

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

12 octobre 2017

Pièce n° 4

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

**REPLIQUE DE LA *CENTRAL UNION FOR CHILD WELFARE*
(CUCW) AU MEMOIRE DU GOUVERNEMENT
SUR LE BIEN-FONDE**

Enregistrée au Secrétariat le 29 septembre 2017



LASTENSUOJ ELUN
KESKUS LIITTO

Lastensuojelun Keskusliitto
Central Union for Child
Welfare
Armfeltintie 1,00150 Helsinki,
Finlande tél. +358 9329 6011
email : toimisto@lskl.fi

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

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

Monsieur,

Nous avons l'honneur de présenter la réplique ci-après aux observations présentées par le Gouvernement finlandais le 18 juillet 2017 concernant notre réclamation (139/2016).

SUR L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT ET LA NON-DISCRIMINATION

La réclamation repose sur le postulat qu'il n'est nullement dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être privé des services ordinaires d'éducation et d'enseignement. Si la loi exclut un enfant ou un groupe d'enfants de ces services, elle peut être considérée comme discriminatoire à moins que la différence de traitement ait une justification objective, raisonnable et acceptable.

La CUCW considère par ailleurs que les dispositions de la CSE concernant la protection des enfants et de la famille et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle visent l'ensemble des enfants et familles relevant de la juridiction d'un État et exigent qu'ils soient tous traités sur un pied d'égalité.

SUR LA SITUATION DANS LE PAYS

La CUCW est d'accord avec le Gouvernement lorsqu'il affirme avoir le droit de décider de l'orientation et du contenu de sa politique familiale, mais elle tient à souligner que cette politique ne doit pas porter atteinte aux droits fondamentaux énoncés dans la CSE et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le CUCW convient également de la qualité du système finlandais d'éducation et d'accueil de la petite enfance, mais ne partage pas entièrement le point de vue du Gouvernement en ce qui concerne l'accessibilité, la disponibilité et le caractère économiquement abordable des services. Leur coût mensuel pourrait en effet être trop élevé, même pour les familles à revenus moyens et en particulier pour les familles nombreuses, et la modification législative (loi n° 108/2016) exclut deux catégories d'enfants du dispositif complet.

D'après les statistiques, les taux d'accueil et de préscolarisation des enfants de 3 à 5 ans avoisinent les 90 %, voire les dépassent dans de nombreux pays européens. En 2014 en Suède, près de 95 % des enfants de 3 à 5 ans étaient pris en charge dans des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En Finlande, ce taux s'établissait à 73,8 %¹, chiffre qui, dans une comparaison internationale, place la Finlande à un niveau exceptionnellement bas, d'après le rapport de l'OCDE². La différence avec les autres pays nordiques est particulièrement marquée.

La CUCW rejoint également l'avis du Gouvernement quand il affirme que les communes jouent un rôle fondamental dans l'organisation de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance. Plus précisément, toutefois, elles s'occupent de l'organisation des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, assurent leur qualité et prennent en charge les coûts correspondants, une mission pour laquelle elles bénéficient d'aides de l'État et demandent une participation financière aux familles concernées. En principe, elles ne déterminent pas qui est admis à bénéficier de ces services. Les critères d'accès sont fixés par l'État finlandais, contre lequel la réclamation est principalement dirigée. En définitive, ce sont les parents qui décident ou non d'avoir recours à ces services. Par ailleurs, les parents d'enfants de moins de 3 ans peuvent soit bénéficier des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance pour leur enfant, soit décider de le garder eux-mêmes, auquel cas ils bénéficient d'une allocation pour garde d'enfant à domicile jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Pour les parents au chômage, ce droit de choisir est pour ainsi dire ineffectif puisque le cumul avec les indemnités de chômage met fin au versement de l'allocation précitée.

La modification apportée à la loi à l'initiative du Gouvernement en 2016 dans le cadre de mesures d'austérité limite à vingt heures par semaine le droit individuel des jeunes enfants à bénéficier d'une prise en charge éducative à temps plein, qui était un droit universel reconnu à chaque enfant et à chaque famille. Cette solution permet au Gouvernement de faire en sorte que la nouvelle disposition apparaisse comme assurant une égalité de traitement entre toutes les familles. Le droit à bénéficier d'une éducation et d'un accueil à temps plein de la petite enfance est encore garanti aux jeunes enfants des salariés et des étudiants, mais plus aux enfants de parents et de familles au chômage dans lesquelles un enfant est gardé par un parent bénéficiant d'une allocation parentale. Il s'agit clairement d'une discrimination fondée sur la situation socio-économique, découlant d'une réglementation à deux vitesses. Lorsque la loi est entrée en vigueur, nombre d'enfants exclus des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance ont été contraints de quitter leurs amis et groupes de connaissances pour intégrer un nouveau groupe, voire un nouveau centre d'accueil de jour. Aucune attention n'a été portée aux besoins éducatifs ou sociaux des enfants.

¹ Ikarila Kirsti, Ikonen Tuomas and Jarvenkallas Satu: Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017-2030. Opetus- ja kulttuuriministerion julkaisuja 2017:30. (Feuille de route pour le développement de l'éducation préscolaire 2017-2030. Publications du ministère de l'Éducation et de la Culture).

² Regards sur l'éducation 2017.

Depuis la restriction, les enfants touchés par les mesures discriminatoires en question ne bénéficient plus des repas fournis par les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans le cadre d'une prise en charge à temps plein. De manière générale, les enfants accueillis dans ces structures reçoivent, conformément aux recommandations nutritionnelles, les repas et collations qui sont pris habituellement à certains moments de la journée, comme le petit-déjeuner, le déjeuner et le goûter. Ces repas couvrent près de deux tiers des besoins énergétiques quotidiens d'un enfant pris en charge à temps plein et près d'un tiers des besoins d'un enfant accueilli à temps partiel. Les jeunes enfants qui sont admis à bénéficier d'une éducation et d'un accueil à temps plein reçoivent tous les repas inclus dans la journée d'accueil. En revanche, les enfants dont les droits ont été limités doivent se contenter d'une journée courte, et dans de nombreuses communes, d'un seul repas. Ce point pose particulièrement problème pour les familles aux revenus les plus modestes.

Le décret sur l'accueil de jour des enfants (16 mars 1973/239) définit les taux d'encadrement des groupes d'enfants dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, qui varient selon que les enfants sont pris en charge à temps plein ou à temps partiel. De ce fait, les groupes d'enfants accueillis à temps partiel sont plus importants et moins stables que ceux composés d'enfants accueillis à temps plein. Si la situation des parents évolue, les enfants peuvent être obligés de changer de groupe, ce qui complique la constitution des groupes et les interactions sociales entre enfants, et nuit à la qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance.

Pour justifier l'amendement législatif et son caractère raisonnable et acceptable, le Gouvernement a inclus dans sa réponse un examen complet des dispositions de la Constitution finlandaise et des positions de la Commission du droit constitutionnel sur cette question. Il est à noter à ce propos que, dans la procédure parlementaire, le Gouvernement détient la majorité au sein de toutes les instances du Parlement.

Dans ses observations, le Gouvernement ne mentionne pas le fait que le Chancelier de la justice, gardien suprême de la loi et conseiller juridique du Gouvernement, a rendu un avis sur le projet de loi avant sa présentation au Parlement. Dans cet avis, le Chancelier note que le projet du Gouvernement « pose problème au regard de l'article 6 de la Constitution relatif à l'égalité et à l'égalité de traitement entre enfants ». Cela signifie que le Gouvernement a proposé et fait adopter en l'état par le Parlement un texte dont il savait qu'il portait atteinte au principe de l'égalité.

Conformément à la Constitution, la Commission du droit constitutionnel a l'obligation d'examiner la conformité de la législation avec les droits de l'homme, en l'occurrence avec la Convention relative aux droits de l'enfant et la Charte sociale européenne, mais elle ne fait référence à aucun de ces instruments.

SUR LE LIEN AVEC LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Les observations du Gouvernement portent sur les trois dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, à savoir les articles 16, 17 et 27 ainsi que l'article E qui interdit la discrimination. Pour

une raison que l'on ignore, le Gouvernement emploie l'expression « ou l'article E » alors que dans sa réclamation, la CUCW utilise la formulation « et l'article E » pour insister sur le fait que la discrimination peut concerner les trois articles en question.

L'amendement législatif s'inscrit dans le cadre de mesures d'austérité que le Gouvernement justifie par la situation financière difficile du pays. Or, dans sa pratique constante, le Comité ne considère pas que les motifs économiques, pas même une récession, constituent des motifs valables au regard de l'article E pour justifier des exceptions au principe de l'égalité de traitement. Dans sa réponse à la réclamation de la CUCW, le Gouvernement n'évoque plus ce point mais seulement les besoins différents des familles et le fait qu'en toute hypothèse, chacun reçoit quelque chose. Cette déclaration générale, qui est pour le moins arrogante, ne suffit pas à expliquer pourquoi il serait objectif, raisonnable et acceptable d'exclure deux catégories d'enfants d'une prise en charge à temps plein dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance.

Ni les économies réelles 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 lors de la préparation de l'amendement à la loi relative à l'éducation préscolaire. Une étude préliminaire a été menée sur l'impact de l'amendement à la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance (VakaVai). Elle conclut que le fait que les communes finlandaises adoptent des solutions différentes en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance a abouti à la création d'un système dans lequel les conditions de la vie quotidienne des enfants, des parents et des employés varient selon leur lieu de résidence. Par ailleurs, les directeurs d'établissements municipaux d'éducation et d'accueil de la petite enfance ayant limité les droits individuels estimaient pour la plupart que la restriction n'avait pas d'effet significatif en termes de coûts (77 % des personnes interrogées)³.

Pour justifier les inégalités de traitement, le Gouvernement évoque les conclusions favorables réservées au rapport de la Suède concernant l'article 27§1 et affirme que le système finlandais d'éducation et d'accueil de la petite enfance repose sur des principes analogues au système suédois. En avançant cet argument, le Gouvernement cherche à être traité aussi favorablement que la Suède, dont la législation a été jugée conforme aux prescriptions de la Charte sociale européenne. La cohérence voudrait donc qu'une décision semblable soit prise concernant la Finlande. Cela dit, l'argument du Gouvernement ne repose pas sur des informations factuelles.

En Suède, les possibilités de conciliation des responsabilités familiales et professionnelles offertes aux parents vont bien au-delà de la scolarisation des enfants et leur utilisation est bien plus souple qu'en Finlande. En Suède, tous les enfants dès 3 ans ont droit à une éducation et à un accueil, aucun enfant n'étant victime de discrimination fondée sur la situation professionnelle de ses parents ou liée à la naissance de nouveaux frères et sœurs.

Établir un parallèle entre la situation en Finlande et la situation en Suède est même abusif et constitue un argument peu convaincant sur le plan des principes. Par ailleurs, la situation en Finlande se caractérise par le démantèlement d'un système existant, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre des articles 16, 17 et 27§1 de la Charte sociale européenne.

³ Selvitys varhaiskasvatustilain kokonaisvaikutuksista (2016-2017); Exploring the influences of new legislation of early childhood and care in Finland (2016-2017), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta; Puroila Anna -Maija, Kinnunen Susanna and Keranen Virve (2017), Université d'Oulu.

AUTRES ARGUMENTS A L'APPUI DE LA RECLAMATION

L'article 17 de la Charte sociale européenne dispose qu'il est dans l'intérêt supérieur des enfants de pouvoir grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales. Le fait de priver les enfants de parents au chômage de services complets et de qualité en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance limite leurs possibilités d'épanouissement et de développement de leur personnalité. La suppression de ce droit les marginalise et, contrairement aux prescriptions de la Charte sociale européenne, contribue à leur exclusion. Elle rend encore plus difficile la situation d'enfants déjà vulnérables par ailleurs, ce qui est contraire à l'article 17§1 qui demande de favoriser le développement et l'épanouissement des enfants et à l'article E qui interdit la discrimination. Bien que l'article 17§2 impose aux États l'obligation spécifique de favoriser la régularité de la fréquentation scolaire, ce principe peut être étendu par analogie aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. De ce point de vue, l'État finlandais fait exactement l'inverse en augmentant le nombre d'enfants déscolarisés.

L'État évoque de nombreux autres moyens d'aider les familles, qui compensent selon lui la limitation des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Or, les services à domicile, les conseils aux familles ou d'autres services spéciaux similaires soumis à condition de ressources ne peuvent pallier la diminution de moitié des activités éducatives ordinaires. Par ailleurs, ces services sont destinés aux enfants de tous âges et à leurs familles, ce qui signifie qu'ils ne visent pas particulièrement les enfants dont les droits d'accès à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance ont été limités.

Le Gouvernement dit également que la loi permet toujours aux enfants dont les parents sont au chômage ou dont les frères et sœurs plus jeunes sont gardés à domicile de bénéficier d'une prise en charge à temps plein, sous condition de ressources. Cela étant, il n'a fourni aucune instruction pour l'interprétation de cette règle exceptionnelle, ce qui a conduit à une application variable de celle-ci d'une commune à l'autre.

Certaines municipalités ont ouvert aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance la possibilité d'être pris en charge à temps plein par les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Le droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance étant un droit universel reconnu à la majorité de la population, cette possibilité aux contours incertains, accordée en fonction des ressources, ne supprime pas la discrimination à l'égard des enfants exclus et de leurs parents.

L'article 16 de la Charte sociale européenne prévoit qu'un État devrait disposer de services adéquats de garde de jour ou d'éducation et d'accueil de la petite enfance ; il est complété par l'article 27§1, selon lequel une attention particulière doit être portée à la nécessaire conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des parents. En Finlande, les parents au chômage sont déjà défavorisés car ils ne perçoivent pas, dans les faits, l'allocation de garde d'enfant à domicile. L'amendement législatif en question a réduit de moitié le droit de leurs enfants à bénéficier de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En tant que cibles de la politique familiale, ces personnes sont encore plus défavorisées que les autres, alors même qu'elles devraient être les principales bénéficiaires des aides conformément aux objectifs de l'article 16. Cette situation complique également la réinsertion professionnelle du parent au chômage, ce qui est contraire aux objectifs d'efficacité du retour à l'emploi énoncés aux articles 27§1 et 16. Pour cette raison, la CUCW considère que la restriction de l'accès aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance pour les enfants de parents au chômage porte atteinte aux droits de l'enfant mais constitue également une discrimination à leur égard, en ce qu'elle ne respecte pas les prescriptions des articles 16 et 27§1 de la Charte sociale européenne, lus en combinaison avec l'article E de la Charte.

Le Gouvernement souligne la responsabilité des parents dans l'éducation de leurs enfants et sa primauté. Cet argument est recevable en tant que principe général, mais devient source de ségrégation et de discrimination lorsqu'il ne vise que deux catégories de parents.

En ce qui concerne les inégalités régionales, le Gouvernement invoque l'autonomie des communes. Il convient de noter à cet égard qu'il laisse à la discrétion de celles-ci la décision finale relative à la mise en œuvre de la nouvelle disposition de loi. L'adoption de la loi s'inscrivant dans le cadre de mesures d'austérité, on aurait pu s'attendre à ce que la capacité économique des communes soit le facteur décisif dans le débat sur la question de savoir s'il fallait ou non introduire des règles discriminatoires.

Parmi les communes qui ont mis en œuvre le nouveau texte de loi, certaines ont déclaré qu'elles rétabliraient le droit à une prise en charge à temps plein dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance pour les enfants de parents au chômage et de parents bénéficiant d'allocations parentales.

Cette approche a été suivie par exemple dans la municipalité de Vantaa, troisième plus grande ville de la région de la capitale. Il n'en reste pas moins que, dans les faits, des inégalités de traitement des enfants et des familles subsistent d'une commune à l'autre, ce qui est également contraire aux articles 16, 17 et 27 lus en combinaison avec l'article E de la Charte.

CONCLUSION

La CUCW conclut que les « mesures d'austérité » du Gouvernement visent des enfants en situation vulnérable et leurs parents, ce qui, selon les propres observations du Gouvernement, est contraire au principe de l'égalité de traitement. Néanmoins, le Gouvernement n'a pas été en mesure de prouver qu'il existe une justification objective, raisonnable et acceptable à l'inégalité de traitement.

Pour ces raisons, la Central Union for Child Welfare considère que, du fait de 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, l'État de Finlande :

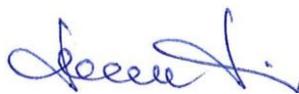
- 1) a porté atteinte aux droits des enfants de parents au chômage ou de parents en congé de maternité ou de paternité ou en congé parental, en violation des articles 16, 17, 27(1c) et E de la Charte sociale européenne ; et
- 2) a porté atteinte aux droits des parents mentionnés au paragraphe 1, en violation des articles 16, 27(1c) et E de la Charte ; et
- 3) a créé une inégalité géographique entre les enfants et entre leurs parents selon 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 Charte.

Helsinki, le 29 septembre 2017

Central Union for Child Welfare

flv- (1)

Pentti Arajärvi
Président



Hanna Heinonen
Administratrice
générale