



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



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

1 September 2017

Pièce n° 3

Central Unit for Child Welfare c. Finlande
Réclamation n° 139/2016

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistrée au secrétariat le 18 juillet 2017



18 juillet 2017

HEL7M0591-17

M. Henrik Kristensen
Secrétaire exécutif adjoint
Comité européen des droits sociaux

Réclamation n° 39/2016
Central Union for Child Welfare (CUCW) c. Finlande

Monsieur,

Me référant à votre courrier du 18 mai 2017 concernant la réclamation susmentionnée, j'ai l'honneur de vous présenter, au nom du Gouvernement finlandais, les observations ci-après relatives au bien fondé de ladite réclamation.

OBSERVATIONS SUR LE BIEN-FONDÉ DE LA RÉCLAMATION

Généralités

1. Le Gouvernement rappelle avoir indiqué, dans ses observations du 14 février 2017 relatives à la recevabilité de la réclamation, n'avoir aucune objection quant aux conditions de forme devant être respectées pour que la présente réclamation soit recevable.
2. Le Gouvernement fait observer que, dans sa décision du 10 mai 2017, le Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité »), sans préjudice de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation, a déclaré la réclamation recevable et a invité le Gouvernement à soumettre par écrit ses observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 18 juillet 2017.
3. Le Gouvernement rappelle également que la présente réclamation a été déposée par la Central Union for Child Welfare (ci-après, « la CUCW ») le 14 novembre 2016.
4. La CUCW allègue que la Finlande, par la modification de la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016, a violé les articles 16, 17 et 27§1c, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte sociale européenne révisée (ci-après « la Charte »)

5. Le Gouvernement souligne que l'étendue et la qualité des services de garde de jour, comme tous les autres services fournis aux familles avec enfants, peuvent varier selon les communes (il existe 295 communes en Finlande, à l'exclusion des seize communes des territoires autonomes d'Åland), et qu'ils dépendent notamment des décisions prises au niveau local concernant le système de services et des priorités de chacune. De plus, la situation économique d'une commune, comme l'indique la réclamation, peut influencer le système de services municipaux dans les limites permises par la législation. Compte tenu de leur autonomie, les municipalités fixent aussi le taux d'imposition de leurs impôts locaux. Ainsi, le niveau des services et le taux d'imposition peuvent influencer les familles dans leur choix d'une commune de résidence.

Droit interne pertinent

6. Compte tenu de l'obligation faite à l'État, en vertu de l'article 22 de la **Constitution de Finlande** (*perustuslaki, grundlagen* ; 731/1999), de protéger les libertés et les droits fondamentaux, et des principes de financement énoncés par l'article 121 de la Constitution, il incombe en dernier ressort à l'État d'assurer la réalisation des libertés et des droits fondamentaux en Finlande.
7. Les instances de contrôle de l'État veillent à ce que les services prévus par la loi soient présents dans les communes. S'appuyant sur le cadre réglementaire composé de la *loi relative à l'administration locale* (n° 410/2015), la *loi relative au transfert de crédits de l'État aux collectivités locales* (n° 1704/2009) et la *loi relative à la structure de l'administration locale* (n° 1698/2009), le Gouvernement veille à ce que toutes les municipalités disposent des ressources financières nécessaires pour remplir leurs obligations légales et à ce que l'organisation des services requis pour que les habitants puissent exercer leurs libertés et droits fondamentaux ne soit pas négligée par l'une ou l'autre municipalité.
8. L'État finance les services municipaux par des transferts publics et égalise les revenus des impôts locaux entre communes par ce même moyen. L'État veille aussi à la situation financière des communes. Si une commune est considérée comme se trouvant dans une situation particulièrement difficile selon les critères établis, l'État peut mettre en place une équipe d'évaluation chargée d'examiner sa situation économique et sa capacité à fournir des services aux habitants. Si la commune est incapable de fournir les services prévus par la loi à ses habitants, la procédure d'évaluation peut aboutir à la fusion de la commune avec une autre afin de créer une entité plus forte.
9. L'article 11a, alinéa 1 de la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* (*varhaiskasvatustaki, lag om småbarnspedagogik*, n° 36/1973), telle que modifiée par la loi n° 108/2016, dispose qu'outre les dispositions prévues à l'article 11, la municipalité doit veiller à ce que l'enfant puisse être accueilli pendant 20 heures par semaine par une structure municipale d'éducation et d'accueil de la petite enfance (telle que définie à l'article 1, alinéa 2 ou 3) à l'issue de la période de service de l'allocation de maternité et de paternité ou de l'allocation parentale partielle, conformément à 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, alinéa 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.

10. Selon l'alinéa 2, 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 complet 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.
11. Aux termes de l'alinéa 4, 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 leur intérêt supérieur l'exige.
12. À cet égard, le Gouvernement fait savoir que la **Commission parlementaire chargée du droit constitutionnel**, dans sa déclaration (PeVL 12/2015) présentée lors des débats parlementaires sur la modification législative en question, a considéré que la modification proposée, telle que formulée dans le projet de loi du Gouvernement, respectait l'obligation imposée aux pouvoirs publics par l'article 19, alinéa 3 de la Constitution de soutenir les personnes en charge d'enfants afin qu'elles puissent assurer le bien-être et le développement personnel de ces derniers. La Commission a également estimé que le projet de loi gouvernemental ne posait pas non plus de problème au regard des dispositions en matière d'égalité de la Constitution.
13. Par ailleurs, le Gouvernement attire l'attention sur l'avis exprimé par la Commission chargée du droit constitutionnel selon lequel, en vertu de l'article 19, alinéa 3 de la Constitution, « l'État est tenu de garantir à chacun, conformément à des dispositions plus précises fixées par la loi, l'accès à des services sociaux et de santé suffisants. L'État subvient également aux besoins des familles et des autres personnes en charge d'enfants, afin de garantir le bien-être et le développement personnel des enfants ». Les services de garde d'enfant de jour font partie des services mentionnés à l'article 19, alinéa 3 de la Constitution. Cependant, d'après la pratique de la Commission chargée du droit constitutionnel, la première phrase de la disposition ne définit pas la manière dont les services de garde d'enfant doivent être fournis. La Constitution exige seulement qu'ils soient suffisants.
14. La Commission chargée du droit constitutionnel a également considéré que la disposition générale sur l'égalité figurant à l'article 6, alinéa 1 de la Constitution laissait une certaine marge d'appréciation au législateur pour qu'il s'adapte aux évolutions sociales du moment. Dans ce contexte, un traitement différencié appliqué d'une manière acceptable peut être justifiable du point de vue du système des libertés et des droits fondamentaux, pourvu qu'il ne soit ni arbitraire, ni déraisonnable.

Observations sur les allégations de la CUCW concernant l'article 16

15. Le Gouvernement rappelle que selon les allégations de la CUCW, la Finlande a violé l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E de la Charte.
16. À cet égard, le Gouvernement fait observer que le Comité, conformément à ce qu'il a indiqué précédemment, examine les mesures prises pour développer et promouvoir les structures d'accueil de jour pour enfants dans le cadre de l'article 27 de la Charte.
17. Le Gouvernement considère néanmoins que la modification à la *loi relative de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* est également conforme à l'article 16 de la Charte.
18. Le Gouvernement souligne à cet égard que les structures d'accueil pour les enfants en Finlande sont à la fois disponibles, abordables et de bonne qualité. Les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance sont régis par un certain nombre de lois et décrets. L'accès à ces services est un droit universel et des textes réglementaires plus spécifiques définissent les objectifs éducatifs, le ratio personnel/enfants la taille des groupes, les qualifications du personnel et les tarifs.
19. Le ratio personnel/enfants dans les structures d'accueil est de 1/8 pour les enfants de trois à six ans accueillis à temps complet et de 1/13 pour les enfants de trois à six ans accueillis à temps partiel. Pour les enfants de moins de trois ans, le ratio est toujours de 1/4. La taille maximum des groupes dépend du nombre d'adultes dans le groupe. La taille maximum d'un groupe d'enfants de plus de trois ans accueillis à temps complet est de 24 enfants. Un tel groupe doit être encadré par trois adultes qualifiés.
20. Dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, le personnel doit au moins être titulaire d'un diplôme de l'enseignement professionnel secondaire supérieur dans le domaine de la protection sociale et de la santé. L'un des trois membres du personnel doit être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur : licence ou master en sciences de l'éducation ou licence en services sociaux.
21. Une nouvelle législation sur les tarifs des centres d'éducation et d'accueil de la petite enfance est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017. Le tarif maximum est de 290 € par mois, et est dégressif en fonction des revenus. La contribution demandée pour le deuxième enfant représente aux maximum 90 % de celle réclamée pour le premier enfant, soit 261 €. Pour chaque enfant supplémentaire, elle est de 58 € par mois. Pour les familles à faibles revenus, l'accueil est gratuit. Si le tarif est inférieur à 27 €, il n'est pas prélevé. En Finlande, le tarif des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance est très modéré. La contribution des familles ne couvre que 14 % de leur coût de fonctionnement.
22. Outre la fourniture de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, la Finlande dispose de nombreux autres moyens de subvenir aux besoins des enfants et des familles.
23. L'objectif de la politique familiale de la Finlande est de permettre à tous les enfants de grandir dans un environnement sûr et d'apporter aux parents le soutien matériel et psychologique nécessaire pour qu'ils puissent avoir des enfants et les élever. Ce soutien englobe les services universels aux familles qui ont des enfants, la fourniture d'un revenu suffisant et d'un logement adéquat aux familles, la promotion de la conciliation de la vie professionnelle et familiale et l'aide à la parentalité.
24. En Finlande, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle

est une priorité de longue date. Le système de congé familial est conçu pour donner la possibilité aux parents de rester à la maison avec leurs enfants dans différentes situations. A la naissance d'un enfant, la mère et le père peuvent prendre un congé de maternité, un congé de paternité ou un congé parental et recevoir une allocation de maternité ou de paternité ou une allocation parentale. Les allocations sont calculées en fonction des revenus et sont servies pendant la durée du congé. En l'absence de revenus, une allocation minimale est versée. Le congé parental et le congé pour garde d'enfant offrent aux deux parents des possibilités égales de participer à la garde de l'enfant.

25. Le système d'éducation et d'accueil de la petite enfance a été développé dans l'objectif d'offrir différentes possibilités de garde aux familles, afin de prendre en compte autant qu'il est possible leurs différents besoins. Après la période de congé parental, trois options sont ouvertes aux familles, avec le soutien financier des pouvoirs publics :

1. garder son enfant à domicile dans le cadre d'un congé pour garde d'enfant et recevoir une allocation pour garde d'enfant à domicile jusqu'à son troisième anniversaire ;
2. faire garder son enfant dans une structure privée d'éducation et d'accueil de la petite enfance avec l'aide d'une allocation pour garde privée jusqu'à ce qu'il entre à l'école ; ou
3. faire garder son enfant dans une structure municipale d'éducation et d'accueil de la petite enfance jusqu'à ce qu'il entre à école.

26. Le Gouvernement rappelle que la Commission chargée du droit constitutionnel a examiné le projet de loi gouvernemental relatif à la modification de la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* et l'a approuvé. La Commission a notamment attiré l'attention sur l'article 19, alinéa 3 de la Constitution, selon lequel « l'État est tenu de subvenir aux besoins des familles et des autres personnes en charge d'enfants, afin de garantir le bien-être et le développement personnel des enfants ». Le raisonnement qui sous-tend cet article de la Constitution est que ce sont les familles, et en particulier les parents ou les tuteurs légaux, qui ont la principale responsabilité du développement et de l'éducation des enfants. L'article 19, alinéa 3 ne confère pas aux enfants de droit subjectif à une prise en charge de jour par les services municipaux. En revanche, la disposition exige que les services soient suffisants.

27. De plus, en ce qui concerne l'article 19, alinéa 3 de la Constitution, la Commission chargée du droit constitutionnel a estimé que le niveau des prestations prévues par la disposition devait être fixé en tenant compte de l'état de l'économie nationale et des finances publiques. La Commission a considéré que la compression des dépenses nationales pendant une récession économique pouvait justifier la réduction, par exemple, du niveau des allocations pour enfant, dans la mesure où cela n'allait pas à l'encontre de l'obligation constitutionnelle de soutien des familles ou des autres personnes responsables.

28. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement considère que ladite modification à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* est conforme aux prescriptions de l'article 16 de la Charte.

Observations sur les allégations de la CUCW concernant l'article 17

29. Le Gouvernement tient tout d'abord à souligner qu'en Finlande, la législation, la politique et la pratique sont pleinement conformes à l'article 17§1a de la Charte. L'instruction est gratuite à tous les niveaux, de l'enseignement préprimaire pour les enfants de six ans à l'enseignement élémentaire, secondaire et supérieur. L'enseignement préprimaire est obligatoire depuis 2015. Tous les enfants et élèves ont droit à un soutien éducatif, tels que des cours de rattrapage ou un accompagnement adapté à leurs besoins particuliers. Le financement de l'instruction est partagé entre l'État et les collectivités locales. Des activités sont organisées depuis 2004 les matins et les après-midi pour les élèves de première et deuxième année, ainsi que pour tous les élèves ayant des besoins particuliers.
30. L'organisation des services de santé est un autre exemple de l'universalité des services fournis. Un réseau complet de services de santé maternelle et infantile est accessible à tous les enfants et familles sur un pied d'égalité. Les enfants ont aussi accès à la médecine scolaire et à des soins dentaires. Les services de soins de santé primaires sont fournis localement et sont gratuits pour les résidents.
31. Les enfants handicapés et leur famille ont droit à une assistance et à des services spéciaux si l'assistance et les services fournis dans le cadre de la législation générale ne sont pas appropriés ni suffisants compte-tenu de leurs besoins. Ces services peuvent inclure le transport et l'accès à un auxiliaire de vie. Des dispositifs d'assistance sont également disponibles pour aider les enfants à surmonter les difficultés liées à leur handicap.
32. Des services de protection de l'enfance sont fournis aux enfants et aux familles lorsque l'environnement familial est jugé préjudiciable à la santé et au développement de l'enfant, ou si le propre comportement de l'enfant menace son bien-être.
33. Le soutien financier accordé aux familles comprend l'allocation pour enfant, la prime de maternité, l'indemnité de subsistance, l'allocation pour personne handicapée, la prime d'adoption, l'aide au logement et l'assistance sociale. L'allocation pour enfant et la prime de maternité sont des prestations universelles, tandis que l'indemnité de subsistance, l'aide au logement, l'allocation pour personne handicapée et l'assistance sociale sont servies en fonction des besoins. L'allocation pour enfant est le principal moyen d'égaliser les dépenses des familles avec enfants et les dépenses des familles sans enfants.
34. Le Gouvernement fait observer à cet égard que selon les Conclusions XV-2 du Comité concernant l'Observation interprétative de l'article 17 (p. 26), l'article 17 de la Charte est interprété à la lumière de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*. Or, aux termes de la Convention (article 18§3), « les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises ». La Convention ne garantit donc le droit à des services de garde qu'aux enfants dont les parents travaillent.
35. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement considère que la modification apportée à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* est également conforme à l'article 17 de la Charte.

Observations sur les allégations de la CUCW concernant l'article 27§1 c

36. Le Gouvernement fait observer que, dans ses Conclusions 2015 relatives à l'article 16 concernant la Suède (2015/def/SWE/27/1/EN), le Comité a déclaré ce qui suit : « la Suède ayant accepté l'article 27 de la Charte, les mesures prises pour développer et promouvoir les structures d'accueil de jour pour enfants sont examinées dans le cadre de cette disposition ».

37. Le Comité a également noté, concernant l'article 27§1, ce qui suit :

« Services de garde de jour d'enfants et autres modes de garde
En vertu de la loi sur l'éducation, les municipalités sont tenues de prévoir un nombre suffisant de centres d'accueil préscolaire et périscolaire pour les enfants âgés de 1 à 12 ans, de façon à permettre aux parents d'exercer un emploi rémunéré ou de poursuivre des études, ou pour répondre aux besoins d'activités éducatives des enfants. Cette obligation recouvre aussi l'accueil des enfants d'âge préscolaire dont les parents sont au chômage ou ont pris un congé parental pour s'occuper d'un autre enfant. Les enfants doivent pouvoir être accueillis à raison d'au moins trois heures par jour ou quinze heures par semaine. Les municipalités peuvent également proposer une prise en charge pédagogique (crèche familiale, par exemple) plutôt qu'un centre d'accueil préscolaire, si les parents préfèrent cette solution.

Les municipalités ont l'obligation d'organiser l'accueil préscolaire de tous les enfants à partir de l'automne qui suit le troisième anniversaire de l'enfant.

En 2013, 87 % des enfants de 1 à 5 ans – soit plus de 506 000 enfants – étaient accueillis dans des centres préscolaires ou des crèches, secteur qui emploie quelque 105 000 personnes. Le coût total de l'accueil préscolaire s'est élevé à 59,8 milliards de couronnes (6,5 milliards d'euros) en 2013. Le nombre d'enfants par travailleur et par an était de 5,3 enfants ».

38. À cet égard, le Gouvernement fait remarquer que les systèmes de garde d'enfants suédois et finlandais reposent sur des principes similaires et que le Comité a conclu dans le cas de la Suède que la situation était conforme à l'article 27§1 de la Charte.

39. Le Gouvernement souligne également que les articles 16, 17 et 27 de la Charte pris ensemble expriment le même principe que la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, à savoir qu'il appartient au premier chef à la famille d'assurer l'éducation et le développement de l'enfant, l'État ayant pour rôle de lui apporter un soutien approprié.

40. Selon l'article 18 de la Convention, « les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises ».

41. De l'avis du Gouvernement, la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* doit être évaluée à l'aune des principes précités, c'est à dire qu'il convient de vérifier qu'elle permet la jouissance effective des droits garantis par la Charte. L'un des objectifs de la loi est de coopérer

avec le parent ou le tuteur de l'enfant et de le soutenir dans sa tâche éducative.

42. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement considère que la modification à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* est également conforme à l'article 27§1c de la Charte.

Observations sur les allégations de la CUCW concernant l'article E

43. Le Gouvernement rappelle que le Comité a précédemment déclaré ce qui suit : « l'insertion de l'article E dans la Charte révisée sous la forme d'une disposition distincte témoigne de l'importance accrue accordée par ses auteurs au principe de non-discrimination dans la réalisation des droits fondamentaux que prévoit ce traité. Il a en outre estimé que sa fonction était de contribuer à garantir une jouissance également effective de la totalité des droits dont il s'agit indépendamment des caractéristiques propres à certaines personnes ou groupes de personnes. Il ne constitue donc pas un droit autonome qui pourrait offrir à lui seul à une réclamation un fondement suffisant. L'article E de la Charte interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs » (Association internationale Autisme-Europe c. France (AIAE), réclamation n° 13/2000, par. 51-52).
44. Selon le Comité, « les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique, mais il appartient au Comité de décider, en dernier lieu, si la distinction entre dans la marge d'appréciation » (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n° 50/2008, par. 39).
45. De plus, « l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables, tout individu ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte » (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, par. 40).
46. Le Gouvernement fait observer qu'en vertu de la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*, les municipalités sont tenues de fournir des services d'éducation et d'accueil à tous les enfants résidant sur leur territoire. Chaque enfant est en droit d'être accueilli pendant au moins 20 heures par semaine (quatre heures par jour) dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance – le service comprenant une alimentation saine et suffisante – et pendant plus de 20 heures lorsque la situation individuelle du tuteur de l'enfant (emploi, études, etc.) le nécessite. L'enfant doit également pouvoir être accueilli à temps plein dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si cela s'avère nécessaire en raison de son développement, de son besoin de soutien ou de la situation de sa famille, ou lorsque son intérêt supérieur l'exige. Par conséquent, le Gouvernement souligne que la législation actuelle ne prive aucun enfant de la prise en charge offerte par les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance.
47. Par ailleurs, la législation finlandaise prévoit les mesures nécessaires pour soutenir les familles en situation de vulnérabilité.

48. De l'avis du Gouvernement, les allégations de la CUCW, selon lesquelles les services devraient être universels et identiques pour tous, indépendamment des différentes situations familiales, sont trop rigides et ne suivent pas la logique du Comité, telle qu'énoncée dans la jurisprudence précitée.
49. La distinction créée par la modification à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* a une justification objective et raisonnable parce qu'elle tient compte des différents besoins de familles distinctes et que nul n'est entièrement privé de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Par conséquent, le droit des enfants à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance est garanti. Il n'y a donc pas de discrimination fondée sur le statut social et socio-économique des parents ou d'autres critères. Le principe posé par la Charte est de veiller à ce que les familles, les enfants et les travailleurs aient accès aux services, prestations et autres dispositifs dont ils ont *besoin*. Il appartient à l'État partie de régler les détails spécifiques de son système de garde d'enfant. Le Gouvernement rappelle à cet égard que le système de garde d'enfant suédois, qui repose sur des principes similaires au système de garde d'enfant finlandais, a été jugé conforme à la Charte par le Comité.
50. Le Gouvernement rappelle que dans la déclaration précitée, la Commission chargée du droit constitutionnel a également évalué la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* à la lumière des dispositions sur l'égalité de l'article 6 de la Constitution. La Commission a considéré qu'un enfant devait toujours jouir d'un droit subjectif à bénéficier de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance à temps complet si cela s'avérait nécessaire en raison de son développement, de son besoin de soutien ou de la situation de sa famille, ou lorsque son intérêt supérieur l'exigeait. La Commission a souligné qu'en dernier ressort, le droit à une éducation et à un accueil à temps complet devait être déterminé par l'intérêt supérieur de l'enfant.
51. La Commission chargée du droit constitutionnel a également considéré que la disposition générale sur l'égalité figurant à l'article 6, alinéa 1 de la Constitution laissait une certaine marge d'appréciation au législateur pour qu'il s'adapte aux évolutions sociales du moment. Dans ce contexte, un traitement différencié appliqué d'une manière acceptable peut être justifiable du point de vue du système des libertés et des droits fondamentaux, pourvu qu'il ne soit ni arbitraire, ni déraisonnable.
52. Par conséquent, le niveau requis d'égalité est suffisamment assuré, dans la mesure où tout enfant est, en dernier ressort, en droit d'être accueilli à temps complet dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si cela s'avère nécessaire pour son développement, en raison de son besoin de soutien ou de sa situation familiale, ou pour d'autres raisons considérées comme relevant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Une éducation et un accueil à temps complet sont donc garantis à tout enfant qui en a besoin.

Égalité entre les communes

53. Selon l'article 121 de la Constitution, « la Finlande est divisée en communes ; l'administration de celles-ci doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants. Les fonctions attribuées aux communes sont fixées par la loi ». L'obligation d'organiser des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance est énoncée par la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*.
54. Le Gouvernement fait observer que la CUCW semble se référer à la

réclamation n° 71/2011, CACF c. Finlande, par. 45-46, dans laquelle le Comité a rappelé « le principe général du droit international selon lequel, en matière de responsabilité internationale des États, le comportement de tout organe de l'État, y compris les collectivités locales, est considéré comme un fait de l'État (Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, réclamation n° 62/2010, par. 54 ; article 4 du Projet d'articles sur la responsabilité des États et commentaires de la Commission du droit international ; voir *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, *Assanidze c. Géorgie*, arrêt du 8 avril 2004). Il relève du choix des États d'exercer eux-mêmes ou de rétrocéder aux autorités locales ou aux partenaires sociaux l'exercice de certaines compétences. Pour autant, les choix opérés ne peuvent les exonérer des obligations contractées au titre d'un engagement international (Conclusions 2006, Introduction générale, par. 10). En ce qui concerne l'article 23, les modalités de fonctionnement de l'autonomie locale ne devraient pas compromettre la mise en œuvre effective de cette disposition.

55. Le Gouvernement souligne que s'agissant des différentes pratiques des municipalités, la situation concernant le système d'éducation et d'accueil de la petite enfance n'est pas la même que celle visée dans la réclamation CACF c. Finlande, dans laquelle le Comité a conclu ce qui suit (par. 53) : « la réglementation insuffisante des coûts des logements assistés et des logements assistés de jour comme de nuit, conjuguée au fait que la demande de service est supérieure à l'offre, n'est pas conforme aux exigences de l'article 23 de la Charte en ce sens que :

-elle crée, chez les citoyens, une incertitude juridique dans la mesure où la politique de tarification est complexe et diffère selon les cas. Même si les municipalités peuvent ajuster les tarifs, il n'y a pas de garanties suffisantes d'accès effectif des personnes âgées aux services nécessaires qu'exige leur état ;

-elle constitue un obstacle au droit à « la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir », qui est garanti par l'article 23b de la Charte ».

56. Le Gouvernement rappelle à cet égard que la réclamation CACF c. Finlande portait en premier lieu sur l'accès effectif aux services, alors que l'accès effectif aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance est garanti à tous les enfants. Les différences régionales proviennent du fait que certaines municipalités continuent de garantir un accueil à temps complet à tous les enfants, quelle que soit la situation de la famille. Ainsi, ces municipalités surpassent leur obligation d'accueillir tous les enfants pendant un minimum de 20 heures par semaine, comme l'exige la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*.

Évaluation des réformes législatives

57. Le Gouvernement fait observer qu'avant d'accepter les modifications à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*, le Parlement a demandé une évaluation des modifications envisagées et a invité le Gouvernement à lui soumettre un rapport en 2017. Lorsqu'il a approuvé les modifications législatives, entrées en vigueur le 1^{er} août 2016, le Parlement a aussi déclaré qu'il procéderait à une évaluation complète des effets de ces modifications au regard de l'égalité.

58. Une évaluation a été menée en 2016-2017 par l'Université d'Oulu dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « *VakaVai - Étude des effets de la nouvelle législation relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance en Finlande* ».

59. Le projet, s'appuyant sur une approche multidimensionnelle, examine les effets des modifications apportées en 2015 et 2016 à la législation relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance en Finlande. Il utilise des données recueillies dans le cadre d'une enquête nationale, dans laquelle il a été demandé aux responsables de structures, aux éducateurs et aux parents d'évaluer, en fonction de leur expérience, l'impact desdites modifications. Des données qualitatives ont été obtenues à l'occasion d'entretiens collectifs avec les responsables de structures, les membres de leur personnel et les parents. De plus, toujours dans le cadre du projet, les éducateurs et les parents ont rassemblé des idées, des commentaires et des histoires sur l'expérience quotidienne des enfants dans les structures d'accueil de la petite enfance.
60. Les résultats finaux de l'enquête seront publiés d'ici fin 2017. Selon ses résultats préliminaires, il s'avère que 77 municipalités continuent d'organiser les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance comme elles le faisaient avant la modification législative, allant ainsi au-delà de leur obligation d'accueillir tous les enfants pendant au moins 20 heures par semaine, comme le prévoit la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*. Quelques 209 communes ont répondu à l'enquête (la Finlande compte 295 communes au total, à l'exclusion des 16 communes situées dans les territoires autonomes d'Åland). Selon l'enquête, la taille ou la situation géographique des communes n'a pas d'effet sur la manière d'organiser l'éducation et l'accueil de la petite enfance.
61. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement considère que la modification apportée à la *loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance* est également conforme à l'article E de la Charte.

Conclusion

62. En ce qui concerne le bien-fondé de la réclamation, le Gouvernement soutient que la seule conclusion que l'on peut tirer de l'évaluation globale et approfondie de la législation finlandaise au regard de la Charte est que l'ensemble des dispositions en question respectent pleinement les prescriptions des articles 16, 17, 27§1 c et E de la Charte.
63. Par conséquent, il n'y a pas, en l'espèce, violation des articles 16, 17 et 27§1 c, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma plus haute considération.



Krista Oinonen
Agent du Gouvernement de Finlande
devant le Comité européen des droits sociaux,
Directrice du service chargé des juridictions et des
conventions dans le domaine des droits de l'homme