

En Suisse: tensions entre politique migratoire et droit à l'éducation

Christiane Perregaux¹
Université de Genève, Suisse

Résumé

Ce texte met en évidence la tension qui existe en Suisse entre droit à l'éducation et politique migratoire, entre législation internationale, fédérale et cantonale. Christiane Perregaux montre que cette question actualise le rapport à l'autre, le rapport à l'étranger et qu'une analyse des initiatives nationales lancées en Suisse donne à voir qu'une politique du soupçon est à la base du rapport à l'autre au niveau fédéral. Pourtant, certains cantons, souverains en matière d'éducation, ont voulu rompre avec une logique d'exclusion et faire respecter le droit à l'éducation en acceptant dans leurs écoles tous les élèves quel que soit leur statut. A cause de la situation actuelle de plus grande fermeture à l'égard de l'étranger, le droit à l'éducation doit être sous haute surveillance.

C'est par un fragment de l'histoire de vie de Miguel² (Carreras et Perregaux, 2002: 47-61) privé d'école jusqu'à ce que le canton de Genève décide, en 1991, de respecter le droit à l'éducation, que nous entrerons dans la problématique traitée dans cet article.

“Je suis né à Genève. C'était en juillet 1972. Lorsque j'ai eu 8 ans, mon père a décidé de retourner en Espagne pour des raisons de santé et aussi parce qu'il avait le désir de rentrer au pays.[...] Donc j'avais à peu près 8 ans et mon frère en avait 4. Mais l'entreprise a fait faillite et mon père s'est retrouvé au chômage à un âge difficile: il avait 45 ans et il lui restait le choix, rester ou repartir. Lui qui ne s'est jamais imposé, il nous a demandé ce que nous voulions faire: travailler ou continuer des études.[...] Mon frère et moi, nous avons donc décidé de revenir en Suisse et de poursuivre les études que mon père ne pouvait pas nous payer en Espagne, vu notre situation précaire. Mais mon père devait partir

¹ Notice biographique: Professeure adjointe, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (section sciences de l'éducation), Université de Genève s'intéresse particulièrement aux changements socioculturels et sociolinguistiques dans les sociétés et les systèmes éducatifs traversés par les phénomènes migratoires. Ces recherches s'axent notamment sur les changements linguistiques de la population et de l'institution scolaire (avec propositions de nouvelles approches didactiques plurilingues) et sur le rôle de la scolarisation dans l'acculturation des familles. Elle est également Présidente du Centre de Contact Suisses-Immigrés de Genève.

² Ce passage est tiré de l'ouvrage *Histoires de vie, histoires de papiers de Laetitia Carreras et Christiane Perregaux, 2002, aux Editions d'En Bas à Lausanne*, ouvrage publié par le Centre de Contact Suisses-Immigrés de Genève pour le dixième anniversaire du respect du droit à l'éducation à Genève (1991-2001).

seul puisque le statut de saisonnier ne nous permettait pas de l'accompagner. C'était en 1987. Nous l'avons rejoint en 1989.

Cette époque a été très dure pour moi. Je me retrouvais à 15 ans, en pleine adolescence, sans mon père, au moment où l'image du père compte beaucoup pour sa propre formation. Je l'avais sans l'avoir. Il était loin 9 mois, il rentrait et passait le reste de l'année avec nous³. [...] Lors de mon retour en Suisse, je n'étais plus du tout à l'aise en français. [...] Je me rappelle avoir débarqué dans ma nouvelle classe en plein cours de maths. Le directeur adjoint du collège m'a présenté à la classe. Je me rappelle ce face à face avec une classe que je ne connaissais pas. Je me demandais ce qu'ils allaient dire, ce qu'ils allaient croire. [...] C'est une prise de conscience inconsciente de se sentir clandestin. C'est là, présent, un tabou en fait qu'il ne faut pas mettre en avant. Chaque fois que j'en parlais avec mes parents ou que le sujet était abordé, c'était d'une façon craintive, c'était le côté prohibé qui ressortait, la prohibition: «Il faut faire attention, il ne faut pas faire ça».

[...] J'avais un statut précaire mais en même temps, j'avais accès à l'éducation. J'avais le droit d'aller à l'école. Je me disais que si j'étais accepté à l'école, j'étais accepté presque partout. L'école, c'est le lieu de tous les jours, c'est là qu'on vit six à sept heures par jour. C'est vrai que des sorties avec des copains étaient souvent filtrées par mon père mais je ne pensais pas qu'il nous les interdisait pour des raisons de statut. Je voyais plutôt là son côté méditerranéen, son côté espagnol.

Je n'ai pas encore l'esprit libéré de ce que nous avons vécu''.

Dans ce fragment, Miguel met en scène la tension existant entre droit à l'éducation et politique migratoire ou plus précisément entre droit à l'éducation et autorisation de séjour en Suisse. Le fait d'être né en Suisse et d'y avoir vécu 8 ans ne lui donne aucun droit et il trouve la clandestinité en revenant à Genève à l'adolescence pour rejoindre son père titulaire d'un permis de saisonnier. Son entrée au collège, en 1989, coïncide avec les premiers temps du respect du droit à l'éducation dans ce canton. La décision formelle n'est pas encore prise (elle le sera le 20

³ Le saisonnier (permis A) doit rigoureusement travailler en Suisse 9 mois pendant quatre ans d'affilée pour obtenir un permis B. Au bout d'un an, le permis B rend possible le regroupement familial pour autant que le travailleur puisse remplir certaines conditions: avoir un logement convenable, avoir un salaire suffisant, montrer que la vie familiale se déroule en Suisse.

novembre 1991) mais l'ouverture et l'acceptation des jeunes clandestins dans le système scolaire est déjà implicite.

Mais posons le décor plus général. Le respect du droit à l'éducation, compris comme le droit à la scolarité de tous les enfants vivant sur un territoire donné, n'était pas une évidence en Suisse et ne l'est pas encore dans tous les cantons et pour toutes les catégories d'élèves. Si ce droit est respecté pour les élèves de nationalité suisse et pour les élèves d'origine étrangère bénéficiaires d'un permis de séjour ou d'établissement, en revanche il a exclu et exclut parfois encore les enfants n'ayant pas de présence légale en Suisse: enfants de travailleuses et travailleurs saisonniers dès les années 1960 environ, qui vivaient clandestinement en Suisse avant que leurs parents puissent accéder à un permis de séjour; enfants de familles sans-papiers ou sans statut légal, fuyant aujourd'hui la pauvreté galopante qui assaille leur pays, conséquence de l'économie libérale planétaire. Cette réticence fédérale à respecter le droit à l'éducation en Suisse s'est confirmée par la réserve adoptée par le Conseil National au moment de la ratification en 1997⁴ de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Afin de mieux comprendre les enjeux de ce droit et comment il a pu être partiellement conquis dans la dernière décennie du siècle dernier, nous privilégierons deux axes de réflexion: le premier concerne la politique migratoire de la Suisse ou ce qui en a tenu lieu et en quoi elle a constitué et constitue toujours un obstacle à l'affirmation du droit à l'éducation; le second s'ancre sur le discours des instances éducatives aux niveaux fédéral et cantonal⁵. Nous nous trouverons alors au cœur de contradictions qui ont émergé du travail mené par certaines associations⁶ pour mettre les autorités politiques devant leurs responsabilités tant politiques qu'éthiques. C'est ici qu'intervient le lien entre université et cité: l'institution académique offrant le cadre propice à la recherche

⁴ Rappelons que cette Convention a été adoptée par la Communauté internationale le 20 novembre 1989 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies à New-York.

⁵ Dans le cas du droit à l'éducation, les confrontations entre diverses législations et le politique se posent aux niveaux:

- International, avec la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations-Unies,
- National, avec la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 qui stipule implicitement le non-respect du droit à l'éducation en ayant adopté le statut de saisonnier (Permis A) qui prive les étrangers du regroupement familial,
- Cantonal, avec la garantie de la souveraineté cantonale en matière d'éducation (prévue dans la Constitution suisse). Le canton a le devoir de scolariser tous les enfants qui se trouvent sur son territoire.

⁶ A Genève, l'Association Genevoise pour la Reconnaissance et l'Encadrement des Enfants sans statut légal et le Centre de Contact Suisses-Immigrés ont été en premières lignes pour rendre publiques ces contradictions et les utiliser en faveur du droit à l'éducation pour tous.

pluridisciplinaire va proposer à la cité (ici avec le relais du monde associatif) une nouvelle lecture de la réalité, donc de nouveaux instruments de compréhension et d'action.

La construction d'une politique du soupçon

Si le droit à l'éducation est un véritable enjeu politique dans ce pays c'est que, selon les décisions prises, il actualise un autre rapport à *l'autre*, à *l'étranger*. Un rapport qui tient ou ne tient pas pour pertinent le statut ou la nationalité des enfants. Or, nous savons que la politique migratoire de ce pays a été construite dès après la première guerre mondiale sur *la peur de l'autre* appelée en Suisse alémanique *Ueberfremdung* (surpopulation étrangère). Si la Suisse moderne est née de la constitution de 1848, confirmée en 1876, il a cependant fallu attendre les années 1925-1930 pour qu'il soit question d'une loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, les cantons ayant eu jusque là toute souveraineté dans ce domaine. Leurs pratiques provenaient de l'histoire propre à chacun. Rappelons, par exemple, que Neuchâtel avait octroyé en 1849 déjà le droit de vote aux étrangers habitant le canton depuis au moins cinq ans.

La loi fédérale de 1931 qui institue une hiérarchie complexe de statuts pour les étrangers est toujours en vigueur, augmentée, modifiée par plusieurs arrêtés et ordonnances à tendance restrictive depuis plus de 70 ans. Elle ne développe pas à vrai dire une politique migratoire préconisant, par exemple, la nécessité pour un pays comme la Suisse de faire appel à une population étrangère pour des questions de développement économique, de démographie ou humanitaire mais se contente de gérer les flux migratoires, notamment à partir des pressions des mouvements xénophobes.

Le recensement des initiatives nationales⁷ lancées en Suisse (voir ci-dessous, tableau 1) montre bien la place prise par *l'étranger* dans le débat public, mais également de l'orientation de celui-ci enfermé dans les thématiques récurrentes de *l'emprise étrangère, du surpeuplement, de la limitation et de l'abus*. Cette approche sémantique de la vision de l'autre à travers les initiatives donne une idée rapide de la manière dont se constitue et se nourrit une certaine représentation collective de *l'autre* en Suisse. Avec ce paradoxe étrange qui veut que la population illustre son côté *Croix-Rouge* en montrant une grande générosité financière lorsqu'il s'agit de soutenir des populations blessées - notamment par la guerre ou

⁷ L'initiative fait partie des instruments démocratiques suisses. Des citoyens qui veulent qu'une proposition nouvelle passe devant le peuple, peuvent lancer une initiative pour laquelle ils auront besoin de recueillir au minimum 50 000 signatures valables.

par des cataclysmes naturels - pour autant que les gens restent chez eux... A plusieurs reprises, mais principalement lors de la guerre au Kosovo, la générosité a fait place au soupçon pour ne pas dire au rejet, lorsqu'un certain nombre de victimes de la guerre ont rejoint la Suisse, où elles avaient des parents installés depuis longtemps comme migrants économiques.

De 1968 à 2002, sur dix-sept initiatives recensées sur le site de la Confédération helvétique, seules deux offrent une vision positive de *l'autre*: la première *Etre solidaire* a été repoussée par 84% des votants en 1981, alors que la seconde *Pour l'éducation aux droits de l'homme dans l'école publique et privée* (qui ne traite pas tout à fait de la même thématique que les autres, mais nous avions envie de ne pas donner une image trop unilatérale des initiatives) n'a pas recueilli en 1989 les 50 000 signatures qui lui auraient permis d'être proposée au vote populaire. Il est dès lors plus facile de comprendre que le respect du droit à l'éducation en faveur des enfants sans statut (à titre provisoire ou plus définitif) en Suisse n'est pas agréé par toutes les composantes politiques du pays.

Tableau 1
Les initiatives concernant la présence des étrangers
en Suisse entre 1968 et 2002

Les initiatives	Résultats	Dates
Contre la pénétration étrangère	retirée ⁸	20.03.1968
Contre l'emprise étrangère	refusée ⁹	07.06.1970
Contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse	refusée	20.10.1974
Contre l'emprise étrangère	refusée	13.03.1977
Pour une limitation annuelle des naturalisations	refusée	13.03.1977
<i>Etre solidaire</i>	refusée	05.04.1981
Pour la limitation de l'immigration	refusée	04.12.1988
Contre la surpopulation étrangère	échouée ¹⁰	04.08.1987
Pour la limitation de l'accueil des demandes d'asile	échouée	05.12.1986
<i>Pour l'éducation aux droits de l'homme dans l'école publique et privée</i>	échouée	21.03.1989
Contre l'immigration massive d'étrangers	échouée	21.08.1991

⁸ Les initiants mettent fin au processus.

⁹ Lors de votation populaire.

¹⁰ Nombre insuffisant de signatures recueillies.

et de requérants		
Pour une politique d'asile raisonnable	nulle/ parlement	14.03.1996
Contre l'immigration clandestine	refusée	01.12.1996
Pour une réglementation de l'immigration (18%)	refusée	24.09.2000
De la retenue en matière d'immigration	échouée	13.03.1997
Contre les abus dans le droit d'asile	refusée	24.11.2002
Limitation de l'immigration en provenance d'Etats non-membres de l'UE	Nouvelle initiative	

Source: auteur

Ajoutons encore que nous n'avons pas tenu compte dans ce tableau des initiatives concernant les questions internationales comme l'adhésion à l'Europe.

Une école du respect

Comment réagissent les instances politiques et les systèmes éducatifs à la scolarisation de tous les élèves? Sont-ils dans une logique d'exclusion ou jugent-ils que leur devoir est avant tout de scolariser sans discrimination les élèves qui se trouvent sur leur territoire? Nous traiterons de cette question à trois niveaux:

Le niveau fédéral - Comme nous venons de le voir, la Confédération est très restrictive lorsqu'il s'agit de la législation concernant les étrangers, mais dans la Constitution de 1848 déjà, de 1878 et dans l'actuelle elle est très générale en ce qui concerne l'école obligatoire qui n'est pas de son ressort et elle propose le texte suivant:

“Les cantons pourvoient à l'instruction primaire qui doit être obligatoire, et, dans les écoles publiques, gratuite”.

Il n'est, donc, pas question ici du type d'enfants qui fréquentent les écoles, mais de la délégation aux cantons de la scolarisation obligatoire. Ces derniers, usent-ils de leur liberté et de leur responsabilité pour scolariser tous les élèves quel que soit leur statut? Au niveau fédéral toujours, la Conférence Suisse des Chefs de Départements d'Instruction Publique (CDIP) à tenu à préciser en 1991, dans une recommandation sans force exécutoire et de façon certes assez implicite, que *“la CDIP réaffirme le principe selon lequel il importe d'intégrer tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant*

toute discrimination". Une façon subtile d'inciter les cantons à scolariser tous les enfants sans entrer frontalement dans la question politique.

Le niveau cantonal - Les cantons, quant à eux, s'étaient laissés, à leur insu aurait-on tendance à dire, déposséder de leur souveraineté en matière d'éducation. La constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 dit dans son article 62:

"L'instruction publique est du ressort des cantons. Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction et la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre".

La découverte de la situation des enfants clandestins dans les années 1985-1990¹¹ a obligé les cantons à reconsidérer leur position et à prendre des décisions. Ils ont été plusieurs à relire leur législation cantonale (bien que soumise à la législation fédérale) affirmant l'obligation de scolariser tous les enfants habitant leur territoire.

Le niveau international - Au moment où la position dure de certains politiciens commençait à s'assouplir, l'adoption de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant¹² par la Communauté internationale, le 20 novembre 1989, a été une aide importante pour faire

¹¹ Le débat a traversé tous les cantons. La Commission fédérale de l'Unesco avait organisé à Fribourg, en 1989, une réunion de tous les Secrétaires généraux des Départements de l'Instruction Publique de Suisse. Certains cantons comme ceux de Neuchâtel et de Genève avaient affiché clairement et publiquement leur attachement au droit à l'éducation. Le chef de Département de l'Instruction Publique neuchâtelois, le libéral J. Cavadini, également Président de la CDIP, avait été appelé à Berne par le Conseiller fédéral en charge du Département de Justice et Police, pour recevoir l'injonction de ne pas scolariser les enfants clandestins. J. Cavadini avait maintenu sa position de principe: tous les enfants doivent être scolarisés.

¹² Convention internationale relative aux droits de l'enfant: Droit à l'éducation, article 28:
"Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'exercer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances:

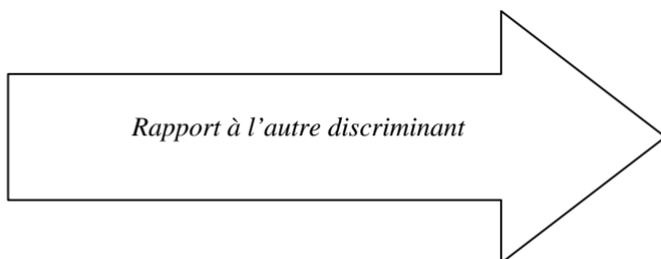
- a) *ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;*
- b) *ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;*
- c) *ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;*
- d) *ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles"*.

avancer le processus amenant au respect du droit à l'éducation. Ainsi, dans la déclaration genevoise du 20 novembre 1991 qui officialise le respect du droit à l'éducation par le Département de l'Instruction Publique, il est expressément fait mention, entre autres arguments, de l'importance du respect de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

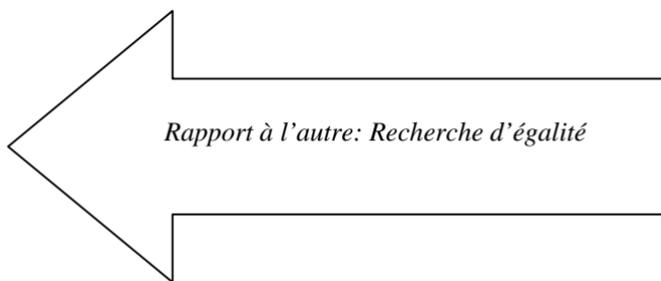
Nous illustrons dans le tableau ci-dessous (tableau 2) les deux logiques qui se confrontent. La première est une logique de refus et de fermeture et la seconde cherche à concrétiser le discours qui veut donner à chaque enfant une égalité de chance sans tenir compte de son origine et de son statut. Dans ce cas, nous sommes en présence d'une perception universaliste du droit à l'éducation qui fait de tout enfant, où qu'il se trouve, un écolier potentiel et réel et d'une perception relativiste, où il serait acceptable que le droit à l'éducation ne soit pas respecté selon les situations. Dans cette interprétation, l'enfant n'est plus porteur de ce droit, mais il en est bénéficiaire en fonction du lieu, du statut et de l'origine de sa famille.

Tableau 2
Le droit à l'éducation entre
logique d'exclusion et logique d'intégration

1) **Rapport à l'autre discriminant** / la législation fédérale sur les étrangers prime sur toutes les autres et elle est la seule à devoir être respectée (du point de vue des autorités fédérales) / son interprétation, particulièrement restrictive et ne tenant compte ni de la souveraineté des cantons ni de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, peut aboutir à une non scolarisation des enfants.



2) **Rapport à l'autre construit dans une recherche d'égalité** / la recommandation de la CDIP de 1991 / les législations cantonales sur l'éducation et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant affirment l'obligation de scolariser tous les enfants.



Source: auteur

Légalisme versus humanisme

Il serait temps de mener à nouveau une étude pour évaluer la situation, un peu plus de dix ans après le débat suisse sur le droit à l'éducation. Nous faisons l'hypothèse que les cantons se répartiraient en quatre catégories: *la première* rassemblerait les cantons respectant non seulement ce droit, mais l'ayant élargi à la formation professionnelle en école; dans *la seconde* se trouveraient ceux qui le respectent *stricto sensu* pendant la

scolarité obligatoire, mais pas au-delà; *la troisième* accueillerait ceux qui le respectent habituellement, mais qui s'offrent certaines libertés lorsqu'il s'agit d'enfants de requérants d'asile ou de jeunes clandestins, alors que *la quatrième* affirmerait son refus de scolarité pour certains enfants. Il n'est pas question dans ce cas de transgresser la législation fédérale qui reste alors la référence. Une étude comparée (Perregaux et Togni, 1989) nous avait montré que la France et l'Italie se trouvaient dans la première catégorie, le Texas également, après avoir été condamné par la Cour suprême des Etats-Unis pour ne pas avoir respecté le droit à l'éducation pour les jeunes mexicains, ayant traversé la frontière avec leurs parents clandestins. L'Allemagne laissait la liberté de régler la question aux Länder. Qu'en est-il aujourd'hui?

La période qui s'annonce risque d'être tumultueuse. De nouvelles initiatives - qui voudraient, selon la tradition, durcir l'entrée en Suisse et l'accueil de migrants économiques et politiques - sont prêtes à être lancées. De nombreuses décisions restrictives (administratives et politiques) *clandestinisent* des enfants et des jeunes qui avaient un statut - certes précaire - jusque-là. Une rapide lecture des déséquilibres mondiaux laisse présager d'une augmentation des flux migratoires malgré les barricades illusoires, qui se dressent en Europe autour des pays d'immigration. Sachant qu'un droit n'est jamais définitivement acquis, il convient aujourd'hui d'assurer une résistance du côté de la politique migratoire et une surveillance active du côté du droit à l'éducation.

Références bibliographiques

Département de l'Instruction Publique. (1991). *Déclaration genevoise du 20 novembre 1991 concernant le Droit à l'Education*. Genève.

Carreras, L. & Perregaux, C. (2002). *Histoires de vie, histoires de papiers*. Lausanne: Editions d'En Bas et Genève: Centre de Contact Suisses-Immigrés.

CDIP (1991). *Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991*. Berne: CDIP.

Constitution helvétique. <http://www.admin.ch>

Convention internationale relative aux droits de l'enfant. <http://unicef.org>

Recensement des Initiatives populaires. <http://www.admin.ch>

Perregaux, C. & Togni, F. (1989). *Enfant cherche Ecole*. Genève: Editions Zoé.