

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



19 décembre 2016

Pièce n° 1

**Central Union for Child welfare (CUCW) c. Finlande
Réclamation n°139/2016**

RECLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 14 novembre 2016

RÉCLAMATION COLLECTIVE

Adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux

Les Parties

A . La requérante : Central Union for Child Welfare (CUCW),

Représentation et domaine d'intervention : la Central Union for Child Welfare, fondée en 1937, est une organisation centrale œuvrant aux niveaux national et européen dans le domaine de la protection de l'enfance, et plus particulièrement des droits de l'enfant. Elle compte parmi ses membres 94 organisations et 37 communes ou communautés de communes. Son but est de parvenir à une société qui donne vraiment la priorité aux droits de l'enfant dans la prise de décision et qui applique pleinement lesdits droits.

La CUCW élabore un rapport parallèle au nom des organisations non gouvernementales finlandaises dans le cadre de l'examen périodique de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Elle coordonne également la coopération au niveau national sur les questions liées aux droits de l'enfant.

Délégation de signature : conformément au règlement de la Central Union for Child Welfare, son conseil d'administration, assisté de son directeur général et de son bureau central, veille au bon fonctionnement de l'organisation. Le Président du conseil d'administration (le Professeur émérite, Pentti Arajärvi) et le directeur général (Hanna Heinonen) disposent conjointement du droit de signer au nom de l'organisation.

Coordonnées :

Armfeltintie 1, 00150 Helsinki, Finlande

tél. +358 9329 6011

e-mail: toimisto@laski.fi

b. *L'Etat contractant* : La Finlande, qui est Partie contractante à la Charte sociale européenne révisée (CSE) et qui a ratifié chacun de ses articles relatifs à la protection des enfants, des jeunes et des familles.

c. *Déclaration formulée conformément à l'article 2(1) du Protocole additionnel de 1995*

La Finlande a, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en application de l'article D de la CSE, habilité les organisations non gouvernementales représentatives du pays à introduire des réclamations collectives sur des questions relevant de leur domaine d'activité.

Objet de la réclamation et fondements juridiques

Une nouvelle loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance est entrée en vigueur en Finlande le 1^{er} août 2015. Elle met l'accent sur le droit du jeune enfant à bénéficier d'une éducation et de services d'accueil autres qu'assurés par les parents et est le fruit de la décision prise deux décennies plus tôt de faire de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance un droit universel et un droit individuel reconnu à chaque enfant et à chaque famille.

Par la suite, dans le cadre de sa politique d'austérité, le Gouvernement finlandais a décidé d'économiser, selon ses estimations, 62 millions d'euros sur les dépenses annuelles allouées aux structures préscolaires. Cette décision a été mise en œuvre par le biais d'une modification à la loi précitée, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016, qui limite le droit individuel des jeunes enfants à bénéficier d'une prise en charge éducative à vingt heures par semaine lorsque l'un des parents est au chômage ou s'occupe d'un autre enfant de la famille dans le cadre d'un congé de maternité ou de paternité ou d'un congé parental. Il en résulte que les jeunes enfants dont le droit à une prise en charge éducative à temps plein a été limité se voient privés du soutien éducatif global et de l'alimentation saine que leur garantissait la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance.

D'après une enquête¹ menée en février 2016, 42 communes ont décidé d'appliquer cette nouvelle disposition de la loi, seize communes n'ont pas adopté les mesures d'austérité et 151 n'ont pas du tout examiné la possibilité de restreindre le droit des jeunes enfants à une prise en charge éducative. Cependant, selon la loi, les communes n'ont pas besoin de décider séparément de restreindre ou non le droit en question. Il n'existe pas de données statistiques à jour sur la situation, ce qui peut être considéré comme une lacune majeure.

De plus, les mesures d'austérités visent des groupes qui se trouvent déjà dans une situation vulnérable, ce qui :

- 1) *constitue une violation des droits des enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental, tels que garantis par les articles 16, 17, 27(1c) et E de la CSE ; et*

¹ Lahtinen & Selkee 2016 rapport d'enquête sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance I : droit individuel et ratios. Helsinki: Association des collectivités locales et régionales finlandaises.

[tJ.rLi!?!:Y?Y!: \!11 11C1L!\)g.tjfi /1011EJUt_t_oDJ.QQiaItIQ_oJr .!/_2018/2.QJ\(jQ::\)_yaril !15-k<Jsviit:;!S'.>Li{iJy_sl/@.rho:ii. k<1?Yf11.!It'IL.! P.Qr.liiJE.2.Qf1CJ li'!. u%202_QJf1J2D.](#) Les données fournies par l'enquête concernent la situation en février 2016, date après laquelle nous ne disposons plus d'aucune information complète. On peut redouter que la situation des enfants et des familles se soit dégradée depuis.

- 2) constitue une violation des droits des parents mentionnés au paragraphe 1, tels que garantis par les articles 16, 27(1c) et E de la CSE ; et
- 3) crée une inégalité géographique entre les enfants et leurs parents en fonction de leur commune de résidence, ce qui constitue une source de discrimination à l'égard, notamment des enfants vivant dans les communes les moins avantagées sur le plan économique, et est contraire aux articles 16, 27(1c) et E de la CSE.

En 2011, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a recommandé à la Finlande d'élaborer une nouvelle loi globale sur la prise en charge et l'éducation de la petite enfance et **d'améliorer la couverture et la qualité des programmes d'éducation de la petite enfance**, notamment en augmentant les effectifs du personnel s'occupant des enfants, de manière à limiter la taille des groupes et à **mieux assurer la continuité de la prise en charge et de la relation**².

La prise en charge éducative de la petite enfance est moindre en Finlande que dans les autres pays de l'Union européenne. En effet, en 2014, le taux de préscolarisation des enfants de 4 ans était de 87 % pour la moyenne de l'Union européenne (moyenne pour 22 Etats de l'Union européenne, CITE 02), tandis qu'il s'établissait à 74 % en Finlande³. Le taux de prise en charge atteignait seulement 63 % pour les enfants de 1 à 6 ans⁴. Or, l'objectif fixé par l'Union européenne est de garantir l'accueil d'au moins 95 % des enfants à partir de 4 ans dans des structures éducatives à l'horizon 2020. Les décisions prises récemment ne feront qu'éloigner davantage la Finlande de cet objectif.

La réglementation relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance en Finlande

A. La loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance et ses objectifs

Aux termes de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance (n° 36/1973, article 2(1)), les enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire sont en droit de bénéficier de services d'accueil. L'accueil d'enfants plus âgés peut aussi être envisagé en certaines circonstances si leur prise en charge n'est pas assurée d'une autre manière. La structure doit offrir un cadre adapté pour l'accueil et l'éducation de l'enfant, qui doit bénéficier d'une *attention constante* pendant toute la durée de sa prise en charge (article 2(2)).

La loi a pour but d'assurer le développement mental et physique global de l'enfant et, à cette fin, fixe les objectifs suivants aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance (article 2a) :

- 1) assurer la croissance, le développement, la santé et le bien-être globaux de chaque enfant selon son âge et sa maturité ;

² Observations finales et recommandations adressées à la Finlande par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, (2011) CRC/C/FIN/CO/4, paragraphe 57.

³ Regards sur l'éducation 2016, indicateurs de l'OCDE, bnP_JLywww.oecd-ilibrary.org/docserver/download/961604_e.pdf?expIRES=1478679575&id=id&acna me=quest&checksum=0988DA3639B1465199FD1307EC5CF7FD .

⁴ Accueil de jour des enfants en 2014. Rapport statistique établi par l'Institut national de la santé et du bien-être. http://www.ju.lkari.fi/bitstream/handle/10024/129632/Tr28_15.pdf?sequence=5

⁵ Communication de la Commission. Education et accueil de la petite enfance : permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain (COM(2011) 66).

- 2) créer des conditions propices à l'apprentissage de l'enfant et promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie et la réalisation de l'égalité en matière d'éducation ;
- 3) proposer des activités pédagogiques variées dans les domaines des jeux, des sports, des arts et du patrimoine culturel et favoriser les expériences d'apprentissage positives ;
- 4) veiller à ce que les jeunes enfants soient accueillis dans un environnement sain, sûr et propice à l'apprentissage ;
- 5) utiliser des pratiques respectueuses de l'enfant et faire en sorte que les relations entre le personnel des structures d'accueil et les enfants soient les plus stables possibles ;
- 6) donner à tous les enfants des chances égales de bénéficier d'une éducation et d'un accueil pendant la petite enfance, promouvoir l'égalité entre les sexes et préparer les enfants à apprécier et à respecter le patrimoine culturel commun, ainsi que les caractéristiques linguistiques, culturelles, religieuses ou les croyances de chacun ;
- 7) repérer les enfants qui ont besoin d'un soutien personnalisé, puis mettre en place un soutien adapté dans le cadre de la structure d'éducation et d'accueil, le cas échéant en s'appuyant sur la coopération multisectorielle ;
- 8) développer les compétences coopératives et relationnelles de l'enfant, l'encourager à interagir au sein d'un groupe de pairs et l'aider à adopter une attitude responsable sur le plan éthique, à respecter les autres et à devenir un membre de la société ;
- 9) veiller à ce que l'enfant puisse participer aux décisions le concernant et les influencer ;
- 10) coopérer avec l'enfant et ses parents ou tuteurs pour permettre un développement équilibré et un bien-être global de l'enfant et soutenir les parents ou tuteurs de l'enfant dans leur travail éducatif.

Les enfants doivent également bénéficier d'une alimentation suffisante et saine (article 2b), comprenant des repas chauds et des collations, dont le nombre doit être adapté à la durée de la journée d'accueil.

Il incombe à la commune d'organiser l'accueil des enfants (article 4), en ayant pour priorité de répondre à leurs besoins, et en tenant compte de leur avis (article 7b). Cette approche respectueuse de l'enfant est aussi mise en évidence dans la disposition relative au champ d'application de l'obligation d'organiser l'accueil (article 11), selon laquelle « La commune doit veiller à ce qu'un accueil des enfants soit disponible et organisé ou contrôlé par ses services, sous une forme et dans une mesure qui réponde aux besoins de ses habitants. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte dans la planification et l'organisation de l'accueil ».

B. Les modifications législatives visant à restreindre l'accès aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance

L'article a de la loi en vigueur jusqu'au 31 juillet 2016, garantissait l'accès des enfants aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans les termes suivants :

« Outre les dispositions prévues à l'article 11, la commune doit veiller à ce que l'enfant bénéficie de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance au sein d'une structure gérée par les services municipaux telle que définie à l'article 1(2) ou (3) à l'issue de la période de service de l'allocation de maternité et de l'allocation parentale ou de l'allocation parentale partielle telles que définies par la loi relative à l'assurance maladie, à l'exclusion de la période durant laquelle une allocation de paternité, telle que mentionnée au chapitre 9, article 7(1) de la loi relative à l'assurance sociale, peut être versée en dehors de la période de service de l'allocation de maternité et de l'allocation parentale, et l'enfant peut

demeurer au sein de ladite structure jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la scolarité obligatoire tel que défini par la loi relative à l'instruction élémentaire et débute son instruction élémentaire. L'éducation et l'accueil doivent, cependant, être organisés à temps partiel lorsque le jeune enfant, avant l'âge de l'instruction obligatoire tel que défini par la loi relative à l'instruction élémentaire, suit un enseignement préprimaire tel que défini par la loi précitée ou lorsque l'enfant, conformément à l'article 25(2) de la loi relative à l'instruction élémentaire, débute son instruction élémentaire une année avant l'âge prévu à l'alinéa 1 de l'article précité. L'éducation et l'accueil du jeune enfant doivent, dans la mesure du possible, être organisés selon la forme souhaitée par ses parents ou tuteurs ».

Les familles bénéficiaient depuis 1996 de ce droit individuel à une prise en charge éducative à plein temps de la petite enfance, et ce droit s'appliquait à tous les enfants. Aux termes de la loi entrée en vigueur début août 2016, le droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance est régi comme suit (loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, articles 11a(1) et 11a(2)) :

« Outre ce qui est prévu à l'article 11, la commune doit veiller à ce que l'enfants puisse être accueilli pendant 20 heures dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance gérée par les services municipaux, telle que définie à l'article 1(2) ou (3), à l'issue de la période de service de l'allocation de maternité et de l'allocation parentale ou de l'allocation parentale partielle, telles que définies par la loi relative à l'assurance maladie. En revanche, il n'est pas nécessaire d'organiser l'éducation et l'accueil du jeune enfant pendant la période durant laquelle une allocation de paternité, telle que mentionnée au chapitre 9, article 7(1) de la loi relative à l'assurance sociale, peut être versée en dehors de la période de service de l'allocation de maternité et de l'allocation parentale.

Par dérogation à l'alinéa 1, l'enfant peut être accueilli à temps plein dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si ses parents ou tuteurs exercent une activité à temps plein en tant que salariés ou travailleurs indépendants ou s'ils sont entrepreneurs ou étudiants, conformément à la loi relative à l'assurance chômage (n° 1290/2002). Si la situation précitée a changé, l'éducation et l'accueil de la petite enfance doit continuer à être organisé conformément au présent alinéa pendant deux mois, à moins que le parent ou tuteur de l'enfant reste à la maison pour s'occuper d'un autre enfant vivant dans la famille ou prenne sa retraite ».

Pris dans son ensemble, le texte modifié place les enfants dans une situation d'inégalité selon le statut social et socio-économique de leurs parents et les prive non seulement des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, mais aussi des repas fournis par ces structures. Il crée aussi une inégalité de traitement entre les enfants et les familles en fonction de leur commune de résidence.

Une disposition a toutefois été ajoutée à l'article 11a de la loi. Elle est libellée comme suit :

« Les enfants doivent cependant pouvoir être accueillis à temps plein dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si cela s'avère nécessaire en raison de leur développement, de leur besoin de soutien ou de la situation de leur famille ou lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige ».

Cette disposition, qui vise à prendre en compte les problèmes sociaux, crée cependant une double stigmatisation des enfants : premièrement, en tant qu'enfants de parents au chômage et deuxièmement, en tant qu'enfants de familles en difficultés sociales. Cette approche constitue une dérive fondamentale par rapport à l'esprit du système nordique de sécurité sociale, qui repose sur le principe de l'universalité des services et ne crée aucune stigmatisation.

Cette modification de la législation constitue une discrimination à l'égard des enfants des familles susmentionnées, qui se trouvent déjà dans une situation vulnérable, et ne fait qu'aggraver encore leur situation.

C. Inégalité régionale

Les communes ont le droit d'offrir à leurs résidents des services d'un niveau supérieur à ce que garantit la loi et peuvent décider de traiter les enfants de parents au chômage et les enfants de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental sur un pied d'égalité avec les autres enfants. De nombreuses communes ont effectivement décidé d'agir de la sorte, ce qui a entraîné une inégalité de traitement des enfants en fonction de leur lieu de résidence⁶.

Dans la région capitale, par exemple, les deux plus grandes villes, Helsinki et Espoo, ont décidé de maintenir la pratique suivie avant la modification législative, et de traiter tous les enfants sur un pied d'égalité, tandis que la troisième plus grande ville de la région capitale, Vantaa, a retiré le droit de bénéficier de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance à temps plein aux enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental. Le statut juridique des enfants est donc littéralement déterminé selon qu'ils habitent d'un côté ou de l'autre de la rivière séparant Helsinki de Vantaa.

D. Conséquences de la modification législative

Les pays scandinaves et la Finlande ont fondé leur politique sociale sur l'existence de services publics gratuits ou fortement subventionnés en ayant pour objectif de parvenir à une société la plus égalitaire possible. Les services publics ont favorisé l'égalité aussi bien entre les riches et les pauvres qu'entre les hommes et les femmes, et ont aussi joué un rôle important dans la répartition équitable des revenus. La présente modification législative modifie le cours de cette évolution. Elle crée une inégalité entre les enfants et les familles en fonction de leur situation sociale.

Les études montrent pourtant qu'une éducation et un accueil de qualité pendant la petite enfance favorisent le bien-être des enfants et permettent de prévenir l'exclusion sociale, tout en contrebalançant les dégâts causés dans leur vie par la pauvreté et la misère sociale. Le fait de bénéficier dès le plus jeune âge de services de prise en charge éducative de qualité, non-discriminatoires et promouvant l'intégration, peut réduire l'inégalité, l'exclusion sociale et la stigmatisation des enfants indépendamment de la situation de leurs parents. En particulier, il est nécessaire de faire en sorte que les enfants les plus défavorisés aient accès aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance⁷.

⁶ Selon les informations fournies par l'Office statistique finlandais, 12 425 familles au chômage composées d'enfants d'âge préscolaire vivaient en 2014 dans les 42 communes qui avaient restreint l'accès aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Elles représentaient entre 2,6 % et 17,3 % des familles résidant dans ces communes, soit, en moyenne, 10,1 %. Ces chiffres montrent que la restriction touche un nombre considérable de familles avec enfants.

⁷ Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité (2013/112/UE) ; Karila, K. (2016), Effective Early Childhood, Education and Care ; Lazzari, A. & Vandebroek, M. (2014), Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs ; Éducation et accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain (COM 2011) ; également, selon les évaluations PISA de l'OCDE, le fait d'avoir bénéficié d'une prise en charge éducative plus longue pendant la petite enfance a une incidence manifeste sur les résultats scolaires des enfants de 15 ans, notamment chez les enfants les plus défavorisés, voir par exemple l'Education aujourd'hui 2013 et Regards sur l'éducation 2016.

On sait depuis l'Etude de cohorte menée en 1987 sur les personnes nées en Finlande que la transmission des difficultés et de la pauvreté d'une génération à une autre constitue un problème social important et multiforme dans la Finlande d'aujourd'hui. L'héritage de l'enfance, lié, notamment, à la situation socioéconomique, au niveau d'instruction et à la situation financière des parents, a une influence considérable sur le bien-être que connaîtront les individus plus tard dans leur vie⁸.

Plusieurs études, ainsi qu'une enquête sur le socle européen des droits sociaux, récemment publiée par la Commission européenne, sont parvenues aux mêmes conclusions concernant l'importance que revêt l'éducation préscolaire pour le développement de l'enfant et sa vie future⁹.

« Très tôt dans la vie, l'inégalité d'accès aux structures d'accueil, à l'éducation et aux soins de santé est un obstacle à l'égalité des chances. Elle se ressent plus tard sur la participation au marché du travail et sur la productivité et est souvent renforcée par les disparités d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie.

Une intervention précoce peut atténuer l'impact de l'héritage socio-économique sur les compétences futures des enfants ainsi que sur leurs résultats scolaires et leur réussite professionnelle. Les enfants préscolarisés ont plus de chances d'avoir de bons résultats scolaires à 15 ans, et au-delà de cet âge ».

Le fait que l'un des parents soit au chômage constitue déjà, en tant que tel, un facteur préjudiciable pour l'enfant. Or, l'exclusion de ce groupe d'enfants des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance rend leur situation encore plus difficile. La nouvelle loi prévoit certes une possibilité d'aménagements au cas par cas, mais même une relation privilégiée avec les services de la protection de l'enfance ne garantit pas l'application de cette disposition. La possibilité pour un enfant d'être accueilli pendant plus de vingt heures dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance n'est pas déterminée par le principe de l'égalité des droits, mais tout d'abord par la situation de ses parents, puis par l'évaluation de ses besoins effectuée par les services municipaux. Dans la mesure où la procédure d'évaluation n'a pas été clairement établie, il existe un risque que, du fait de la modification de la loi, les pratiques varient considérablement d'une commune à l'autre de la Finlande.

Le fait que les enfants puissent être placés dans une situation d'inégalité n'a pas du tout été évalué au regard des engagements contractés au titre des articles 16, 17 et 27 de la Charte sociale européenne révisée lorsque le texte de loi a été adopté. Il est pourtant dit dans le préambule de la Charte que les Etats s'engagent à sauvegarder et à développer les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Or, en l'espèce, on ne peut considérer que les conditions minimales fixées par la Charte soient respectées eu égard à l'article H de cet instrument.

⁸ Ristikari, T. Tbrmakangas, L. ym. (2016), Finland as a growth environment for young people. 25-year follow up of those born in Finland in 1987.

⁹ European Commission staff working document 8.3.2016 SWD (2016) 51 final: Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights, p. 18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52016SC0051>.

La Finlande s'est également engagée, en vertu de l'article 4 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention. En l'espèce, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies considère qu'une étude de l'impact sur les droits de l'enfant permet de prévoir les répercussions de tout texte de loi sur les enfants et les familles avec enfants. Selon le Commentaire général n° 14 dudit Comité, une telle étude d'impact doit faire partie intégrante des processus gouvernementaux à tous les niveaux et intervenir le plus tôt possible afin de garantir les droits de l'enfant¹⁰. Or, ni les économies à long terme que permettra de réaliser la restriction de l'accès aux structures préscolaires, ni l'impact de cette mesure sur les enfants, n'ont été évalués pendant le processus de préparation de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance¹¹.

L'éducation et l'accueil de la petite enfance au regard de la Charte sociale européenne (1996)

A. Dispositions

Article 16 de la CSE

« En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées ».

Annexe : il est entendu que la protection accordée par cette disposition couvre les familles monoparentales.

Article 17(1) de la CSE

« En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant :

a) à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin ;

Article 27(1c) de la CSE

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs, les Parties s'engagent :

1. à prendre des mesures appropriées :

c) pour développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde ;

¹⁰ Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe. 1) CRC/C/FIN/C0/14).

¹¹ Déclaration de l'adjoint au médiateur parlementaire concernant un projet de proposition adressé par le Gouvernement au Parlement en vue d'une loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance et d'un décret portant modification du Décret sur l'accueil préscolaire des enfants, 25 septembre 2015, pièce n° 3813/5/15.

Article E de la CSE

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

B. Jurisprudence

Le fait d'exiger des Etats qu'ils mènent des politiques économiques qui respectent les droits de l'homme, les protègent et satisfassent aux obligations qui leur incombent en la matière trouve son origine dans le système des droits de l'homme. Prendre soin des groupes les plus vulnérables constitue l'un des principes fondamentaux de l'Etat de droit. Dans la jurisprudence de la Charte sociale européenne, les Etats ont été enjoins de diriger les mesures tendant à affaiblir les droits fondamentaux, mais jugées en soi acceptables, vers d'autres groupes que les catégories les plus défavorisées de la société (*IKA-ETAM c. Grèce, RC n° 76/2012*).

Au regard de l'article 16 de la CSE, les Etats doivent garantir la disponibilité et la qualité de l'accueil préscolaire, à un coût qui ne dissuade pas les intéressés d'accepter un place. La qualité de l'accueil se mesure en fonction du nombre d'enfants pris en charge rapporté aux effectifs de la structure et du niveau de formation du personnel qui s'occupe des enfants (*C XV// - 1, 2004, Turquie*).

Le Comité européen des droits sociaux a, à ce jour, essentiellement recueilli des informations sur les effectifs et la formation du personnel des structures d'éducation et d'accueil, ainsi que sur la taille des groupes d'enfants, mais n'a toujours pas défini de normes minimales. En principe, la CSE n'admet pas l'existence de pratiques différenciées selon qu'elles s'adressent aux riches ou aux pauvres ou à des familles issues de cultures ou de groupes ethniques différents. Toute évaluation d'une décision doit avoir pour objectif l'intérêt supérieur de l'enfant, tant au regard de ses effets directs qu'indirects (*DEI c. Pays-Bas, RC n° 47/2008, §29*).

Les prescriptions de l'article 17 de la CSE en matière d'éducation valent aussi pour les garderies et les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Selon cet article, lesdites structures doivent veiller à ce que les enfants grandissent dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales.

Les Etats peuvent adapter le tarif des services à la situation financière des familles ou fixer un tarif unique, pourvu qu'il ne porte pas atteinte au principe de l'égalité d'accès à l'accueil préscolaire. En ce qui concerne l'enseignement préprimaire, si l'Etat a ratifié l'article 17(2) de la CSE, comme l'a fait la Finlande, aucun frais ne doivent être facturés pour la scolarisation en tant que telle, mais une participation financière raisonnable peut être demandée pour les repas et l'habillement.

Au regard de l'article 27(1c) de la CSE, la prise en charge préscolaire peut avoir lieu dans des garderies, des crèches familiales privées, des crèches gérées par plusieurs familles ou au propre domicile d'une famille, ou encore dans des structures d'enseignement préscolaire. Il peut s'agir de structures publiques ou privées et l'aide aux familles peut être offerte sous la forme d'un service fourni ou d'une allocation destinée à cet usage (par exemple un chèque éducation). La participation financière demandée pour le service ne doit en aucun cas empêcher les familles en difficultés d'y recourir sur un pied d'égalité avec les autres familles. La taille des groupes et les activités proposées doivent être de nature à favoriser l'épanouissement de la personnalité et le développement des aptitudes physiques et mentales des enfants (*C XVII -1, Turquie, p. 490*).

La liste des motifs proscrits de discrimination dressée à l'article E n'est pas exhaustive, dans la mesure où le Comité européen des droits sociaux a interdit, dans sa jurisprudence, la discrimination sous toutes ses

formes.

ÉVALUATION DE LA LOI FINLANDAISE

En Finlande, la prise en charge des enfants peut s'organiser de différentes manières : 1) ils peuvent être accueillis dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance mise à disposition par la commune ou 2) être gardés par un parent bénéficiant à ce titre d'une allocation parentale ou d'une allocation pour garde d'enfant à domicile jusqu'à leurs 3 ans, ou 3) être accueillis dans une crèche privée avec l'aide d'une allocation pour garde d'enfants, sachant que 4) ces différentes options peuvent être combinées. Le système respecte dans l'ensemble les prescriptions des articles 16 et 27(1c) de la Charte, bien que l'organe de contrôle des Nations Unies ait adressé des observations à la Finlande à cet égard. En revanche, la nouvelle loi prive les enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental, *en raison de leur situation sociale et socio-économique*, du soutien dont bénéficient les autres enfants.

Eu égard aux prescriptions de l'article E, il s'agit là d'une discrimination directe, puisque l'enfant d'un parent au chômage ou d'un parent en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental n'a pas accès aux services offerts aux autres enfants.

Les services municipaux et privés d'éducation et d'accueil de la petite enfance sont contrôlés et, en général, remplissent les conditions exigées par l'article 17(1c), mais ils ne sont pas délivrés d'une manière égale aux enfants qui demeurent hors du système. Par conséquent, la nouvelle loi exerce une discrimination à l'encontre des enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental en ce qui concerne l'accès aux structures d'éducation et d'accueil, en violation de l'article E, dans la mesure où elle prive ces enfants du soutien éducatif offert par ces structures.

En adoptant ces mesures de réduction des dépenses, le Gouvernement finlandais a cherché à diminuer le coût de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance et à rétablir les finances publiques du pays. Or, les motifs économiques ne constituent pas à eux seuls des motifs valables, au regard de l'article G de la CSE, pour réduire l'accès aux prestations offertes au titre des articles 16 et 17, et ne sont pas même nécessaires dans une société démocratique, d'autant que ces mesures sont dirigées vers un groupe d'enfant qui se trouve déjà par ailleurs dans une situation vulnérable.

S'agissant des différences de pratiques entre les communes, la situation est analogue à celle examinée dans la décision (*CACFc.Finlande, RC n°70/2011*) rendue par le Comité européen des droits sociaux à l'égard de la Finlande concernant les allocations pour soins non professionnels aux personnes âgées. Le Comité a déploré le fait que les personnes âgées étaient « laissées sur le bord de la route », sans les soins dont elles avaient besoin et qu'elles étaient victimes d'un traitement inégal selon leur commune de résidence (p. 15) :

« Le Comité considère, par conséquent que, si le défaut d'uniformité sur l'ensemble du territoire finlandais des services offerts aux personnes âgées ne constitue pas en soi une violation de l'article 23 de la Charte, le fait que la législation permette des pratiques conduisant à la privation d'une partie de la population des personnes âgées de l'accès aux allocations pour soins non professionnels ou à un autre soutien constitue une violation de cet article ».

En l'espèce, les enfants et leurs parents sont placés dans une situation d'inégalité en ce qui concerne l'accès aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance selon qu'ils résident dans telle ou telle commune. Il s'agit là d'une situation identique à celle observée dans le cas des personnes âgées : la nouvelle loi crée une inégalité géographique entre les enfants et leurs parents.

CONCLUSIONS

La Central Union for Child Welfare considère que l'Etat de Finlande, en modifiant la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016 :

- 1) a porté atteinte aux droits des enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental, en violation des articles 16, 17, 27(1c) et E de la CSE ; et
- 2) a porté atteinte aux droits des parents mentionnés au paragraphe 1, en violation des articles 16, 27(1c) et E de la CSE ; et
- 3) a créé une inégalité géographique entre les enfants et leurs parents en fonction de leur commune de résidence, ce qui constitue une source de discrimination à l'égard, notamment, des enfants et des parents vivant dans les communes les moins avantagées sur le plan financier, en violation des articles 16, 27(1c) et E de la CSE.

Helsinki, 10 novembre 2016

LASTENSUOJELUN KESKUSLIITIO RY

Central Union for Child Welfare


Pentti Arajarvi

Président


Hanna Heinonen

Directeur général