



# **URGENCE SANITAIRE ET DROIT DE L'ENFANT A L'EDUCATION : quand l'accès aux droits rime avec atteintes aux droits**

Faratiana M. Esoavelomandroso

## **► To cite this version:**

Faratiana M. Esoavelomandroso. URGENCE SANITAIRE ET DROIT DE L'ENFANT A L'EDUCATION : quand l'accès aux droits rime avec atteintes aux droits. Annales Droit : Nouvelle série, 2020. <hal-03787180>

**HAL Id: hal-03787180**

**<https://hal.science/hal-03787180v1>**

Submitted on 24 Sep 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# **URGENCE SANITAIRE ET DROIT DE L'ENFANT A L'EDUCATION : quand l'accès aux droits rime avec atteintes aux droits**

**par**

**ESOAVELOMANDROSO Faratiana Manassé**

Professeur ESR à la Faculté de droit et des sciences politiques  
Université d'Antananarivo

Comme d'autres pays dans le monde, Madagascar n'est pas épargné par la pandémie du Coronavirus. Le 20 mars 2020, 3 cas de Covid-19 sont confirmés à Antananarivo et dès le lendemain, le Président de la République, par le Décret 2020-539 du 21 mars 2020 proclame l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire et ce pour des raisons de sécurité sanitaire, de calamité publique et pour permettre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics<sup>1</sup>. Selon les textes, la situation d'urgence est proclamée notamment « en cas d'évènement qui, par leur nature et leur gravité, présentent le caractère de calamité publique »<sup>2</sup> : la découverte des premiers cas à Madagascar a ainsi été considérée comme un évènement présentant un caractère de calamité publique. Conformément à la loi n°91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, loi sur la base duquel le décret 2020-359<sup>3</sup> a été pris, la situation d'urgence sanitaire est proclamée chaque fois pour un délai de quinze jours avec des mesures de mise en œuvre qui évoluent en fonction de la situation sanitaire au pays. Dans son premier discours à la Nation suite à la découverte des trois premiers cas de personnes atteintes du Covid-19, le Président de la République a annoncé, entre autres mesures, que toute manifestation et réunion publique sont annulées, que les écoles et universités sont fermées. Par un communiqué en date du 22 mars 2020, la Commune Urbaine d'Antananarivo donne des précisions sur les différentes instructions notamment la fermeture de tous les établissements qui, dans leurs activités, regroupent le public tels que les lieux de loisirs et les espaces culturels. Demeurent cependant ouverts, à condition de respecter les consignes de distance et consignes sanitaires publiées par le ministère de la santé, les magasins et lieux d'approvisionnement ainsi que les établissements hôteliers. Dans son allocution du lendemain<sup>4</sup>, le Président de la République a annoncé le confinement pour quinze jours, à compter du 23 mars 2020, de deux grandes villes : Antananarivo la Capitale et Toamasina le premier grand port du pays afin de stopper la propagation de l'épidémie. Les mesures de confinement en question consistent en la fermeture des services publics mis à part ceux relatifs à la sécurité publique, la santé et la justice. Quelques services, comme les épiceries, les grandes surfaces, les banques restaient ouvertes à des heures bien définies. Les taxi ville, les transports en commun et les transports régionaux étaient interdits de circulation, et une seule personne par famille était autorisée à sortir faire les courses. L'objectif de ces mesures est d'éviter les déplacements et donc les contacts qui facilitent la propagation du virus. Dans

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> du Décret n°2020-359 du 21 mars 2020

<sup>2</sup> Article 13 de la Loi n°91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception (J.O n°2071 du 19/07/1991, p. 1130 à 1134)

<sup>3</sup> Ainsi que tous les Décrets suivants renouvelant la situation d'urgence sanitaire.

<sup>4</sup> A l'époque, comme il l'avait annoncé, le Président de la République s'adressait à la Nation tous les soirs sur la chaîne de télévision nationale.

la pratique, le confinement ne l'a été que de nom : comme bon nombre de pays africains, le secteur informel domine à Madagascar, une grande partie de la population vit au jour le jour, aussi les mesures de confinement telles que celles prises en Europe sont irréalistes et inadaptées dans un pays où la majeure partie de la population a besoin de se déplacer tous les jours pour vivre et survivre<sup>5</sup>. A cela s'ajoute le fait que dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'urgence sociale et en instaurant des « tsena mora »<sup>6</sup> l'Etat a finalement contribué au non respect des gestes barrières en regroupant les bénéficiaires dans des endroits où du fait de la densité de la population la distanciation physique d'un mètre ne pouvait pas être respectée. Toutes les mesures prises et qui sont censées endiguer la pandémie le sont dans un objectif de protection de la santé publique, ces mesures restreignent inévitablement les droits et libertés dont ceux des enfants ; malheureusement, il arrive que le remède soit pire que le mal. En effet, même si aucun moyen ne peut être absolument parfait pour à la fois limiter la propagation du virus et garder le quotidien de la population le plus normal possible, l'arrêt du jour au lendemain des déplacements inter-régionaux, la fermeture des établissements scolaires, la méconnaissance et la peur de la pandémie qui ont entraîné chez certains parents des attermoissements pour emmener leurs enfants dans les centres de santé de base ou les structures hospitalières qui sont pourtant demeurés ouverts, la limitation des visites dans des établissements où des enfants en conflit avec la loi étaient détenus, des enfants séparés du jour au lendemain de leurs parents ou d'un des parents bloqués à l'extérieur des régions confinées sont autant de cas réels qui ont des impacts sur les enfants ainsi que sur leurs droits. Ces restrictions, bien que nécessaires, présentent des dangers en matière de protection de l'enfant. Le mouvement mondial Défense des Enfants –International (DEI), dans un communiqué de presse en date du 24 avril 2020, exhorte les gouvernements à prendre des mesures spécifiques et urgentes pour protéger les enfants privés de liberté (...), protéger les enfants dans le contexte des migrations (...), protéger l'éducation des enfants (...), protéger les enfants des abus d'autorité par les forces de sécurité (...), protéger les enfants dans les conflits armés (...), protéger les enfants autochtones et issus des minorités (...), protéger les filles (...)<sup>7</sup>. A Madagascar, le confinement proclamé le 23 mars 2020 a concerné deux Régions avant que la mesure ne soit appliquée à d'autres Régions, mais dans tout le pays, les écoles et les universités étaient fermées à compter du 23 mars 2020<sup>8</sup>. A première vue, la fermeture des écoles en période scolaire est une atteinte au droit de l'enfant à l'éducation, droit énoncé aux

<sup>5</sup> V., « Mourir de faim ou mourir du coronavirus ? L'impossible confinement à Madagascar », mada-actus.info du 15 juillet 2020 dans lequel il est avancé selon les sources officielles de l'INSTAT que 90% des travailleurs dans la Capitale évoluent dans le secteur informel. Notons que les mesures prises pour limiter la propagation du virus diffèrent d'un pays à l'autre sur le continent africain, le confinement n'étant pas toujours la meilleure solution. V. à ce propos, A. SAINT-LEGER, Coronavirus : le Bénin dit ne pas avoir les moyens de confiner la population, France 24, 3/04/2020 ; Le Point Afrique du 30/03/2020, Covid-19 : confiner l'Afrique, mission impossible.

<sup>6</sup> Traduction libre « marché pas cher », il s'agit en réalité de marché organisé par les responsables administratifs des quartiers sur délégation des maires ou des entités ministérielles où les produits remis par le pouvoir central étaient vendus moins chers que sur les marchés « classiques ». Parfois ces « tsena mora » se tenaient dans les bâtiments scolaires.

<sup>7</sup> DCI- Communiqué de presse – Violation des droits de l'enfant dans l'épidémie du COVID-19.

<sup>8</sup> Décision de fermeture rappelée encore lors de l'allocation du Président de la République le 5 avril 2020 et réaffirmée à l'article 11 de l'Arrêté 7618/2020 du 6 avril 2020 qui dispose que « Toutes les écoles et les universités sont fermées jusqu'à nouvel ordre. Le Ministère en charge de l'Education Nationale ainsi que celui en charge de l'Enseignement Supérieur, chacun en ce qui le concerne, peuvent prendre toutes les mesures nécessaires à l'application de cette fermeture ».

articles 28 et 29 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE), un véritable « droit de l'enfant-personne juridique »<sup>9</sup>, un droit dont l'enfant en tant que sujet de droits en bénéficie et qui comprend non seulement la scolarisation de l'enfant mais poursuit, tel qu'énoncé dans la CIDE, l'épanouissement harmonieux pour chaque enfant<sup>10</sup>. Mais, face au risque de propagation de la pandémie qui n'épargnait pas les enfants, la décision de l'Etat était de fermer les établissements scolaires et ce dans l'intérêt supérieur des enfants qui est un des principes généraux prévus par la CIDE<sup>11</sup>. Cependant, le fait même que certains enfants « ne connaissent pas cet état privilégié d'être astreints à l'école (...), ne connaîtront pas l'école, ni les enseignants, ni les examens, ni les notes, ni les diplômes »<sup>12</sup> est malheureusement une réalité à Madagascar et est déjà un désastre en soi ; mais quant à cela s'ajoute la fermeture de n'importe quelle école en période scolaire, il s'agit d'une véritable catastrophe de plus pour les élèves en particulier et pour le pays en général. Pour préserver la santé des élèves, la fermeture des établissements scolaires était certainement la meilleure décision à prendre, mais une fermeture en période scolaire suppose que tout soit mis en œuvre pour que les élèves puissent continuer à avoir accès à l'instruction et aux droits dont ils bénéficient si les établissements scolaires étaient ouverts. L'accès aux prestations liées à la scolarisation est dans une certaine mesure l'objectif à atteindre mais la réalité a démontré que cela s'est fait souvent au mépris des principes fondamentaux des droits de l'enfant aussi bien dans le cadre de la fermeture des établissements scolaires (I) que dans celui de leur réouverture (II).

### **(I)- Les atteintes aux droits dans le traitement égalitaire de la fermeture des établissements scolaires**

**Une différence de traitement qui aurait été justifiée.** Reconnaître à l'enfant un droit à l'éducation c'est affirmer la possibilité pour un enfant d'avoir accès à une instruction, la plupart du temps dans des établissements scolaires, mais aussi lui permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour le préparer à participer pleinement à la vie de la société<sup>13</sup>. A Madagascar, le droit à l'éducation est déjà loin d'être effectif avec un faible taux de scolarisation et de rétention scolaire<sup>14</sup>, si bien que la fermeture d'une école est une porte

---

<sup>9</sup> Terme emprunté à Valérie LARROSA, « Le droit à l'éducation et à la scolarisation » (pp. 185- 198, particulièrement p. 196) in (sous dir. C. NEIRINCK et M. BRUGGEMAN), « La convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière », éd° Dalloz, Coll. Thèmes et Etudes, 2014

<sup>10</sup> Article 29.al.1.a de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE)

<sup>11</sup> La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ou Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 contient des articles qui consacrent des principes généraux autour desquels s'articulent tous les droits de l'enfant. Il s'agit de la non-discrimination (article 2), de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3), du droit à la vie, à la survie et au développement (article 6) et du droit de l'enfant d'être entendu (article 12).

<sup>12</sup> J. ZERMATTEN, « Le droit à l'éducation : si simple et si compliqué... » in Institut International des Droits et de l'Enfant et IUKB, « Droit à l'éducation : solution à tous les problèmes ou problème sans solution ? » 2007, p. 9

<sup>13</sup> V. à ce propos J. ZERMATTEN, *op.cit.*, p. 10

<sup>14</sup> Rapport UNICEF-Madagascar « Défis et opportunités des enfants à Madagascar », octobre 2018, note que l'éducation fait partie des secteurs à la traîne pour atteindre les ODD (objectifs de développement durable) avec un taux de scolarisation qui a chuté de 83% en 2005 à 69% en 2012, 905.000 enfants âgés de 6 à 10 ans ne vont pas à l'école. Une des priorités de l'UNICEF dans la période 2015-2019 en matière d'éducation est l'accès à

ouverte à la déperdition scolaire dès lors que des mesures d'accompagnement des élèves ne sont pas prises rapidement. Alors que les villes d'Antananarivo et Toamasina sont entrées en confinement à compter du 25 mars 2020, les trois premiers cas de Coronavirus justifiant cette décision, les autres villes n'étaient pas en confinement mais tous les établissements scolaires dans le pays étaient fermés même s'ils se trouvent dans les lieux enclavés où les écoles fonctionnent déjà toute l'année de manière chaotique<sup>15</sup>. Une des explications serait les craintes liées à la vitesse de propagation du virus faisant de la fermeture des écoles une mesure de prévention pour les élèves des villes non touchées par la pandémie, l'autre explication serait le choix d'un traitement égalitaire entre les élèves, ce qui évite toute discrimination. Cependant, pour pouvoir parler de discrimination, il faut se référer à des situations identiques puisque toute différence de traitement n'est pas forcément discriminatoire, elle l'est dès lors que la différence de traitement ne peut pas être justifiée par un motif légitimé<sup>16</sup>. Etait-on dans des situations identiques ? La réponse est négative compte tenu du contraste quant au taux de scolarisation selon que l'on soit dans les centres urbains ou ruraux. Le Plan Sectoriel d'Education (2018-2022) a démontré que « si les enfants issus des milieux urbains ont quasiment l'accès universel en première année du primaire, environ un enfant sur 10 n'accède pas à l'école primaire en milieu rural. Ces écarts s'accroissent de l'achèvement du primaire jusqu'à l'accès au collège : si en milieu urbain, 7 et 8 enfants sur 10 ont la chance d'atteindre respectivement la dernière année du primaire et la première année du collège, ils ne sont que 4 et 5 à espérer y parvenir en milieu rural »<sup>17</sup>. La fermeture de tous les établissements scolaires au même moment - et particulièrement ceux dans les zones enclavées où au mois de mars 2020 le risque de contamination au coronavirus était peu probable<sup>18</sup> - constitue certes un traitement égalitaire appliqué à toutes les écoles et à tous les élèves, malheureusement elle accentue davantage l'écart déjà déplorable en terme de droit à

---

l'école pour les enfants, l'amélioration de la qualité de l'éducation ainsi que l'amélioration du pilotage de la gouvernance et de la préparation aux urgences et la résilience.

<sup>15</sup> Une étude réalisée par le CEReJ e(Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université d'Antananarivo) en 2007 et 2008, « Contribution à l'étude sur le droit de l'enfant à Madagascar : Rapport final sur les missions d'enquêtes sur le droit de l'enfant à l'éducation dans les districts de Maevatanana, Mananjary et Ampanihy Andrefana », met en exergue les freins à l'effectivité du droit de l'enfant à l'éducation dont certains sont liés au système éducatif à savoir des établissements scolaires délabrés qui ferment après chaque intempérie, des enseignants qui n'ont reçu aucune formation pédagogique mais recrutés sur place afin de pallier au manque de personnel enseignant, des classes multigrades avec 100 élèves par classe.

<sup>16</sup> J. ZERMATTEN, « La convention des droits de l'enfant vingt ans plus tard...Essai d'un bilan », éd° Institut International des Droits de l'Enfant, 2010, p. 34

<sup>17</sup> Ministère de l'Education Nationale, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, « Plan Sectoriel de l'Education (2018-2022). Pour une éducation de qualité pour tous, garantie du développement durable », Juin 2017, p. 66 si en milieu urbain, 7 et 8 enfants sur 10 ont la chance d'atteindre respectivement la dernière année du primaire et la première année du collège, ils ne sont que 4 et 5 à espérer y parvenir en milieu rural.

<sup>18</sup> A la fin de la période cyclonique, ce qui reste de réseau routier dans ces zones enclavées rend difficile le déplacement de la population, le seul moyen de communication étant parfois les charrettes à zébu. De plus, au mois de mars 2020, deux grandes villes étaient censées être confinées ce qui suppose que toutes sorties de personnes issues des villes confinées étaient interdites avec la mise en place de barrages sanitaires, sauf qu'il y a eu beaucoup d'autorisation exceptionnelle et de laisser passer. Le Plan Multi sectoriel d'Urgence (PMDU) élaboré par l'Etat et destiné à atténuer l'impact de la crise liée à la pandémie du Covid-19 présenté le 17 juin 2020 fait état de 13 Régions sur les 22 touchées par la pandémie du Coronavirus, ce qui suppose qu'entre la fermeture des écoles au mois de mars 2020 et la présentation du PMUD trois mois après, des Régions sont encore épargnées par le Covid-19.

l'éducation entre les élèves des centres urbains et ceux des zones enclavées<sup>19</sup>. A ce titre, une différence de traitement au cas par cas aurait été légitime et plus respectueuse des droits de l'enfant à l'éducation plutôt qu'une mesure générale qui ne tient pas compte du contexte local. Les établissements scolaires dans ces régions encore épargnées auraient pu continuer de fonctionner normalement.

**Les difficultés relatives à la continuité pédagogique à distance.** Le choix de la fermeture des établissements scolaires nécessite la mise en place d'une continuité pédagogique à distance afin de permettre aux élèves de poursuivre leur année scolaire. Cette continuité pédagogique diffère selon les écoles privées et prend la forme soit de devoirs à récupérer à l'école par les parents ou autres adultes et à ramener à l'école exclusivement par des adultes, soit de cours en ligne via l'utilisation des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication<sup>20</sup>. Pour les écoles publiques, il y a eu un vide jusqu'à la mise en place d'émissions radiophoniques et télévisées diffusées sur quelques chaînes de télévision locales et nationales à partir du 8 avril 2020 d'une durée variant entre trente minutes et une heure<sup>21</sup> ce qui laisse dubitatif quant à la qualité de la continuité pédagogique et l'implication réelle des élèves confinés. Des livrets d'auto-apprentissage produits avec l'appui de l'UNICEF ont commencé à être distribués aux collégiens à compter du 11 mai 2020<sup>22</sup> à la suite d'un « appel à manifestation d'intérêt pour la production de contenus pédagogiques d'auto-apprentissage (...) »<sup>23</sup> lancé par le Ministère de l'Education Nationale de l'Enseignement Technique et Professionnel. Les disparités, déjà flagrantes, quant à l'accès à l'éducation et à la qualité de l'enseignement se sont aggravées durant cette période de confinement des élèves : la grande majorité des établissements scolaires et la majorité des enseignants ne se sont pas préparés à l'éventualité d'une continuité pédagogique à distance, et l'accès de tous les élèves, mais également des enseignants<sup>24</sup>, aussi bien à la télévision qu'aux NTIC est loin

---

<sup>19</sup> A titre d'exemple, le premier cas de contamination au Covid-19 à Kandrehô date du 29 juillet 2020. Kandrehô étant un des districts les plus enclavés, un district qui n'a pu se doter d'un lycée que depuis janvier 2019. « Situé à 144 km au sud-ouest de Maevatanana, le district de Kandrehô est difficilement accessible par la route. La route interprovinciale 107 qui relie les deux régions n'est praticable que de Mai à Octobre et avec des véhicules tout terrain », Source : 2424.mg du 29 juillet 2020 « Le Coronavirus arrive jusqu'à Kandrehô, district enclavé du Betsiboka »

<sup>20</sup> C'était surtout le cas des écoles du système français ou américain.

<sup>21</sup> A la Radio Nationale Malagasy, émission « Izaho koa mbà te hahay » tous les jours à 8h30 mn pour les CP1 et à 9h30 mn pour les CP2 (80 émissions) et à la Télévision Nationale malagasy, émission « Kilasy pour tous » tous les jours à 9h et rediffusion à 15h (30 émissions). Au bout de 80 et 30 émissions prévues, un autre programme d'appui a été mis en place par le Ministère de l'Education Nationale et diffusé à la Radio Nationale « Izaho koa mbà te hahay sy Mikolo Hay, mikolo ny ho avy », une émission de 30 minutes par jour 8h30- 9h et 9h30 – 10h lundi et jeudi pour les écoles primaires, mardi et vendredi pour le niveau Collège et Mercredi pour le niveau Lycée ; 16h – 16h30 lundi pour les élèves en 7<sup>ème</sup>, Mardi pour les élèves en 3<sup>ème</sup>, Mercredi pour les élèves de Terminale L, Jeudi pour les élèves en Terminale S et Vendredi pour les élèves en 3<sup>ème</sup> année Technique.

<sup>22</sup> Communiqué de presse de l'UNICEF Madagascar en date du 11 mai 2020 « Plus de 600.000 collégiens pourront apprendre par eux-mêmes avec les nouveaux livrets d'auto-apprentissage ». Ces livrets se rapportent aux trois matières de base : Malagasy, Mathématiques et Français et comprend des Résumés de cours, des exercices et des dispositifs d'évaluation des acquis à travers un quiz auto-correctif.

<sup>23</sup> Le Plan Multi Sectoriel d'Urgence (PMDU), dans le cadre de la continuité des cours en période de confinement, dresse les actions à entreprendre, notamment la sensibilisation sur l'auto-apprentissage en préparant des outils pédagogiques adaptés pour les classes d'examen (p. 19 du Plan Multi Sectoriel d'Urgence).

<sup>24</sup> Le Plan Multi Sectoriel d'Urgence prévoit une dotation de 20.000 tablettes avec connexion internet aux enseignants afin de leur permettre d'exploiter la plate forme d'apprentissage à distance (cf p. 19 du PMDU), des actions à entreprendre donc à partir de fin juin 2020 alors que les établissements scolaires étaient fermés depuis le 23 mars 2020.

d'être aisé. Le droit à l'éducation comprend entre autre l'accès à l'école et la rétention scolaire. La forme de la continuité pédagogique qui diffère accroît le risque de décrochage scolaire et favorise les inégalités entre les élèves selon qu'ils soient dans une école privée ou une école publique, et il n'y a qu'un pas vers la discrimination. L'article 2 de la CIDE, siège du principe de non discrimination, dispose que « Les Etats parties s'engagent à respecter les droits (énoncés dans la CIDE) et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ». On pourrait considérer que la « situation de fortune » fait qu'un élève se trouve soit dans une école publique soit dans une école privée, mais cela n'est pas toujours vrai. La formule « toute autre situation » par contre englobe des circonstances dont les sources de discrimination ne sont pas expressément citées. L'interdiction de la discrimination entre les enfants, dans ce cadre précis, exige de l'Etat de « ne pas faire des distinctions de manière intentionnelle ou non entre (des enfants) qui se trouvent dans des situations (identiques) »<sup>25</sup> ; ce même principe de non discrimination interdit également de « traiter, de la même manière, des personnes qui ne se trouvent pas dans des situations similaires »<sup>26</sup>. Dans le cadre de la fermeture des établissements scolaires pour cause de pandémie, tous les élèves se sont retrouvés dans la même situation, qu'ils soient dans une école privée ou publique, qu'ils soient dans les grands centres urbains ou en milieu rural, ils sont privés de cours et privés de l'interaction avec les enseignants dont ils bénéficient en classe. La situation de ces élèves est dès lors similaire en terme de besoin de continuité pédagogique. Malheureusement, la diversité de la forme de la continuité pédagogique sinon même son inexistence est source de discrimination pour des élèves qui suivent le même programme scolaire et qui à la fin de l'année passent les mêmes examens nationaux.

**L'illusion d'une « éducation de qualité pour tous ».** Si la fermeture des établissements scolaires a été une des premières mesures prises dès l'annonce des trois premiers cas de Coronavirus à Madagascar, paradoxalement la réouverture des écoles – particulièrement pour les classes d'examen – a été une des premières décisions prises lors de l'annonce par le Président de la République de la découverte du « remède »<sup>27</sup> contre le Coronavirus. Pour Madagascar, « environ 5 millions d'enfants et jeunes du primaire au secondaire second cycle (sont) privés de classes »<sup>28</sup>. La décision de fermer les écoles a été prise pour des raisons de sécurité sanitaire ; la décision de réouverture des écoles a été prise pour des raisons de continuité pédagogique pour les élèves en classe d'examen. Cette reprise ne s'est pas faite sans mal : certaines écoles privées, notamment certaines écoles confessionnelles, sont

<sup>25</sup> C. LAVALLEE, « La protection internationale des droits de l'enfant », coll. Mondialisation et Droit international, éd° Bruylant, 2015, p. 60

<sup>26</sup> S. BESSON, « The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child », *Int'l J. Child, Rts.*, vol. 13, n°4, 2005, pp. 433-461, spéc. p. 436

<sup>27</sup> Lors d'une intervention sur la chaîne de télévision nationale le 19 avril 2020, soit 1 mois après les premiers cas de personnes atteintes du Covid-19, le Président de la République a déclaré « qu'un remède a été trouvé, les élèves en classe d'examen reprendront l'école pour le 22 avril 2020 pour les élèves en Terminale et 3<sup>ème</sup> et le 27 avril 2020 pour les élèves en classe de 7<sup>ème</sup>. (...) des masques seront distribués à tous les élèves des classes d'examen et ils devront prendre du Covid Organics ou CVO (le remède en question) ».

<sup>28</sup> Appel à manifestation d'intérêt pour la production de contenus pédagogiques d'auto-apprentissage du 7 avril 2020 signé par le Secrétaire Général du Ministère, cf site du Ministère de l'Education Nationale.

demeurées fermées alors même que le gouvernement avait déclaré que les classes d'examen devaient reprendre<sup>29</sup> et certains parents, par crainte pour la santé de leurs enfants ont décidé de ne pas envoyer leurs enfants à l'école. Un protocole sanitaire précis devait être respecté au moment de la reprise des classes, dont un élève par table banc pour respecter la distanciation physique ce qui est illusoire dans les écoles publiques : l'insuffisance des enseignants qualifiés, particulièrement en zones rurales et dans les zones enclavées est connue<sup>30</sup>, le manque d'infrastructures ainsi que le ratio élèves/enseignants également. Pour la mise en œuvre du protocole sanitaire relatif à la reprise des cours et particulièrement du respect de la distanciation physique, l'enseignant passe d'une salle à une autre, au minimum dans trois salles de classe, pendant la durée du cours tel que prévu dans l'emploi du temps et cela afin d'assurer les cours des élèves d'une même classe et en classe d'examen<sup>31</sup>. Dans de telles conditions l'objectif de « l'éducation de qualité pour tous » demeure utopique<sup>32</sup>. Doit-on rappeler que « Le droit de l'enfant à l'éducation n'est pas seulement une question d'accès à l'éducation, mais concerne également les contenus de l'éducation »<sup>33</sup> et des contenus qui permettent non pas uniquement de passer les examens officiels de fin d'année mais d'acquérir des compétences nécessaires pour préparer l'élève à son avenir et sa vie d'adulte ?

**Les établissements scolaires, lieu d'accès aux soins et à la nourriture.** La fermeture des établissements scolaires n'influe pas seulement sur l'aspect éducation et scolarisation des élèves ; pour bon nombre d'entre eux, les établissements scolaires sont également des lieux où ils vont bénéficier des autres droits de façon globale. A Madagascar, des millions d'élèves ont été impactés par la fermeture des écoles pendant plusieurs semaines, cette fermeture des établissements scolaires touche de plein fouet l'effectivité des droits de l'enfant puisque les enfants vulnérables<sup>34</sup> dépendent de l'école pour « recevoir une éducation ainsi que des services de santé, de protection et de nutrition »<sup>35</sup>. David BEASLEY, Directeur exécutif du Programme Alimentaire Mondial, rappelle que « dans les pays les plus pauvres, les enfants reçoivent souvent le seul repas de leur journée à l'école (...), ils sont également privés des services de santé dont ils bénéficient habituellement par l'intermédiaire de l'école »<sup>36</sup>. On

<sup>29</sup> Par rapport à cette situation, le Père RATOVOMANANARIVO –haut responsable dans la hiérarchie des jésuites à Madagascar- dans une interview dans le journal Midi Madagasikara du 6 juillet 2020 « La gestion de cette crise est trop politique » explique « qu'il n'y a pas une volonté de contredire les décisions du gouvernement (mais) chaque responsable évalue les risques et l'enjeu, et prend les décisions en conséquence (...) la majorité a respecté les consignes. Si certaines n'ont pas encore ouvert les portes, c'est que le risque pèse ».

<sup>30</sup> Le Plan Sectoriel d'Education (2018-2022) fait état en 2013 de seulement 18% d'enseignants du primaire qui ont des diplômes pédagogiques et plus de la moitié des enseignants du primaire public et communautaire étaient des enseignants sans formation initiale, cf PSE, p. 66

<sup>31</sup> Témoignage reçu d'une élève en classe de Terminale dans un Lycée public à Antsirabe.

<sup>32</sup> Dans son Rapport « Défis et opportunités des enfants à Madagascar », octobre 2018, p.9, UNICEF-Madagascar reprend les données du PASEC 2015 qui avance qu'à la sortie du primaire 17% des élèves ont les compétences minimales en lecture (Français) et 20% en Maths.

<sup>33</sup> B. COMBY, in Institut International des Droits de l'Enfant et IUKB, « Droit à l'éducation : solution à tous les problèmes ou problème sans solution ? » 2007, p. 14

<sup>34</sup> Sont considérés ici comme vulnérables les enfants frappés par la pauvreté. La pauvreté regroupe des aspects relatifs à la dimension monétaire mais aussi aux aspects liés aux privations des droits et besoins essentiels touchant les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, de l'information, de la nourriture, de l'eau, de l'assainissement et autres services de base, cf UNICEF- Analyse de la pauvreté des enfants à Madagascar, Rapport national Madagascar, 2012, p. 1

<sup>35</sup> Actu.Orange, « Des organismes internationaux se soucient de la reprise des cours », 5 mai 2020 <https://actu.orange.mg/des-organismes-internationaux-se-soucient-de-la-reprise-des-cours/> vu le 20 juillet 2020

<sup>36</sup> *Ibid.*



peut comprendre que pour cause d'urgence sanitaire les écoles soient fermées, on a du mal à comprendre que toutes les écoles dans tout Madagascar soient fermées alors que les premiers cas étaient circonscrits à Antananarivo et que seules les villes d'Antananarivo et Toamasina étaient confinées. Les établissements scolaires qui se trouvent dans les zones enclavées, fonctionnent certes de manière dérisoire sur plan pédagogique, mais ils permettent au moins aux élèves d'avoir accès aux soins et à la nourriture. Quand de telles écoles ferment alors qu'elles se trouvent dans des zones non touchées par la pandémie<sup>37</sup>, la situation est déconcertante pour les enseignants, les parents et les élèves et leur déception est compréhensible. M-C RENOUX met en exergue ce « grand décalage entre les soutiens dont la famille a besoin et les solutions imposées (...) les décisions prises (...) inadaptées, incomprises »<sup>38</sup>. Non seulement privés d'instruction, les élèves se trouvent également privés de bon nombre de leurs droits fondamentaux dont ils auraient bénéficié si leurs écoles étaient demeurées ouvertes, notamment le droit à une alimentation autant que possible saine et équilibrée et l'accès aux soins. La fermeture des établissements scolaires amplifie encore plus la vulnérabilité de ces enfants. Au-delà des débats doctrinaux sur la définition du concept d'intérêt supérieur de l'enfant<sup>39</sup> qui demeure une notion éminemment subjective, une « formule magique » tel que le définit le Doyen CARBONNIER<sup>40</sup>, on peut se demander si la décision de fermer tous les établissements scolaires, où qu'ils se trouvent sur le territoire, était effectivement prise dans l'intérêt des enfants. Déjà victimes de privation de leurs droits dans leur quotidien, ces élèves ont plus souffert de la fermeture des établissements scolaires tant que la situation sanitaire dans leur localité, dans leur région ou district permettait d'assurer en toute sérénité la poursuite des activités scolaires. L'intérêt de l'enfant, fondement probable de la décision de fermeture de tous les établissements scolaires, dessert l'enfant dans un tel cas plus qu'il ne le sert.

## **II-Les atteintes aux droits dans la réouverture impromptue des établissements scolaires**

**Le contexte nébuleux de la reprise pour les élèves en classe d'examen.** Le premier déconfinement progressif dans les deux grandes villes d'Antananarivo et Toamasina a eu lieu le 20 avril 2020 après l'annonce par le Président de la République de « la découverte du

<sup>37</sup> Les premiers cas découverts le 20 mars 2020 étaient circonscrits dans la Capitale à Antananarivo, les Régions confinées étaient Analamanga (donc Antananarivo) et Atsinanana (Toamasina). Le confinement était censé limiter la propagation de la pandémie dans d'autres Régions mais cela n'a pas été le cas d'une part avec les laissez passer qui permettaient aux bénéficiaires de sortir des zones confinées et d'autre part avec le déconfinement progressif (avant un nouveau confinement au bout de quelques semaines) qui a entraîné une propagation exponentielle du virus. Le 16 juillet 2020, la pandémie s'est propagée dans d'autres Régions et le Centre de Commandement Opérationnel du Covid-19 a rapporté sur son site internet que 19 des 22 régions de Madagascar sont touchées par la pandémie. Les Régions Melaky, Androy et Atsimo-Atsinanana sont épargnées au mois de juillet 2020, les deux premières étant des Régions difficiles d'accès et même enclavées.

<sup>38</sup> M-C RENOUX, « La Pauvreté : une réalité vécue », in (sous dir.) C. NEIRINCK, « Droits de l'enfant et pauvreté », coll. Thèmes et commentaires, éd° Dalloz, pp3-15, spéc. p. 8

<sup>39</sup> H. FULCHIRON, « L'évolution historique de la notion de l'intérêt de l'enfant », in « Une Convention, plusieurs regards. Les droits de l'enfant entre théorie et pratique », éd° Institut International des Droits de l'Enfant, 1997 considère que l'intérêt de l'enfant peut être à la fois utilisé comme un critère de contrôle ou comme un critère de solution (pp. 29-39) ; C. NEIRINCK, « A propos de l'intérêt de l'enfant », in « La convention internationale des droits de l'enfant, une convention particulière », coll. Thèmes et études, Dalloz 2014 considère que l'intérêt de l'enfant sert à la fois de standard juridique que de règle judiciaire (pp. 25 – 35).

<sup>40</sup> J. CARBONNIER, « Droit civil. Les personnes », t.1, 20è éd°, PUF, coll. Thémis, n°110

remède Covid-Organics (CVO) et son lancement »<sup>41</sup>. Dès le lendemain, les administrations publiques ont ouvert les portes, les transports publics ont repris de 6 heures à 13 heures avec respect de la distanciation physique et port de masque de protection obligatoire. Les élèves des classes d'examen sont retournés à l'école le 22 avril 2020 – soit trois jours après l'annonce de la découverte du remède - pour les élèves de classe de Terminale et Troisième et le 27 avril 2020 pour les élèves en classe de Septième ou CM2. Un protocole sanitaire incluant une désinfection des salles de classe, le dispositif de lavage des mains, la distanciation physique, le port de masque de protection, un élève par table banc et la prise du remède CVO « pour la prévention et le traitement du coronavirus »<sup>42</sup> devait être respecté pour chaque école. Cette reprise s'est faite de manière assez brusque, laissant peu de temps aux établissements scolaires de se préparer pour respecter le protocole sanitaire d'autant que les appuis promis par l'Etat, notamment la distribution de masques aux élèves, ne sont arrivés que plusieurs jours voire plusieurs semaines après. Les organisations de la société civile membres de l'Alliance Stratégique pour l'Education en date du 20 avril 2020 ont, à travers un communiqué, interpellé l'Etat en demandant « (le report) de la reprise de l'école pour protéger nos enfants », avec une liste de questions « qui appellent des réponses plus claires afin de rassurer les parents mais également la population en général sur l'adéquation de ces mesures »<sup>43</sup>. Dans d'autres pays africains qui ont fermé les établissements scolaires plus ou moins à la même période que Madagascar, la réouverture des écoles s'est faite entre deux à trois mois après la fermeture des établissements scolaires et à « un rythme bien plus prudent » pour différentes raisons tenant soit à l'évolution de la pandémie dans le pays, soit au manque d'infrastructures pour mettre en place le protocole sanitaire<sup>44</sup>. Au moment de la réouverture des établissements scolaires, dans un contexte qui était encore assez incertain, les dates des examens officiels demeuraient inconnues pour les enseignants, les élèves et leurs parents. L'indétermination est devenue le maître mot de l'environnement pédagogique dans lequel baignent les élèves en classe d'examen<sup>45</sup>, à cela s'ajoute « les inégalités de réussite

<sup>41</sup> Jeune Afrique du 21 avril 2020, « Madagascar : Andry Rajoelina lance son remède contre le coronavirus ».

<sup>42</sup> Davis R., « Allocution présidentielle : Nouvelles mesures, un remède trouvé », Midi Madagasikara 19 avril 2020

<sup>43</sup> Parmi ces questions : l'état actuel des salles de classe et l'effectif souvent élevé des élèves permettent-ils d'installer un élève par table ? les enseignants sont-ils préparés et suffisants pour assurer effectivement cette nouvelle organisation ? les conditions de fonctionnement des transports en commun peuvent-elles garantir les conditions sanitaires protégeant les usagers, dont lesdits élèves ?...Source : site de Transparency International – Initiative Madagascar « Covid 19 : Reporter la reprise de l'école pour protéger nos enfants ».

<sup>44</sup> Le Point Afrique, « L'Afrique face au Covid-19 : le casse-tête des réouvertures d'écoles », 3 juin 2020 rapporte qu'au Sénégal après une déclaration d'ouverture des écoles, le Président Macky Sall a décidé de reporter jusqu'à nouvel ordre le retour en classe tandis que les écoles catholiques de Dakar avaient déclaré « ne pas être prêtes à recevoir les élèves » et « refusaient de mettre la vie des élèves, des personnels et de leurs familles en danger » ; en Ouganda la situation est aussi confuse et le Président Yoweri Museveni a reporté la réouverture des écoles en déclarant que « la réouverture des écoles était risquée car le pays n'avait pas assez de kits pour tester les élèves toutes les deux semaines » ; la ministre de l'Education sud-africaine a reporté à la dernière minute la reprise des cours annoncée au 8 juin 2020 parce que de nombreuses écoles étaient mal préparées face à la pandémie du Covid-19 notamment en matière d'approvisionnement en eau de certaines d'entre elles.

<sup>45</sup> E. RANJALAHY, dans « Examens d'inconscience », L'Express de Madagascar du 21 juillet 2020 évoque la disposition d'esprit des élèves à affronter des épreuves alors que la déclaration présidentielle annonce un pic de la pandémie fin août et les tout petits devront passer les examens le 1<sup>er</sup> septembre. V. aussi ONG IVORARY, « Education en temps de crise Covid 19 » qui relève que l'éducation doit être considérée comme un service essentiel (...) et que l'annonce de la date des examens officiels amorce déjà une amplification des inégalités de

scolaire »<sup>46</sup> : comment les élèves qui n'ont aucun accès à la continuité pédagogique à distance ou à des supports pédagogiques dignes de ce nom pourraient se préparer de manière efficace à leurs examens quand leurs pairs bénéficient de la continuité pédagogique à distance, étant donné que ces deux catégories d'élèves passeront exactement les mêmes examens ?

**Reprise de l'école, protection de la santé ou mise en danger des élèves ?** L'application des gestes barrières, tels que le dispositif de lavage des mains avant d'accéder aux transports en commun – pour le cas de la Capitale - ainsi que la distanciation physique d'un mètre n'a pas été respectée de façon continue ; le protocole a été mis en place de manière très approximative<sup>47</sup>. Les risques pour les élèves sont multiples qu'ils prennent ou non les transports en commun : le virus se transmettant par contact et les résultats des tests effectués ne sont obtenus que plusieurs jours après<sup>48</sup>. Un certain nombre d'écoles ont dû refermer quelques jours après leur réouverture tel le cas d'écoles à Fenoarivo, dans le district d'Atsimondrano à 15 kilomètres de la Capitale. Un enfant était testé positif<sup>49</sup> et quatre jours après, des élèves dans d'autres établissements scolaires étaient également touchés<sup>50</sup> dans cette petite agglomération où les différentes écoles sont à proximité des lieux d'habitation. Les élèves qui ont repris le chemin de l'école étaient ainsi grandement exposés et la réouverture des établissements scolaires, dans des conditions encore discutables s'apparente à une mise en danger de la santé des élèves.

Au-delà des risques courus dans les transports en commun, le protocole sanitaire annoncé par le Président de la République pour les élèves en classe d'examen comprend également la prise du remède Covid Organics (CVO) qui est distribué à l'école et qui « était » la condition *sine qua non* de retour à l'école. Le 21 avril 2020, soit le lendemain du lancement officiel du CVO, le Président de la République ainsi que la Ministre de l'Education Nationale sont allés à Fianarantsoa et ont pris du CVO avec des élèves en classe de Terminale. Il s'agit certainement d'une manière de convaincre les élèves, et à travers eux les parents récalcitrants, de l'innocuité du remède en question face notamment à l'interpellation, dès le 20 avril 2020, des

---

réussite scolaire entre les enfants les plus vulnérables qui ne peuvent bénéficier des mesures d'apprentissage à distance. Notons que dans la plupart des pays européens, mis à part l'Italie qui a maintenu l'épreuve du Baccalauréat en la limitant à une épreuve orale, la solution radicale a été adoptée à savoir l'annulation des épreuves. Singapour a opté pour un report des examens. En Norvège, les examens nationaux des cycles collège et lycée sont annulés et les épreuves finales sont remplacées par les notes de contrôle continu. Sources : La Dépêche du Midi du 1<sup>er</sup> avril 2020 : « Examens. Les autres pays. Education, International, Coronavirus-Covid 19 ».

<sup>46</sup> Terme emprunté à l'ONG Ivorary dans son communiqué « Education en temps de crise Covid 19 ». L'ONG Ivorary avance des propositions impliquant le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

<sup>47</sup> L'association dirigée par la Première dame a offert aux transporteurs du gel hydro alcoolique à utiliser par les usagers avant que ces derniers n'accèdent dans les transports durant 15 jours, au-delà les transporteurs n'ont pas suivi le dispositif de lavage des mains avec du gel hydro alcoolique et il y a eu un véritable laisser aller. De plus, les véhicules de transports en commun n'ont pas fait l'objet de désinfection régulière et aux normes.

<sup>48</sup> En attendant les résultats des tests certaines personnes suspectées d'être positives au Covid-19 mais ne présentant aucun symptôme continuent de vaquer à leurs occupations quotidiennes.

<sup>49</sup> M. RALITERA, « Fenoarivo-Un élève d'une école confessionnelle positif au Covid-19 », L'Express de Madagascar 4 juin 2020. Pour le cas de cette école, le père de famille était déjà en quarantaine car détecté positif mais les parents ont continué d'envoyer leur enfant à l'école.

<sup>50</sup> M. RALITERA, « Alakamisy Fenoarivo – Le Covid-19 sévit dans des écoles », L'Express de Madagascar du 9 juin 2020. Autre cas également d'une école privée à Alarobia Amboniloha qui a dû fermer ses portes le 5 mai 2020 après la découverte du cas d'un élève en classe de 7<sup>ème</sup> testé positif au Covid ; autre cas celui d'une école privée à Itaosy après qu'un cas confirmé d'un élève en classe de 3<sup>ème</sup> ait été détecté, V. K. R., « Coronavirus – Fermeture d'une école à Alarobia Amboniloha », La Vérité 5 mai 2020

Organisations de la Société Civile qui oeuvrent dans l'éducation ainsi que des réserves émises dans le milieu de la Médecine et de la Recherche concernant le CVO<sup>51</sup>. D'où les questionnements légitimes sur la qualification qui devait être donnée au CVO : est-ce un médicament tel que défini à l'article 105 du Code de la Santé Publique<sup>52</sup>, un remède traditionnel<sup>53</sup> ou un remède traditionnel amélioré<sup>54</sup> ainsi que des questionnements sur les étapes pour la diffusion du CVO ? Présenté comme étant un Remède Traditionnel Amélioré, dénommé « Tambavy CVO »<sup>55</sup>, le CVO est soumis aux dispositions de l'article 114 du Code de la Santé Publique régissant la fabrication, le commerce, la distribution, la vente au public, la publicité et la promotion des médicaments, notamment l'Autorisation de Mise sur le Marché délivrée par l'Agence du Médicament de Madagascar<sup>56</sup>. Distribué dès le 21 avril 2020 aux élèves en classe d'examen et de manière obligatoire dans un premier temps, le CVO n'a obtenu une Autorisation de Mise sur le Marché que le 11 mai 2020<sup>57</sup> soit quinze jours après sa

---

<sup>51</sup> Le Président de l'Académie Nationale de Médecine de Madagascar (ANAMEM) a sorti un premier communiqué au lendemain du lancement du CVO mettant en garde contre le CVO : *« Il s'agit de médicament dont les preuves scientifiques ne sont pas encore élucidées et qui risque de porter préjudice à la santé de la population, en particulier à celle des enfants. La loi malgache stipule que seuls les professionnels de santé au sein des formations sanitaires et non des structures administratives, sont habilités à distribuer des médicaments »*. Trois jours après, suite à une entrevue avec le Président de la République, l'ANAMEM tempère son avis en précisant que « le Covid-Organics n'est pas un médicament mais un remède traditionnel amélioré (dont) l'utilisation est laissée à la libre appréciation de chacun sous réserve de respecter la dose indiquée, notamment pour les enfants » ; le Professeur RALANDISON, Doyen de la Faculté de Médecine de Toamasina quant à lui a écrit : *« En tant qu'enseignant et chercheur, nous savons bien la valeur de la médecine fondée sur des preuves. [...] Aussi, quand on dit que l'on a trouvé le médicament contre ce virus, à nous de nous poser les questions et de trouver nous-mêmes les réponses »*. Le Directeur général de l'IMRA a évoqué qu'il y a « une incompréhension entre médicament et remède traditionnel administré sous forme de tisane ». C'est bien après que pour parler du CVO le terme « Tambavy » (ou tisane) a été largement utilisé.

<sup>52</sup> L'Article 105 de la Loi n°2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé Publique donne une définition du Médicament comme « toute substance, composition ou préparation présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales ainsi que tout produit pouvant être administré à l'homme ou à l'animal, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions organiques (...) ».

<sup>53</sup> L'Article 113 du Code de la Santé Publique définit le Remède Traditionnel comme « toute substance végétale, animale ou minérale présentée comme favorisant la prévention ou le traitement des maladies humaines et utilisée traditionnellement sur des fondements socioculturels et/ou religieux (...) ».

<sup>54</sup> L'article 114 du Code de la Santé Publique définit comme Remède Traditionnel Amélioré « tout remède traditionnel ayant subi les modifications afin d'en accroître l'acceptabilité (...). Les médicaments à base de plantes, les préparations à base de plantes et les remèdes traditionnels améliorés sont soumis aux dispositions du présent Code régissant la fabrication, le commerce, la distribution, la vente au public, la publicité et la promotion des médicaments. Les remèdes traditionnels améliorés doivent satisfaire aux normes d'éthiques nationale, aux normes techniques de la pharmacopée malagasy ou autres pharmacopée reconnues par l'Etat malagasy (...) ».

<sup>55</sup> Trad. Litt. Tisane CVO

<sup>56</sup> L'article 115 du Code de la Santé Publique énonce la procédure à suivre pour l'obtention de l'Autorisation de Mise sur le Marché en précisant que « (...) L'Autorisation de Mise sur le Marché n'est délivrée qu'à un médicament dont l'efficacité, l'intérêt thérapeutique, l'innocuité dans les conditions normales d'emploi et la qualité intrinsèque sont documentés et prouvés ou connus (...) » ; l'article 118 du Code de la santé publique quant à lui dispose : « Ne sont pas soumises à l'Autorisation de Mise sur le Marché les préparations officinales, les préparations magistrales et les préparations destinées à la conduite d'essais thérapeutiques ».

<sup>57</sup> Décision n°001/2020/MSANP/SG/AGMED/Enr/AMM du 11 mai 2020 portant octroi d'une Autorisation de Mise sur le Marché pour le Remède Traditionnel Amélioré CovidOrganics (CVO), Tambavy, soluté en flacon de 33 cl de la Fondation Albert et Suzanne Rakoto Ratsimamanga – Institut Malgache de Recherches Appliquées – Madagascar ; Décision n°002/2020/MSANP/SG/AGMED/Enr/AMM du 11 mai 2020 portant octroi d'une Autorisation de Mise sur le Marché pour le Remède Traditionnel Amélioré CovidOrganics (CVO), Tambavy, soluté en flacon de 1 litre de la Fondation Albert et Suzanne Rakoto Ratsimamanga – Institut Malgache de Recherches Appliquées – Madagascar ; Décision n°003/2020/MSANP/SG/AGMED/Enr/AMM du 11 mai 2020

diffusion. L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 115 du Code de la Santé Publique dispose pourtant que l'Autorisation de Mise sur le Marché est un préalable avant la commercialisation ou la dispensation, même à titre gratuit, d'un médicament ou tout produit assimilé<sup>58</sup>. Ces précisions sont nécessaires dans la mesure où la distribution du CVO aux élèves a commencé avant même que la posologie ainsi que les éventuelles contre indications n'aient été portées à la connaissance du public<sup>59</sup>. S'il n'est plus à démontrer que la pharmacopée traditionnelle a toute sa place dans le pays<sup>60</sup>, rendre sa prise obligatoire<sup>61</sup> par les élèves en classe d'examen, avec autant d'imprécisions et de voix discordantes, a eu raison des levées de boucliers notamment des parents et s'apparente en plus à une atteinte aux droits de ces élèves notamment à celui relatif à la participation. L'article 12 de la CIDE, siège du droit qu'a l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et que cette opinion soit prise en considération dans les décisions qui le concerne, porte évidemment sur « les questions de justice ou les décisions de l'Etat, lorsque son administration tranche une question en rapport avec tel enfant »<sup>62</sup> ; mais la participation de l'enfant va au-delà dès lors que « la question débattue (a) une relation d'intérêt pour (lui) (...) que la décision (...) affecte l'enfant dans son mode de vie (...) ou dans l'exercice de ses droits tels que reconnus par la (CIDE) »<sup>63</sup>. Dans le présent cas, il est question de pré-requis indispensable pour pouvoir retourner à l'école. Un enfant, capable de discernement, a le droit de participer et donner son avis à propos des décisions qui le concerne même en dehors d'une procédure judiciaire et pour lequel il n'est plus question de liberté totale laissée à l'appréciation des adultes pour déterminer de son intérêt<sup>64</sup>. Or, l'avis des enfants, élèves en classe d'examen, n'a nullement été demandé. La prise du CVO à l'école avait été imposée et était une obligation. Certes, l'enfant est un sujet de droit, un « adulte en devenir », il « (l'enfant) n'est pas non plus un

---

portant octroi d'une Autorisation de Mise sur le Marché pour le Remède Traditionnel Amélioré CovidOrganics (CVO), Tambavy, infusette de 1,5g, boîte de 14 de la Fondation Albert et Suzanne Rakoto Ratsimamanga – Institut Malgache de Recherches Appliquées – Madagascar ; Décision n°004/2020/MSANP/SG/AGMED/Enr/AMM du 11 mai 2020 portant octroi d'une Autorisation de Mise sur le Marché pour le Remède Traditionnel Amélioré CovidOrganics (CVO), Tambavy, infusette de 1,5g, boîte de 14 de la Fondation Albert et Suzanne Rakoto Ratsimamanga – Institut Malgache de Recherches Appliquées – Madagascar ; Décision n°003/2020/MSANP/SG/AGMED/Enr/AMM du 11 mai 2020 portant octroi d'une Autorisation de Mise sur le Marché pour le Remède Traditionnel Amélioré CovidOrganics (CVO), Tambavy, poudre en sachet de 16,5g de la Fondation Albert et Suzanne Rakoto Ratsimamanga – Institut Malgache de Recherches Appliquées – Madagascar.

<sup>58</sup> L'alinéa 2 de l'article 115 du Code de la Santé Publique évoque l'Autorisation Temporaire de Vente (ATV), mais cette dernière est délivrée par le Ministère chargé de la Santé pour des médicaments indispensables à la Santé Publique mais dont la fréquence de prescriptions ne justifie pas une demande d'AMM. Si le CVO a fait l'objet d'une demande d'AMM et a obtenu cette AMM c'est qu'il n'est pas concerné, *a priori*, par l'ATV.

<sup>59</sup> Le 29 avril 2020, soit plus d'une semaine après la distribution du CVO, un numéro vert a été mis en place pour collecter les questions ou demande de précisions sur l'utilisation du Tambavy CVO. Trois professeurs pharmacologues et biologistes étaient censés répondre à toutes les questions concernant le CVO.

<sup>60</sup> cf Zafera A. RABESA, « Pharmacopée de l'Alaotra », 288 p., 1986 ; (sous dir.) Zafera A ; RABESA, « Pharmacopée de l'Ambongo et du Boina », 727 p., éd°CIDST, 1993 ; CIRAD-CITE-GRET, Actes du séminaire tenu au CITE du 17 au 22 juin 1996 sur « Plantes Aromatiques et Médicinales à Madagascar ».

<sup>61</sup> Cette « obligation » a d'ailleurs pu être interprété comme allant à l'encontre des dispositions des articles 8 de la Constitution de 2010 et 312bis al. 5 du Code de la Santé Publique relatifs à l'exigence de consentement dans le cadre d'une expérience médicale.

<sup>62</sup> J. ZERMATTEN, « Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu (art. 12 CDE), in J. ZERMATTEN et D. STOECKLIN, « Le droit des enfants de participer. Norme juridique et réalité pratique : une contribution à un nouveau contrat social », éd° IUKB et Institut International des Droits de l'Enfant, 2009, p. 15

<sup>63</sup> J. ZERMATTEN, *op.cit.*, p. 26-27

<sup>64</sup> V. P. BONFILS et A. GOUTTENOIRE, « Droit des mineurs », Précis Dalloz, 2<sup>e</sup> édition, n°1207 et s.

objet sans âme à la disposition de (...) l'administration »<sup>65</sup> au point de lui imposer la prise d'un produit sur lequel il n'est pas éclairé, qui plus est sans la présence de ses parents. Il est heureux que quelques jours après, la Ministre de l'Education Nationale soit intervenue sur la Télévision Nationale pour nuancer les propos en ne parlant plus « d'obligation » pour les élèves de prendre le CVO mais plutôt de « suggestion » à l'endroit des parents pour qu'ils incitent leurs enfants à prendre du CVO.

**L'intérêt de l'enfant, finalité de l'exercice de l'autorité parentale.** La réticence des parents quant à la prise du CVO à l'école de manière obligatoire était compréhensible. L'obligation de prendre du CVO pour pouvoir retourner à l'école résultait d'un discours du Président de la République, il n'y a pas eu de textes réglementaires pour sa mise en application tel qu'un arrêté ministériel s'agissant pourtant de l'administration d'un « produit » à des élèves dans le cadre d'une lutte contre une pandémie engagée par l'Administration. Une telle situation laisse ouverte la question de la responsabilité de la puissance publique s'il venait à arriver un quelconque accident aux enfants<sup>66</sup>. Le peu d'enthousiasme d'un certain nombre de parents était également compréhensible puisqu'une telle obligation, fait totalement fi de l'exercice de l'autorité parentale. L'intérêt de l'enfant étant la finalité de l'autorité parentale, quand les parents exercent l'autorité parentale, ils protègent leur enfant dans leur sécurité, leur intégrité physique ou morale et leur éducation<sup>67</sup>. A ce titre, à moins d'être déchu de l'autorité parentale, les parents ont leur mot à dire quant à l'obligation faite à leurs enfants de prendre le CVO à l'école. La prise de CVO, entrant dans le cadre de la lutte contre la pandémie, peut être considérée comme un acte médical qui, sauf urgence, ne peut être accompli qu'après consentement des titulaires de l'autorité parentale<sup>68</sup> avec en toile de fond l'idée de « protection » que Laurent LEVENEUR évoque comme dominant largement le droit de l'enfance et renforçant la promotion (des) droits de l'enfant<sup>69</sup>. Quoiqu'il en soit, il est question d'administrer un « produit » à des enfants à l'école ; il ne s'agit pas ici des vaccins obligatoires requis avant d'admettre un enfant dans un établissement scolaire<sup>70</sup>, mais de « produit » présenté comme étant préventif et curatif d'une pandémie qui fait des ravages dans le monde. Obliger des enfants à en prendre, sans aucun fondement légal ni une véritable assise scientifique<sup>71</sup>, est pour le moins hasardeux et contraire au principe de l'intérêt supérieur de

---

<sup>65</sup> B. LHERBIER-MALBRANQUE, « La protection de l'enfant maltraité : Protéger, aider, punir et collaborer », Collection Logique juridique, éd° L'Harmattan, 2000, p. 22

<sup>66</sup> V. à ce propos l'arrêt de la Chambre administrative du 1<sup>er</sup> juin 1969, N°16/68 Rasamoelina contre Etat Malagasy relatif aux dommages causés par l'absorption obligatoire de nivaquine dans un centre préscolaire de Fandriana dans le cadre de la lutte antipaludique suivi du décès d'un enfant.

<sup>67</sup> Article 15 de la Loi 2007-023 sur les droits et la protection de l'enfant

<sup>68</sup> F. ROGUE, « Vaccination non obligatoire : un acte usuel de l'autorité parentale? », note sous CE 4 octobre 2019, L'Essentiel Droit de la famille et des personnes, décembre 2019, n°11, p.3

<sup>69</sup> L. LEVENEUR, « Renforcer l'autorité parentale et promouvoir les droits de l'enfant », in (dir.) F. DEKEUWER-DEFOSSEZ et C. CHOAIN, « L'autorité parentale en question », éd° Septentrion Presses Universitaires, 2003, pp. 43 – 66, spéc. n°34

<sup>70</sup> Encore que la question reste entière sur la vaccination obligatoire, V. à ce propos F. ROGUE, « Vaccination non obligatoire : un acte usuel de l'autorité parentale? », note sous CE 4 octobre 2019, L'Essentiel Droit de la famille et des personnes, décembre 2019, n°11, p.3

<sup>71</sup> Les appréciations relatives au CVO, au bout de 4 mois de distribution, demeurent divergentes aussi bien à Madagascar que sur le continent africain en général, V. sur Africanews du 25 juillet 2020, le ministre nigérian de la santé Dr Osagie Ehanire qui déclare que « la tisane n'a montré aucune preuve qu'elle présente de réelles propriétés curatives » ou le Professeur Alexis Elira Dokekias du Congo Brazzaville qui juge « le CVO peu

l'enfant<sup>72</sup>. Faire référence à l'intérêt supérieur de l'enfant dans ce contexte n'est pas superfétatoire, ce principe veut que l'on donne la primauté de l'ensemble des différents droits reconnus à l'enfant sur ceux des tiers<sup>73</sup>, en l'occurrence ici l'administration. Même si les droits reconnus à l'enfant sont indivisibles, il peut arriver que « leur exercice soit difficilement conciliable en raison des intérêts divergents poursuivis par chacun des acteurs »<sup>74</sup>. Le refus de certains parents ainsi que l'interpellation des organisations de la société civile quant à l'administration du CVO aux enfants pour avoir accès à l'école est ainsi légitime : la réouverture des établissements scolaires pour les élèves en classe d'examen poursuivait un but louable qui est de permettre aux élèves de finir le programme de l'année scolaire et de préparer les examens nationaux, cependant cette réouverture se devait d'être faite en toute sérénité pour tous les acteurs sans perdre de vue ni le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ni les droits de l'enfant à savoir son droit à l'éducation, son droit à la santé, son droit d'exprimer librement son opinion sur une question qui le concerne. Le fait que l'administration n'ait plus imposé la prise obligatoire du CVO pour qu'un élève puisse retourner à l'école prouve que « convaincre par la contrainte »<sup>75</sup> n'a jamais été la meilleure méthode pour essayer d'obtenir l'adhésion d'une personne à un quelconque programme, à plus forte raison quand il s'agit de question délicate de santé publique et qui touche les enfants.

## Conclusion

La découverte des premiers cas de Coronavirus à Madagascar a poussé les autorités à prendre des mesures inédites dont la fermeture de tous les établissements scolaires, mais toute fermeture d'une école, quelle qu'en soit la cause, est toujours une menace pour les droits de l'enfant, une menace pour l'éducation, la protection et le bien-être des enfants<sup>76</sup>. Alors que les établissements scolaires étaient fermés, en pleine période scolaire, pour certains parents les activités professionnelles se poursuivaient. Très souvent livrés à eux-mêmes, sans la surveillance des adultes, la continuité pédagogique n'a pas toujours eu l'effet escompté pour les enfants<sup>77</sup> qu'ils soient en classe d'examen ou en classe intermédiaire. Les dates des

---

efficace (...) les conclusions penchent vers une efficacité limitée ». V autre opinion contraire le président de la Guinée Bissau sur France 24 qui ne remet pas en cause le CVO.

<sup>72</sup> L'intérêt supérieur de l'enfant est énoncé à l'article 3 alinéa 1<sup>er</sup> de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant comme une « considération primordiale ». Ce même principe fondamental des droits de l'enfant est intégré dans le droit positif malgache, notamment dans les textes relatifs aux droits et à la protection de l'enfant tels que la loi 2007-023.

<sup>73</sup> F. CAPELIER, « Les droits fondamentaux de l'enfant et de ses parents, cadre de l'action publique », *in* (sous dir.) F. CAPELIER, « Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit », éd° Dunod, 2015, pp. 35-94, spéc. §61

<sup>74</sup> *Ibid.* Dans le contexte de crise sanitaire, l'intérêt des parents est de protéger leurs enfants contre la pandémie, l'intérêt de l'Etat est le même sauf que pour les parents la meilleure protection de l'enfant est qu'il reste confiné au détriment du droit à l'éducation, alors que pour l'Etat l'intérêt de l'enfant en classe d'examen est de reprendre l'école et pour ce faire administrer le CVO « préventif et curatif du Covid-19 ».

<sup>75</sup> Terme emprunté à M-L GUINAMANT, « Convaincre par la contrainte ? » *in* Gazette du Palais 19 septembre 2017, n°31, p. 12

<sup>76</sup> UNESCO, UNICEF, PAM et Banque Mondiale, « Cadre pour la réouverture des écoles », Avril 2020, p.1

<sup>77</sup> E. RANJALAHY dans « Examens d'inconscience », L'Express de Madagascar du 21 juillet 2020 rapporte différents cas d'élèves en classe d'examen qui, soit laissent de côté les leçons et les devoirs au profit des loisirs

examens nationaux ont été portées à la connaissance des élèves après plus de trois mois de fermeture des écoles<sup>78</sup>, mais pour les élèves qui sont en classe intermédiaire, l'incertitude demeure en ce qui concerne les modalités des examens de passage en classe supérieure d'autant que pour beaucoup et notamment pour les élèves dans les établissements publics il n'y a pas eu de véritable continuité pédagogique à distance digne de ce nom. Trente minutes d'émission à la Radio Nationale un ou deux jours de la semaine, qui plus est mis en place sur le tard, ne peut pas être considéré comme un véritable appui pédagogique pour les élèves<sup>79</sup>. La fermeture des établissements scolaires favorise également l'exploitation des enfants sous toutes ses formes. Quand on sait que même en période « normale », le travail des enfants à Madagascar constitue à lui seul un problème au quotidien<sup>80</sup>, en période de crise, en l'occurrence de crise sanitaire, les enfants sont mis à contribution par la famille elle-même<sup>81</sup>. Exploitées par la famille, mais aussi par les tiers qui profitent de l'isolement de l'enfant ainsi que l'indigence de sa famille, ces victimes sont susceptibles de ne plus retourner à l'école. La réouverture des établissements scolaires devient ainsi un objectif à atteindre. L'Unicef, l'Unesco, le PAM ainsi que la Banque Mondiale ont élaboré le « Cadre pour la réouverture des écoles »<sup>82</sup>, une réouverture qui, même si elle est fondamentale, ne peut être décidée qu'en tenant compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant et les considérations générales en matière de santé publique (...) »<sup>83</sup>. Il revient aux autorités de mesurer les avantages et risques quant à la réouverture des établissements scolaires à une période bien déterminée compte tenu de l'évolution de la pandémie. Une réouverture des écoles en toute sécurité exige une méthode bien précise et des préparations « avant la réouverture, pendant le processus de réouverture et lorsque les écoles auront ouvert leurs portes »<sup>84</sup>, elle doit être pensée en cohérence avec les différents contextes liés aux infrastructures scolaires, aux ressources humaines existantes, à la situation sanitaire et dans le respect des droits et de la protection de l'enfant afin d'éviter une réouverture trop rapide suivie d'une nouvelle fermeture tel que c'était le cas aussi bien à Antananarivo qu'à Toamasina.

Sous d'autres cieux, la pandémie et la crise générée par le Covid-19 ont révélé « une capacité de mobilisation, (...) une inventivité de la plupart des enseignants (...), du jour au lendemain les cours ont été mis en ligne, les élèves ont reçu des fiches et des exercices (...) »<sup>85</sup> ; à

---

et divertissements, soit ne bénéficient d'aucune aide puisque les parents ou autres adultes qui vivent avec eux n'ont aucune aptitude intellectuelle pour suivre le travail des enfants.

<sup>78</sup> Les dates ont été annoncées par le Président de la République le 12 juillet 2020 (CEPE au 1<sup>er</sup> septembre 2020 ; BEPC à compter du 14 septembre 2020 et le Baccalauréat à compter du 5 octobre 2020)

<sup>79</sup> cf note 21.

<sup>80</sup> L'Enquête nationale sur la situation socio-démographique des ménages (MICS 2018 : Travail des enfants) avance que 47% des enfants âgés de 5-17 ans est impliqué dans le travail des enfants.

<sup>81</sup> H. FORE, Directrice Générale de l'UNICEF déclare « En temps de crise, le travail des enfants devient un mécanisme d'adaptation pour de nombreuses familles »

<sup>82</sup> <https://www.unicef.org/press-releases/new-guidelines-provide-roadmap-safe-reopening-schools>

<sup>83</sup> Actu.Orange, « Des organismes internationaux se soucient de la reprise des cours », 5 mai 2020 <https://actu.orange.mg/des-organismes-internationaux-se-soucient-de-la-reprise-des-cours/> vu le 20 juillet 2020

<sup>84</sup> Le « Cadre pour la réouverture des écoles » élaboré par UNESCO, UNICEF, PAM et Banque Mondiale met en évidence les préalables pour éviter que la réouverture ne mène trop rapidement à une fermeture des établissements scolaires. Ainsi, il est recommandé notamment d'élaborer différents calendriers scolaires en fonction de différents scénarios de santé publique. Pour Madagascar et particulièrement les grandes villes, les moyens de transport en commun est un des éléments à ne pas négliger.

<sup>85</sup> F. DUBET, « A l'école : que faire après le virus ? », Esprit, Mai 2020, p.108



Madagascar, les mesures qui ont accompagné aussi bien la fermeture que la réouverture des écoles ont mis, une fois de plus, au grand jour les écarts entre l'effectivité des droits des élèves selon qu'ils soient scolarisés dans les écoles privées ou publiques ou qu'ils se trouvent dans les centres urbains ou dans les zones rurales. Entre les écoles fermées mais qui logiquement ne devaient pas l'être, celles qui étaient ouvertes mais dont les parents ont refusé d'y envoyer leurs enfants eu égard à une situation sanitaire encore aléatoire, une continuité pédagogique dans laquelle les élèves des écoles publiques étaient lésés, une reprise sans un calendrier des examens clair, on a assisté à un dilemme sur l'intérêt de l'enfant dans la fermeture des établissements scolaires ou dans la réouverture des établissements scolaires. Néanmoins, il reste toujours possible de transformer les difficultés en opportunité. La situation d'urgence sanitaire est une occasion de repenser de manière plus pragmatique la question de l'effectivité des droits de l'enfant dont celui à l'éducation qui n'est pas circonscrit à un droit individuel d'un enfant mais qui doit être compris plutôt comme un « engagement collectif d'une société à créer les conditions pour que chacun de ses membres ait un accès à l'éducation afin que la formation reçue et les compétences acquises lui permettent de participer pleinement à son épanouissement »<sup>86</sup>. Une crise, quelle qu'elle soit, ne doit pas envenimer davantage les inégalités, déjà criantes, dans la réussite scolaire. Puisque l'adhésion à des conventions, en l'occurrence à la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant implique des obligations de la part de l'Etat, il est temps que l'Etat redouble d'efforts pour assurer un véritable traitement égalitaire quant à l'accès à une éducation de qualité, respectueux des droits et de la protection de l'enfant pour tous les élèves à Madagascar où que cet enfant puisse se trouver et dans n'importe quelle école qu'il puisse se trouver. C'est un fait, lorsque le droit à l'éducation est effectif, il peut grandement contribuer à faire tomber toutes sortes d'inégalités et ces inégalités sont criantes à Madagascar.

---

<sup>86</sup> M. PRETCEILLE, « Le droit à l'éducation entre pragmatisme et éthique », in « Droit à l'éducation : solution à tous les problèmes ou problème sans solution ? », éd° IUKB et Institut International des Droits de l'Enfant, Mai 2006, p. 215