

Quel droit à l'éducation pour les migrants?¹

Alfred Fernández²

Université d'Été des Droits de l'Homme

Droit à l'Éducation et la Liberté d'Enseignement (OIDEI)

Genève, Suisse

Résumé

Ce texte s'attache à déterminer les exigences des droits de l'homme par rapport à l'éducation des migrants sur la base du texte de la Convention des Nations Unies et les documents adoptés par les organes de l'ONU. Il s'interroge également sur l'impact d'une prise en compte adéquate du droit à l'éducation des migrants sur le système éducatif dans son ensemble. En conclusion l'auteur propose une réflexion sur le type de politique qui devrait être appliqué pour répondre aux exigences de la dignité humaine dans ce contexte.

Resumen

Este texto intenta determinar las exigencias de los derechos humanos con respecto a la educación de los migrantes fundándose en el Convenio de Naciones Unidas y de los documentos adoptados por los órganos de la ONU. El artículo se interroga de igual forma sobre el impacto de una adecuada consideración del derecho a la educación de los migrantes en el sistema educativo. En conclusión el autor propone una reflexión sobre el tipo de política que debería fomentarse para responder a las exigencias de la dignidad humana en este contexto.

Quel droit à l'éducation pour les migrants? est une des questions récurrentes dans les droits de l'homme. En effet, nous avons trop souvent l'impression que le droit à l'éducation est en général considéré comme un droit destiné aux seuls citoyens de l'Etat-nation. Il convient donc de s'interroger sur ce que le droit international dit sur les migrants par rapport à l'éducation.

Le droit à l'éducation est à la fois un droit économique, social et culturel et un droit civil et politique. Comme l'a souligné le Comité des droits économiques sociaux et culturels "*le droit à l'éducation incarne l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme*" (1999: par. 2). Les articles 13 et 14 du Pacte sur les droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) reconnaissent que l'éducation est une condition fondamentale pour le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Depuis la fin des années '90, la communauté internationale s'est pour la première fois et d'une manière toute particulière intéressée à ce droit, ce qui a abouti à la nomination, dans le cadre de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, d'un

¹ Je remercie Mme Danièle-Anne Rens de sa collaboration dans la rédaction de ce texte.

² Notice biographique: Président de l'Université d'Été des Droits de l'Homme.

rapporteur spécial sur le droit à l'éducation en la personne de Mme Katarina Tomasevski.

Quelle éducation pour quelle société ?

Dans nos sociétés multiculturelles³ que les migrations rendent de plus en plus métissées, il est opportun de se demander quel est le rôle de l'éducation et si ce rôle restera le même par le passé.

A la fin des années '70, le groupe de musique rock Pink Floyd portait sur cette question un regard critique, voire même féroce et, face à l'éducation, il résumait son attente en ces termes :

*“We don't need no education
We don't need thought control...
Teachers them kids alone...
All in all it's just another brick in the wall...”*

C'est ainsi en effet que Pink Floyd critiquait le rôle classique de l'instruction publique, rôle qui pour lui ne consisterait ni plus ni moins qu'à consolider l'Etat-nation. Plus d'un siècle auparavant, en 1805 déjà, cette conception ressortait clairement d'une note rédigée par Napoléon qui déclarait:

“Il n'y aura pas d'Etat politique fixe s'il n'existe pas un corps de professeurs avec des principes fixes. Tant qu'on n'enseignera pas dès l'enfance qu'il faut être républicain ou monarchiste, catholique ou irrégieux, l'Etat ne formera pas une nation” (Napoléon, 1939: 213).

De nos jours, la *Déclaration sur la diversité culturelle* propose une formulation du droit à l'éducation radicalement opposée à cette conception de l'empereur et même aux idées républicaines du début du XIXe siècle. Ainsi dispose-t-elle dans son article 5:

“Toute personne à droit à une éducation et une formation de qualité qui respecte pleinement son identité culturelle” (UNESCO, 2001).

Le mot *toute* mérite ici d'être souligné, de même que l'adjectif *qualité*, la mention *l'identité culturelle* et l'adverbe *pleinement*.

³ Nous entendons par *multiculturel*, le fait que les représentants de plusieurs cultures coexistent dans nos sociétés.

Nous voici, donc, en présence d'un nouveau standard qui va bien au-delà de l'article 26 de la *Déclaration Universelle des droits de l'homme* et de l'article 13 du *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*.

L'approche napoléonienne se fondait sur la notion de *citoyenneté républicaine* qui, selon Albala-Bertrand (1996), met l'accent sur l'individu en tant que membre d'une société politique par rapport à certains principes fondamentaux: le sentiment d'appartenance à une communauté politique, la loyauté envers la patrie et la prédominance des devoirs civiques sur les intérêts individuels. Pour mieux cerner le contenu, cette notion peut être opposée à celle de *citoyenneté libérale*. L'idée centrale de celle-ci est que tous les individus sont égaux et dépositaires de droits inaliénables qui ne peuvent être annulés par l'Etat. Cette idée est à l'origine des droits de l'homme tels que nous les connaissons (droits civils et politiques).

La vision exprimée dans l'article 5 de la *Déclaration sur la diversité culturelle* (UNESCO, 2001) se fonde sur une conception nouvelle de la société qui privilégie la diversité comprise comme richesse tout en maintenant la cohésion sociale. Cette formulation se retrouve fréquemment depuis les dernières années dans de nombreux textes de l'Union Européenne⁴. C'est ce que l'on pourrait appeler la tendance lourde des droits de l'homme qui consiste à respecter les identités en sauvegardant des valeurs universelles.

Cette vision s'insère dans une approche de l'éducation fondée sur le droit, ce que la Rapporteuse spéciale a très bien exprimé dans la demande de prévoir "*la mise en place d'un cadre juridique d'ensemble qui englobe toutes les facettes de l'éducation et tous les droits de l'homme*" (Tomasevski, 2002: 12) et donc aussi ceux des migrants. En effet, pour Mme Tomasevski, la réalisation progressive du droit à l'éducation passe par les trois principales étapes suivantes de la lutte contre l'exclusion:

- "*La première étape consiste à accorder le droit à l'éducation à ceux qui en étaient traditionnellement privés (comme les peuples autochtones ou les non-ressortissants) ou à ceux qui n'y ont toujours pas accès (...)*"

⁴ Voir, par exemple, le texte suivant: Commission Européenne (2001), *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, Doc.COM (2001) 678 final, Bruxelles: Commission Européenne.

L'éducation en débats: analyse comparée, Vol 2

- *La deuxième étape consiste à lutter contre la ségrégation en matière d'éducation et à favoriser l'intégration (...)*
- *La troisième étape nécessite une adaptation de l'enseignement aux divers sujets du droit à l'éducation, c'est-à-dire que ce ne sont plus les nouvelles catégories d'individus ayant accès à l'enseignement qui devront s'adapter aux conditions existantes, mais plutôt le système éducatif qui devra être mis en conformité avec les principes du droit de chacun à l'éducation et de l'égalité de droits dans ce domaine” (Tomasevski, 2002: 15).*

La Rapporteuse spéciale a en outre fait observer que “*la Commission des droits de l'homme a rappelé la nécessité d'assurer progressivement un enseignement primaire obligatoire, gratuit et accessible à tous, et énuméré les catégories de personnes qui sont souvent privées de leur droit à l'éducation: (...) les enfants migrants*” (Tomasevski, 2002: 16), en particulier.

Le droit des migrants à l'éducation

En ce qui concerne le sujet de la présente étude, un fait nouveau est intervenu récemment. En effet, la *Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et de leurs familles* est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, car 20 pays l'ont ratifiée (nombre minimum requis pour que cette convention des Nations Unies entre en vigueur). De plus, un comité d'experts sera chargé de la surveillance de l'application de cette convention. Ceci est très important puisque, jusqu'à présent, 6 autres conventions seulement, sur les 52 instruments internationaux existants, ont été placées sous la surveillance d'un comité: ce sont celles qui font référence aux droits civils et politiques, aux droits économiques, sociaux et culturels, à la discrimination raciale, à la discrimination à l'égard des femmes, aux droits de l'enfant et à la lutte contre la torture. Il s'agit donc d'un fait majeur dans l'histoire de la protection des droits de la personne humaine.

La *Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et de leurs familles* n'a pas omis la question de l'éducation des migrants. Deux de ses articles, les articles 30 et 31 se réfèrent directement au droit à l'éducation. Leur contenu est le suivant:

Article 30

“Tout enfant d'un travailleur migrant a le droit fondamental d'accès à l'éducation sur la base de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat en cause. L'accès aux établissements préscolaires ou scolaires publics ne doit pas être refusé à des enfants ou limité en raison de la situation irrégulière quant au séjour ou à l'emploi de l'un ou l'autre de leurs parents ou quant à l'irrégularité du séjour de l'enfant dans l'Etat d'emploi” (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/m_mwctoc_fr.htm).

Dans cet article, les mentions suivantes méritent de retenir notre attention, car la convention octroie le même droit à tous en dépit de la situation dans laquelle se trouvent les intéressés: *Egalité de traitement, situation irrégulière des parents, situation irrégulière de l'enfant.*

Article 31

1. *“Les Etats parties assurent le respect de l'identité culturelle des travailleurs migrants et des membres de leur famille et ne les empêchent pas de maintenir leurs liens culturels avec leur Etat d'origine.*
2. *Les Etats parties peuvent prendre des mesures appropriées pour soutenir et encourager les efforts à cet égard”* (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/m_mwctoc_fr.htm).

Il s'agit, on le constate, d'un texte pour le moins exigeant qui participe de la même philosophie que la *Déclaration sur la diversité culturelle*.

Les articles 30 et 31 de cette convention devront être interprétés à la lumière des études réalisées par les experts des organes de protection des droits de l'homme. Ainsi, Mehedi dans son deuxième rapport à la Sous-commission des droits de l'homme des Nations Unies, affirme-t-il:

“Le lien intime entre objectifs personnels et sociaux peut être décrit par la notion d'identité culturelle; cette identité culturelle est à la fois reçue d'une tradition et constitue un lieu dynamique de liberté et de créativité. La mise en œuvre du droit à l'éducation

L'éducation en débats: analyse comparée, Vol 2

implique donc le respect, la protection et le développement de l'identité culturelle de toute personne" (Mehedi, 1999: par. 29)⁵.

La Rapporteuse sur le droit à l'éducation a de plus énuméré quatre caractéristiques de l'éducation (Tomasevski, 2002: 14):

- *Dotations*: obligation pour l'Etat de mettre en place un système éducatif qui ait un nombre suffisant d'écoles, de veiller à éradiquer tous les motifs de discrimination interdits par les instruments internationaux et possibilité pour les parents de choisir l'enseignement dispensé à leurs enfants;
- *Accessibilité*: élimination de tous les obstacles à l'accès à l'éducation pour tous les enfants d'âge scolaire sans discriminations et à des coûts raisonnables;
- *Acceptabilité*: normes minimales de qualité, de sécurité et de salubrité du milieu dans le respect des droits de l'homme, de la liberté d'enseignement et du contenu et des méthodes d'instruction;
- *Adaptabilité*: concordance des droits en fonction de l'âge, enseignement extrascolaire pour ceux qui n'ont pas accès aux établissements d'enseignement (enfants et jeunes privés de liberté, réfugiés, personnes déplacées, enfants qui travaillent et communautés nomades); adaptation de l'éducation pour qu'elle favorise l'exercice de tous les droits fondamentaux.

Dans le cadre des droits des migrants, il convient surtout de se centrer sur les deux dernières:

- l'éducation doit être acceptable par les acteurs de l'éducation, donc aussi par les migrants (élèves et parents); et, c'est à eux de déterminer si cette éducation leur convient.
- l'éducation doit s'adapter aux changements sociaux, y compris les changements intervenus dans la société en raison des migrations.

A ce propos l'Union Européenne a, pour sa part, souligné la nécessité "*d'adapter les offres d'éducation et de formation aux besoins et aux centres d'intérêt des apprenants*" (Commission Européenne, 2001: 4).

⁵ Cette étude renferme une nombreuse bibliographie sur le sujet.

L'éducation en débats: analyse comparée, Vol 2

Cet objectif semble difficile à atteindre lorsque la politique des gouvernements vise avant tout les effets immédiats et la politique éducative est envisagée à court terme. Dans ces cas, les politiques tendent à se cantonner dans la conception classique de la société à deux piliers et elles ne parviennent pas à approfondir davantage. Il n'y a alors que l'Etat et le marché qui entrent en ligne de compte et rien d'autre. C'est alors que le système politique donne fortement l'impression, comme l'a dit Sue, d'être "*en retard sur la société civile*" (Sue, 2002: 25).

La notion de *bonne gouvernance* introduit un troisième élément: la société civile et le principe de participation. Ce troisième pilier - les communautés - a été mis en évidence par Etzioni et les penseurs de la troisième voie:

"Une bonne société est celle au sein de laquelle l'équilibre existe entre trois éléments qui apparaissent souvent comme incompatibles: l'Etat, le marché et la communauté" (Etzioni, 2001: 17).

L'Union Européenne a du reste défini la bonne gouvernance comme "*l'administration des affaires passant par l'interaction des autorités politiques traditionnelles et de la société civile, des acteurs du secteur privé, des organisations publiques et des citoyens*" (Commission Européenne, 2001).

Il faut donc replacer la fonction de l'Etat sur ce terrain. Il ne s'agit pas, évidemment, de développer une pensée dialectique qui opposerait les droits des citoyens aux prérogatives de l'Etat, mais d'imaginer de nouvelles synergies. Dans une optique spécifiquement *droits de l'homme*, il nous semble important de tenir compte des obligations assignées à l'Etat par le Comité des droits économiques sociaux et culturels: obligations de *respect*, de *protection* et de *plein accomplissement du droit* (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 1999)⁶.

Le devoir de respect interdit à l'Etat lui-même de violer les droits et les libertés reconnus, ce qui veut dire qu'il doit s'abstenir de s'immiscer dans l'exercice de ces droits ou libertés ainsi que de les restreindre. Le devoir de protection oblige l'Etat à adopter des mesures législatives et autres pour interdire des violations des droits et des libertés individuels par des

⁶ Observation générale 13 sur le droit à l'éducation, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/6d20d27a772138b48025685e005fc2ce?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/6d20d27a772138b48025685e005fc2ce?Opendocument)

tiers. Le devoir de veiller à la pleine jouissance du droit pourrait être qualifié de *programmative*; il correspond à une vision à long terme.

Les politiques éducatives à mettre en œuvre

La Commission Européenne, dans sa *Communication sur la formation continue*, déclare notamment:

“Les Etats doivent transformer radicalement leur système d'éducation et de formation y compris les systèmes d'éducation initiale en vue de rendre accessible à tous et en permanence des offres d'éducation et de formation” (Commission Européenne, 2001: 12).

Les six scénarios proposés par l'OCDE (2001) sur l'avenir de l'éducation peuvent nous inspirer sur les politiques à mettre en œuvre pour cette *transformation radicale* des politiques éducatives. Sur les six, nous en retiendrons deux: le premier est de type conservateur, le deuxième donne un rôle fondamental à l'éducation à la citoyenneté. C'est évidemment la position de l'auteur. Nous allons donc brièvement présenter ci-dessous ces deux scénarios, car ils paraissent de nature à susciter un débat fécond.

Le premier vise en effet au maintien des systèmes scolaires bureaucratiques, le second pour sa part tend à placer l'école au cœur de la collectivité. Ainsi, dans le premier cas, c'est le *status quo*: l'acquisition de savoirs qui se fait à travers des programmes préétablis et la délivrance du diplôme sont l'axe de l'action. Le cadre de l'enseignement est la salle de classe avec l'enseignant. Dans un tel système, les pouvoirs publics demeurent l'autorité centrale en matière de gestion et de gouvernance. Ils sont directement en compétition avec les entreprises qui veulent pénétrer sur le marché de la formation. Il n'y a pas dans ce cadre d'accroissement des ressources mais seulement des attributions, c'est-à-dire davantage de missions sociales. Dans ce système les enseignants ont généralement un statut particulier; ils sont souvent fonctionnaires. Les syndicats et les associations de parents jouent un rôle important.

Dans le second scénario qui place l'école au cœur de la collectivité, on privilégie en revanche la socialisation: l'école devient alors un rempart contre la fracture sociale. Et, en ce qui concerne l'acquisition de savoirs, on met davantage l'accent sur les valeurs et sur le non-cognitif, ainsi que sur l'éducation à la citoyenneté. La gestion et la gouvernance se font en lien avec la société civile. L'autorité n'est plus centrale ni étatique, mais répartie et collective. En ce qui concerne les ressources et les infrastructures, ce type d'école suppose d'importants investissements en

L'éducation en débats: analyse comparée, Vol 2

matière d'équipements (en particulier dans les domaines de la technologie, de l'information et de la communication). Quant aux enseignants, ils jouissent souvent d'un statut particulier mais avec des contrats variés. Dans ce contexte, la collaboration des enseignants se diversifie, car ils sont appelés à travailler avec de nombreux acteurs: autorités locales, ONG, parents.

Conclusion

Pour garantir efficacement les droits des migrants à une éducation de qualité qui respecte pleinement leur identité, il nous semble indispensable de conjuguer *l'apprendre à être* et *l'apprendre à vivre ensemble* du Rapport Delors, et cela indépendamment de leur statut sur le plan administratif.

C'est dans ce sens que, nous avons proposé de bâtir le système éducatif sur trois piliers (Fernandez et Trocmé, 2003):

- Education à l'identité, car sans identité il n'y pas de cohésion possible;
- Education à l'universalité, c'est-à-dire, à l'explicitation des valeurs communes à tous les hommes. Il est toutefois important de décrire le contenu de ces valeurs, car toutes les valeurs ne sont pas recevables;
- Education à la tolérance, c'est-à-dire une éducation à la compréhension et au respect d'autrui.

Références bibliographiques

Albala-Bertrand, A. (1996). *Perspectives*, vol XXVI, n°4. Genève: BIE.

Commission européenne (2001). *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*. Bruxelles: Commission Européenne.

Etzioni, A. (2001). *La Tercera Via hacia una buena sociedad*. Madrid: Minima Trotta, Ediciones Simanca.

Fernandez, A. (2003). Le droit à être (homme). Le droit à l'éducation comme droit culturel. In A. Fernandez & R. Trocmé (Ed.), *Vers une culture des droits de l'homme*, Genève: Diversités:

Mehedi, M. (1999). *Le contenu du droit à l'éducation*. Nations Unies, Conseil Economique et Social. Doc E/CN.4/Sub. 2/ 1999/10.

Napoléon (1939). *Vues politiques*. Paris: Fayard.

L'éducation en débats: analyse comparée, Vol 2

OCDE (2001). *Quel avenir pour nos écoles?*. Paris: OCDE.

Sue, R. (2002). Un système politique en retard sur la société civile, *Transversales* n. 2, Paris.

Tomasevski, K. (2002). *Rapport annuel sur le droit à l'éducation*. Présenté en application de la résolution 2001/29, Doc. E/CN.4/2002/60, Commission des Droits de l'Homme, cinquante-huitième session.

UNESCO (2001). *Déclaration sur la diversité culturelle*. Adoptée par la Conférence générale. Doc 31 C /44.