

La question de la bourse d'étude est liée au respect des droits de l'Homme

@rib News, 01/04/2014 Burundi : les nouvelles mesures d'octroi de la bourse aux étudiants violent la norme de l'égalité et de la non-discrimination. Par Me Emmanuel NKENGURUTSE. La question en rapport avec les nouvelles modalités d'octroi de la bourse aux étudiants est à poser dans les termes appropriés. La bourse doit être gérée en respectant les règles précises de droit garantissant à chaque étudiant un exercice égal et non discriminatoire de son droit à l'enseignement supérieur. C'est moins une question de ressources qu'une question de respect du droit à l'égalité et de la non-discrimination. Dans une société démocratique, la question de ressources ne peut pas prévaloir sur la norme de l'égalité et de la non-discrimination.

1. Rappel du contenu de la norme. Le principe de l'égalité s'exprime par l'interdiction des distinctions et des traitements arbitraires ou illégitimes aux individus. Autrement dit, le principe se traduit par l'interdiction des discriminations. Le principe de l'égalité et de la non-discrimination est considéré comme un principe fondateur de la démocratie moderne et un des caractères principaux des droits de l'homme. De principe philosophique, il est devenu une norme codifiée par beaucoup d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et par la plupart des constitutions des pays du monde. La Constitution burundaise consacre la règle de l'égalité dans son article 22. De plus, le Burundi a ratifié un grand nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui consacrent cette règle (voir par exemple, l'article 19 de la Constitution qui intègre en son sein la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDF) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Comme pour tout Etat partie, cette règle met à la charge de l'Etat burundais 4 principales obligations (voir article 26, PIDCP), à savoir: - la garantie de l'égalité devant la loi qui signifie grosso modo que la loi doit être appliquée à tous de manière égale. - la garantie à tous de l'égalité de protection de la loi. L'égalité dans la détermination du contenu des lois doit être respectée, autrement dit, les lois discriminatoires sont interdites, c'est-à-dire les lois qui opèrent des différenciations d'individus de justifications objectives et raisonnables ou qui, bien qu'apparemment neutres, ont un effet discriminatoire sur certaines catégories de personnes. - l'interdiction de toute discrimination qui exige que non seulement l'Etat a l'obligation de s'abstenir de toute discrimination du fait de son action/omission mais aussi, qu'il a l'obligation d'interdire la discrimination pratiquée par des particuliers sur d'autres particuliers. - la garantie à tous d'une protection égale et efficace contre toute discrimination. A côté de l'interdiction formelle de la discrimination, l'Etat a également l'obligation de prendre des mesures concrètes pour lutter contre la discrimination dans les faits. C'est à la lumière de ces obligations que les nouvelles mesures d'octroi de la bourse aux étudiants doivent être analysées.

2. Les points de conflit entre la norme de l'égalité et les nouvelles mesures d'octroi de la bourse. Pour dégager les points de conflit, posons-nous 3 questions: ce que la bourse est un droit de l'homme garanti par la Constitution et les instruments internationaux ci-haut évoqués? Est-ce que les modalités d'octroi de la bourse se fondent sur un critère de discrimination interdit? Est-ce qu'un pays pauvre comme le Burundi peut satisfaire à toutes ces obligations lorsqu'il s'agit de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels qui requiert des ressources colossales à l'indisponibilité? 2.1. La bourse: droit consacré? Non, la bourse n'est pas un droit formellement garanti par la Constitution et les instruments internationaux ratifiés par le Burundi. Toutefois, ces deux catégories d'instruments consacrent le droit à l'éducation. Comme pour tout autre droit consacré, le Burundi a l'obligation de prendre toutes les mesures requises, y compris l'adoption de mesures législatives, en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation à toutes les personnes placées sous sa juridiction. De ces mesures peuvent émerger des droits, des facilités, des avantages, etc. Les mesures entreprises au titre de la mise en œuvre (lois, règlements, politiques, stratégies, plans d'actions, etc.) doivent être appliquées de manière égale et les droits qu'elles consacrent sont reconnus à tous sans discrimination aucune. En l'espèce, la règle de l'égalité retrouve toute sa splendeur! C'est comme si elle était inscrite à l'intérieur de chaque droit et liberté et des mesures qui en rendent possible. Parmi les mesures de mise en œuvre du droit à l'éducation, le PIDESC lui-même cite expressément l'établissement d'un système adéquat de bourses (article 13, 2. e) ; cette expression devant être rapprochée des dispositions du pacte sur la non-discrimination et l'égalité: le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés (Comité des droits sociaux et culturels, Observation générale n°13, § 26). En appliquant la norme à notre cas d'étude, l'assistance financière accordée à l'enseignement supérieur (à l'enseignement supérieur) (voir Ordonnance ministérielle du 12/2/2014 portant modalités d'assistance aux lauréats éligibles à l'enseignement supérieur au titre de l'académique 2013-2014) doit, en conséquence, être distribuée de manière égale à tous ces lauréats, comme cela découle de l'obligation d'égalité devant la loi (1ère obligation ci-haut évoquée). De même, le règlement fixant les critères d'accès à la bourse ne contient aucun élément pouvant indiquer que la préoccupation en rapport avec les personnes appartenant aux groupes défavorisés ait été prise en considération! Mais le débat n'est pas clos: le critère de distinction utilisé par le règlement en cause relève des critères de discrimination prohibés? 2.2. Le critère d'attribution de la bourse: motif de discrimination prohibé? Le critère des notes obtenues à l'examen d'Etat attribuer la bourse d'étude constitue, à mon avis, un des critères de discrimination prohibés. Par deux arguments je le démontre. Certes, ce critère ne figure pas dans la liste des critères de discrimination prohibés généralement énumérés par les instruments protecteurs des droits de l'homme: race, couleur, sexe, langue, religion, ethnique, opinion politique ou toute autre opinion, origine nationale ou sociale, fortune, naissance, handicap, maladie ou de toute autre situation (article 22, Constitution burundaise, articles 2 et 26 du PIDCP, article 2, PIDESC, etc.). Mais il faut noter que cette énumération n'est qu'exemplative. L'usage des mots «notamment» qui précède la liste des motifs et de «toute autre» qui terminent l'énumération indique que d'autres critères peuvent être à la base des discriminations. En principe, qu'un critère traite différemment des personnes se trouvant dans une même situation de manière à privilégier les un

et d'favoriser les autres pour que ce critère soit considéré comme discriminatoire et par conséquent jugé prohibé et rétroactivement qui détermine des critères de la bourse privilégiant certaines catégories d'étudiants et excluant d'autres catégories est par conséquent contraire à la Constitution et viole l'obligation de garantir à tous l'égalité de protection (2^{ème} obligation ci-haut évoquée). Par ailleurs, il faut tenir compte des notions de discrimination directe et de discrimination indirecte (voir Dr. Julie Ringelheim, Droit international et européen de l'égalité et de la non-discrimination Université de Nantes, 2009-2010, pp. 23-27). La discrimination directe consiste en l'utilisation d'un critère d'apparence neutre mais avec l'intention d'exclure des catégories de personnes du bénéfice de la loi en cause. S'agit-il de la discrimination indirecte, il y a application d'une norme dont les effets sont discriminatoires, même si l'intention de discriminer était absente dans le chef de l'auteur de la norme. Dans les deux cas, les organes onusiens de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme conseillent de baser l'analyse sur le caractère raisonnable et objectif des critères utilisés ou de la légitimité des buts poursuivis (voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n°18, Non-discrimination, § 13). Dans le cas d'espèce, le critère utilisé dans l'octroi de la bourse relève de ces 2 cas de figure. A tout le moins, le critère de notes est constitutif d'une discrimination indirecte, et par conséquent, interdit. Car, il est à douter qu'il soit légitime eu égard au but visé qui est celui d'assurer à tous les « lauréats » l'exercice du droit à l'enseignement supérieur ! Pareillement, il n'est pas établi qu'il est raisonnable et obligatoire de réserver la bourse sur base des notes obtenues par les candidats officiellement ! Les notes d'examen ne servent, normalement, qu'à déterminer les capacités requises pour accéder à tel ou tel autre niveau d'enseignement, notamment le niveau supérieur. Ce qui est d'ailleurs le cas pour l'examen d'Etat. A cet égard, le PIDESC est sans équivoque: l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, (article 13, 2 c). Ces capacités devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés. Les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°13, Le droit à l'éducation, § 19). Dès lors que les lauréats sont admis au niveau auquel ils prétendent suivant ces critères (réussir l'examen d'Etat), ils doivent pouvoir obtenir la bourse dans les conditions d'égalité, à l'exclusion de tout traitement discriminatoire. Il reste une question: sont les ressources pour financer la bourse de tous les étudiants ? 2.3. Insuffisance des ressources: exemption de l'obligation de non-discrimination ? Une certaine opinion pourrait suggérer que tenant compte de la situation économique du pays, le critère retenu peut être qualifié de raisonnable et d'objectif. Il est cependant difficile de suivre cette opinion. Pour une simple raison: en matière d'égalité et de non-discrimination, l'obligation est immédiate. Comme l'indiquent le Comité des DESC, « L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, est 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 » (Observation générale n°13, Le droit à l'éducation, § 19). Ce n'est pas la question de ressources qui est posée ici, mais celle de l'égalité inhérente à la dignité de la bourse pourrait même ne pas exister; mais dès lors qu'elle est créée, elle doit être reconnue à tous les lauréats de l'enseignement supérieur. Le droit des étudiants à réclamer la bourse. Les enseignants comme les étudiants jouissent des mêmes droits de l'homme que les autres personnes habitant au Burundi. Ils jouissent en outre des libertés académiques. Les représentants des étudiants qui ont été chassés de l'Université du Burundi pour avoir revendiqué l'égalité de tous les étudiants dans l'accès à la bourse ont vu leurs libertés bafouées: liberté d'opinion, liberté de réunion et d'association. Ils ne tiennent pas ces libertés de l'autorité gouvernementale qui les a chassés de la Constitution (articles 31 et 32). L'exercice de ces libertés leur permet d'assurer l'exercice du droit constitutionnel à l'éducation qui leur est aussi connu. Le comble, c'est qu'ils ne peuvent pas, dans les conditions actuelles, exercer comme il convient leur droit à un recours effectif en vue de mettre fin aux violations dont ils sont victimes et d'obtenir, le cas échéant, des réparations au profit de la justice subie ! A ce sujet, le Comité des DESC qui surveille le respect des droits économiques, sociaux et culturels dont le droit à l'éducation apporte une précision importante: « Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquiescer, de développer et de transmettre leur savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la diffusion ou les publications. Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions dans l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'Etat ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international et applicables aux autres individus relevant de la même juridiction » (Observation générale n°13, Le droit à l'éducation, § 39). Perspectives. Il faut poser la question de la bourse d'étude et d'autres problèmes nationaux sous la perspective du respect des droits de l'homme. Assurer le droit à l'éducation supérieure sans discrimination est le devoir des pouvoirs publics face à l'insuffisance des ressources requises. Il faudrait définir des politiques qui permettent d'accroître les ressources publiques en vue de pouvoir couvrir les besoins fondamentaux de base aux futurs candidats à l'enseignement supérieur. A moins de pouvoir déterminer des critères raisonnables et objectifs pour alléger la charge financière induite par la bourse. Mais eu égard au niveau de vie de la population burundaise qui ne fait que continuellement régresser, il est fort à douter de que tels critères existent! En effet, sans une amélioration générale du niveau de vie des burundais, un tel allègement relèverait de l'illusion. La capacité de l'Etat de financer la bourse d'étude n'est donc pas une question isolée. Au Burundi, il nous faut une politique de développement volontariste qui met au centre de toute action et finalité l'homme: sa liberté et de son bien-être. Il est établi que les sociétés ouvertes, aspirant à la liberté économique, politique et sociale sont les plus aptes à apporter des réponses appropriées aux besoins de bien-être de leurs populations; besoins au nombre desquels figurent ceux contribuant à la réalisation des droits à l'éducation, à la santé, au travail, à la sécurité sociale, au niveau de vie suffisant (nourriture, vêtement et logement suffisants), etc. Si certaines des politiques actuelles réductrices, infantilisantes, manquant de pertinence et marquées par d'intenses combats de coq sans fin et par une « s'aggragation murée » dans le particulier » persistent, il est à craindre un sérieux

approfondissement des problèmes sociaux présents et une inévitable incapacité de régulation de la société avec corollaire l'érosion de la dignité de l'homme burundais! Espérons qu'on n'arrivera pas là. Aux forces de progrès de toutes parts d'agir! Fait à Bujumbura, le 22 mars 2014. Me Emmanuel NKENGURUTSE, Sénateur.