

**Article 13 du Pacte international relatif aux droits
économiques, sociaux et culturels (PIDESC) :
Le droit à l'éducation**

*Observation générale adoptée par le Comité des droits économiques,
sociaux et culturels des Nations Unies (décembre 1999)*

Cette capsule d'information traite du *droit à l'éducation* garanti par le PIDESC (article 13) et interprété par le **Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies** dans son Observation de 1999. Les Observations générales sont les principaux guides d'interprétation du PIDESC. Rappelons que le PIDESC lie le Canada et le Québec qui l'ont ratifié et qui y ont adhéré.

Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)

L'éducation est un droit fondamental et une des clefs nécessaires à l'exercice des droits inhérents à la personne humaine. C'est le principal outil permettant à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer les moyens de participer pleinement à la vie de leur communauté. De plus, l'éducation contribue à rendre les femmes plus autonomes, à protéger les enfants, à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie et de préserver l'environnement; bref d'améliorer la condition générale de la société. Pour ces raisons, l'éducation tend à être considérée comme un des meilleurs investissements.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13 est la norme internationale la plus large par sa portée. Elle est aussi la plus détaillée.

L'Observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13, sur quelques-unes des obligations qui en découlent et sur certaines violations caractéristiques.

LE CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 13

article 13, paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

Parmi les objectifs communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), l'un des plus fondamentaux stipule que l'éducation « doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine ». Les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, tels qu'ils ont été interprétés à la lumière de la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (Jomtien, 1990), de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de la *Déclaration et du Programme d'action de Vienne*, ainsi que du *Plan d'action en vue de la Décennie des nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1996-2006)*. En plus de reprendre certaines dispositions de l'article 13, sur le droit à l'éducation, ces textes renferment également des éléments n'y figurant pas expressément, dont la mention de l'égalité entre les sexes et le respect de l'environnement.

On doit voir l'ensemble de ces déclarations et conventions adoptées comme formant un tout et ne pouvant pas être interprétées séparément et exclusivement. La législation interne (nationale) d'un État partie à ces textes internationaux doit être en accord avec ces derniers.

Afin de bien comprendre les buts et les objectifs visés, nous ne devons pas nous en tenir au simple texte de l'article 13 du PIDESC.

article 13, paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - Observations générales

L'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles de dotations, d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité. Voyons donc ce que recouvre ces caractéristiques.

La dotation: implique que les établissements d'enseignement doivent exister en nombre suffisant et qu'ils doivent également fournir certains équipements en nombre suffisant, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

L'accessibilité vise tout autant les établissements que les programmes. Ceux-ci doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations. L'accessibilité peut se définir en trois volets, soit la non-discrimination, l'accessibilité physique et l'accessibilité en matière économique. Les États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur.

L'acceptabilité signifie que la forme et le contenu de l'enseignement dispensé doivent être acceptables du point de vue des caractéristiques culturelles des clientèles. Tant en ce qui concerne le contenu que les méthodes d'enseignement.

L'adaptabilité nécessite un enseignement souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de la société et des communautés en mutation.

article 13, paragraphe 2a) : Droit à l'enseignement primaire

Le droit à l'enseignement primaire comporte deux caractéristiques spécifiques et fondamentales : l'instruction est « obligatoire » et « accessible gratuitement à tous ».

L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères de la dotation, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité. Pour interpréter correctement l'expression « enseignement primaire », on doit se fonder sur la *Déclaration mondiale sur l'éducation* de l'UNESCO. Celle-ci stipule essentiellement que l'enseignement primaire doit être universel et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté. On retrouve les « besoins éducatifs fondamentaux » à l'article premier de cette *Déclaration*¹. En 2003, la Fédération des comités de parents du Québec dénonçait le fait que le gouvernement ne renouvellera pas l'aide financière de 15 millions accordée aux familles pour payer les frais scolaires. Cette mesure permettait de payer les fournitures scolaires, mais aussi du matériel comme des flûtes ou des calculatrices et de louer des autobus pour des sorties scolaires sans devoir demander aux parents des frais supplémentaires.

¹ Pour consulter: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE_F.PDF

D'après un rapport du ministère de l'Éducation, les frais demandés aux parents dans les écoles primaires sont de 70 dollars en moyenne, alors que pour les élèves du secondaire ils sont de 115 dollars. Mais selon la Fédération des comités de parents du Québec, la facture transmise aux parents est ainsi passée de 110,1 M \$ en 1999-2000 à 143,9 M \$ en 2002-2003. La suppression de l'aide financière aux familles et la croissance des frais imposés aux parents par les établissements scolaires portent atteinte au droit à de chaque enfant à l'instruction primaire gratuite et accessible.

article 13, paragraphe 2b) : Enseignement secondaire

L'enseignement secondaire doit également répondre aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité. Il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les élèves à l'enseignement professionnel et supérieur. Pour ces raisons, il requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés.

L'enseignement secondaire doit être « généralisé et rendu accessible à tous et toutes par tous les moyens appropriés et *notamment par l'instauration progressive de la gratuité* ». L'interprétation du mot « accessible » par les États parties se traduit par un engagement de leur part à adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

L'expression « l'instauration progressive de la gratuité » signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont également l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur.

Enseignement technique et professionnel

L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par.2). On ne précise pas davantage le niveau auquel cet enseignement doit être offert. Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux.

L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général.

Au Québec, la loi sur l'instruction publique prescrit l'instruction obligatoire à tout résident du Québec, généralement jusqu'à l'âge de 16 ans. (art.14). La loi assure aussi la gratuité en formation générale et professionnelle à toutes personnes âgées de 5 à 18 ans, ou de 21 ans dans le cas de personnes handicapées (art.3)

article 13, paragraphe 2c) : Droit à l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux.

Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés. L'enseignement à distance en est un bon exemple. Tout comme l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur doit être accessible « sous différentes formes ».

L'enseignement supérieur « doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun ». Ces « capacités » devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

Si on met cette disposition en lien avec l'article 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui assure un droit égal pour l'homme et la femme, on a raison de craindre que l'article 13 ne soit pas capable, à lui seul, d'assurer une pleine accessibilité à la femme. Afin d'assurer la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels des femmes, ces droits doivent en effet être mis en œuvre en tenant compte du contexte dans lequel elles vivent. La dévalorisation économique et sociale du travail traditionnellement effectué par les femmes - qu'il soit ou non rémunéré - constitue le principal facteur à l'origine des inégalités économiques et sociales dont les femmes sont victimes. Pour contrer la discrimination systémique dont les femmes sont victimes, il est généralement proposé de mettre en place des mesures d'actions positives.

Dans un autre d'idées, la Fédération étudiante Universitaire du Québec (FEUQ) dénonce en 2004 la réforme du programme gouvernemental d'aide financière aux études (entrée en vigueur à l'automne 2004) où la somme de 63.5 millions \$ a été retranchée, engendrant une réduction des bourses octroyées aux étudiants. Cette coupure aura pour conséquence la conversion de bourses en prêts, entraînant une augmentation de 100 millions de dollars de l'endettement étudiant. Ainsi, un étudiant terminant ses études de maîtrise et qui a eu droit au maximum de prêts durant ses études, entrait sur le marché du travail avec une dette de 21 000\$. Avec le nouveau programme, cette dette sera de 33 000\$. Cette hausse importante servant à financer les baisses d'impôts et réduisant l'accessibilité aux études supérieures, pourrait évidemment décourager plusieurs étudiants de poursuivre leurs études et porte atteinte à l'obligation du Québec d'améliorer progressivement la gratuité en matière d'enseignement supérieur.

article 13, paragraphe 2b) : Droit à l'éducation de base

L'éducation de base doit satisfaire aux critères de dotation, d'accessibilité et d'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux.

Le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux « qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ». Il s'étend à tous ceux dont les « besoins éducatifs fondamentaux » n'ont pas encore été satisfaits. Cela s'adresse donc tant aux enfants, aux adolescents et aux adultes, y compris les personnes âgées.

Au Québec, « le diplôme d'études secondaires (DES) et le diplôme d'études professionnelles (DEP) constitue la norme sociale de référence en ce qui concerne la formation de base »². Le Québec est parmi les provinces du Canada ayant le plus haut pourcentage d'adultes n'ayant pas complété de diplôme d'études secondaires, soit 23% alors que la moyenne Canadienne est 17.4% et celle des États-Unis de 13%. Bien que la loi reconnaisse le droit à tous et toutes à la formation de base, les adultes à faibles revenus et

² Éducation Québec, Cap sur l'apprentissage tout au long de la vie. Rapport du comité d'experts sur le financement de la formation continue. 2004, à : http://www.meq.gouv.qc.ca/REFORME/formation_con/Rapport/

surtout les femmes monoparentales n'ont pas un accès égal à la formation de base. Ces adultes qui veulent s'inscrire en formation générale de base et elles sont nombreuses à le souhaiter n'ont malheureusement pas accès aux programmes d'aides financières mis sur pied par le MEQ. Ces programmes ne sont disponibles que pour les adultes en formation professionnelle et en formation post secondaire. Quant au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il favorise les formations de courte durée et limite ainsi au minimum l'accès à des mesures de soutien pour la formation générale. Ces nouvelles mesures restrictives brime le droit d'un nombre considérable d'adultes à la formation de base. Situation d'autant plus inique que 82% des femmes monoparentales pauvres n'ont pas de diplôme d'études secondaires.

Le droit à la formation de base a aussi été significativement limité par la décision récente du gouvernement Charest (janvier 2004) de soustraire les entreprises ayant moins d'un million de masse salariale de l'obligation d'investir 1% de leur masse salariale dans la formation de leur personnel, comme le prévoyait la loi 90 sur la formation de la main-d'oeuvre. Ce règlement soustrait donc de cette loi 25 000 des 36 000 entreprises.

article 13, paragraphe 2e) : Existence d'un réseau scolaire; mise en place d'un système adéquat de bourses; et amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

L'obligation de « poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons » signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. L'expression « poursuivre activement » sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

L'expression « établir un système adéquat de bourses » engage les États parties à faire en sorte que le système de bourses puisse favoriser, dans les conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

Alors que le Pacte stipule qu'il faut « améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant », les conditions générales de

travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables. Ceci est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation et démontre une corrélation en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives qui est sans cesse attaqué et diminué.

article 13, paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient « conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation ».

article 13 : Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

L'interdiction de la discrimination n'est ni sujette à une mise en œuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles : elle s'applique sans réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination, quelle qu'elle soit. L'adoption de mesures spéciales ayant pour but l'égalité des femmes et des groupes défavorisés ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination.

Il est à noter que de grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte. Les États parties doivent donc exercer un contrôle sur l'éducation tant au niveau des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier.

La façon la plus adéquate pour un État d'arriver à cette fin est de mettre sur pieds des institutions démocratiques permettant de superviser le milieu.

Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement

Le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. Le personnel enseignant et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques.

L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes. Il n'existe pas de formule unique et chaque établissement doit s'adapter à son environnement local et aux exigences nationales.

La discipline scolaire

De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir la dignité humaine. De même, aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme, par exemple, le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé, relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires incompatibles avec le Pacte.

**OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES
ET MANQUEMENTS À CES OBLIGATIONS**

Obligations juridiques générales

S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation. Cela signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante « d'œuvrer aussi rapidement que possible » pour appliquer intégralement l'article 13. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, *ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés*. Par exemple l'État doit tendre à la gratuité scolaire, ce qui sous-entend qu'une augmentation ou un dégel des frais de scolarité par les États parties irait à l'encontre de l'article 13 du PIDESC.

L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de protéger le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice.

Obligations juridiques spécifiques

Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13. Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation puisse aider au plein épanouissement de la personnalité humaine.

Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses « caractéristiques essentielles ». Les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés. Les États parties sont tenus d'établir des « normes minimales en matière d'éducation » auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et

les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

De plus, les États parties ont une obligation à l'échelle internationale d'apporter leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation.

Finalement, les États parties ont également « l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel du droit à l'éducation ». Cette obligation fondamentale minimum englobe l'obligation :

- d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics;
- de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13;
- d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13;
- d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base;
- de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux « normes minimales en matière d'éducation » (art. 13, par. 3 et 4).