ce droit. Tous les êtres humains devraient, dès maintenant, avoir le droit d'être instruits, de savoir lire et écrire, certes. Mais ce que véhiculent les contenus de l'enseignement, les attitudes et les comportements des éducateurs, les directives ministérielles, est tout aussi important que le fait d'assurer une simple présence physique en classe. Les valeurs humaines inhérentes au respect de l'Autre, à la construction démocratiques et à la justice sociale se doivent de présider à toute application pleine et entière du droit à l'éducation.

En tant qu'ONG particulièrement sensible à toutes ces questions que nous venons d'évoquer, nous offrons de bonne foi notre collaboration aux autorités soucieuses de voir appliqué dans leurs pays respectifs ce droit à l'éducation encore si souvent dans le monde peu respecté.