



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

**DECISION SUR LA RECEVABILITE  
ET SUR LE BIEN-FONDE**

**19 mars 2013**

**Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur  
Milieu de Vie (EUROCEF) c. France**

Réclamation n° 82/2012

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 263<sup>e</sup> session où siégeaient :

Luis JIMENA QUESADA, Président  
Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente  
Petros STANGOS, Vice-Président  
Lauri LEPIIK  
Rüçhan IŞIK  
Jarna PETMAN  
Giuseppe PALMISANO  
Karin LUKAS  
Eliane CHEMLA  
Jozsef HAJDU  
Marcin WUJCZYK

Assisté de Régis BRILLAT, Secrétaire Exécutif,

Après avoir délibéré le 23 janvier et le 19 mars 2013,

Sur la base du rapport présenté par Luis JIMENA QUESADA,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date:

## **PROCEDURE**

1. La réclamation présentée par le Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (« EUROCEF ») a été enregistrée le 4 avril 2012.
2. Elle allègue que la possibilité de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, en application des lois du 28 septembre 2010 et du 24 mars 2011, constitue une violation des articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), lus seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »).
3. En application de l'article 29 paragraphe 2 du Règlement, le Comité a invité le Gouvernement à présenter, avant le 31 juillet 2012, en même temps que ses observations sur la recevabilité de la réclamation, un mémoire sur le bien-fondé au cas où ladite réclamation serait déclarée recevable. Le mémoire contenant les observations du Gouvernement sur la recevabilité et sur le bien-fondé a été enregistré le 25 juillet 2012.
4. L'organisation réclamante a été invitée à présenter une réplique avant le 27 septembre 2012. À la demande d'EUROCEF, le Président du Comité a accordé une prorogation de ce délai, fixée au 29 octobre 2012. La réplique a été enregistrée le 24 octobre 2012.
5. Par lettre du 19 février 2013, le Comité a invité les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte à lui transmettre avant le 14 mars 2013 les observations qu'ils souhaiteraient présenter, au cas où la présente réclamation serait déclarée recevable.
6. Par lettre du 19 février 2013, se fondant sur l'article 7§2 du Protocole, le Comité a invité les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte sociale européenne de 1961 à formuler des observations avant le 14 mars 2013.
7. Aucune observation n'a été présentée en réponse aux lettres du 19 février 2013 mentionnées ci-dessus.

## **CONCLUSIONS DES PARTIES**

### **A – L'Organisation auteur de la réclamation**

8. EUROCEF demande au Comité de constater :
- la violation de l'article 16 de la Charte parce que le droit aux allocations familiales ne peut faire l'objet de contreparties ;
  - la violation de l'article E combiné avec l'article 16 parce que, d'une part, seules les familles percevant des allocations familiales sont affectées et, d'autre part, que, lorsque la mesure est appliquée, l'ensemble de la fratrie est concernée ;
  - la violation de l'article 30 de la Charte parce que les familles en situation de pauvreté ou en risque de pauvreté sont affectées ;
  - la violation de l'article E combiné à l'article 30 parce qu'il y a inégalité de traitement des familles selon leur bagage intellectuel et leur aisance relationnelle: certaines familles favorisées seront en pleine capacité de trouver et d'invoquer les motifs légitimes ou les excuses valables justifiant l'absentéisme scolaire de leur enfant, alors que d'autres, rencontrant des difficultés d'accès à la langue ou à l'écrit ou de la maîtrise des usages relationnels avec l'institution scolaire, seront dans l'incapacité de le faire, ce qui entraînera plus facilement une sanction économique pour ces dernières.

### **B – Le Gouvernement défendeur**

9. Le Gouvernement demande au Comité qu'il constate l'absence de violation des articles 16 et 30, seuls ou combinés avec l'article E de la Charte, au motif que le dispositif de suspension des allocations familiales vise à se doter de tous les moyens de lutte contre l'absentéisme scolaire, et permettre d'en tirer les conséquences dans les cas où l'absentéisme de l'enfant traduit effectivement la démission des parents. En ce sens, la loi n°2010-1127 met en place un ensemble de réponses graduées et ne prévoit la suspension des allocations qu'en dernier recours à l'issue d'un processus qui aura permis à chaque famille de faire connaître ses observations et ses difficultés et de se voir proposer des dispositifs d'accompagnement parental.

## DROIT ET JURISPRUDENCE INTERNES PERTINENTS

10. Les prestations familiales en France (source : <http://www.social-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/prestations-familiales,1885/les-prestations-familiales,12626.html>) :

« Il existe huit prestations familiales légales, dont la liste figure à l'article L. 511-1 du code de la Sécurité sociale. Les plus connues sont les allocations familiales versées aux familles ayant au moins deux enfants à charge. Les autres sont :

- la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) comportant elle-même 4 volets (prime à la naissance ou à l'adoption, allocation de base, complément de libre choix du mode de garde, complément de libre choix d'activité),
- le complément familial, l'allocation de logement familiale,
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé,
- l'allocation de soutien familial,
- l'allocation de rentrée scolaire,
- et l'allocation journalière de présence parentale.

L'attribution de chacune de ces prestations, est soumise à des conditions générales d'attribution et à des conditions spécifiques. Les possibilités de cumul sont parfois limitées. »

11. Les principaux textes juridiques qui s'appliquent en l'espèce sont :

- La **Loi n° 2006-396 du 1 mars 2006 pour l'égalité des chances**, qui instaure le contrat de responsabilité parentale (Titre III, articles 48 et 49) et le **Décret n° 2006-1104 du 1er septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale**

### TITRE III : CONTRAT DE RESPONSABILITÉ PARENTALE

#### Article 48

I. - Après l'article L. 222-4 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 222-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 222-4-1. - En cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation, de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, le président du conseil général, de sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie, du chef d'établissement d'enseignement, du maire de la commune de résidence du mineur, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet, propose aux parents ou au représentant légal du mineur un contrat de responsabilité parentale ou prend toute autre mesure d'aide sociale à l'enfance adaptée à la situation. Ce contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation. Son contenu, sa durée et les modalités selon lesquelles il est procédé à la saisine du président du conseil général et à la conclusion du contrat sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Ce décret fixe aussi les conditions dans lesquelles les autorités de saisine sont informées par le président du conseil général de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale et de sa mise en œuvre.

« Lorsqu'il constate que les obligations incombant aux parents ou au représentant légal du mineur n'ont pas été respectées ou lorsque, sans motif légitime, le contrat n'a pu être signé de leur fait, le président du conseil général peut :

« 1° Demander au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant, en application de l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale ;

« 2° Saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;

« 3° Saisir l'autorité judiciaire pour qu'il soit fait application, s'il y a lieu, des dispositions de l'article L. 552-6 du code de la sécurité sociale. »

II. - Le code de l'éducation est ainsi modifié :

1° L'article L. 131-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'inspecteur d'académie saisit le président du conseil général des situations qui lui paraissent justifier la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale prévu à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles. » ;

2° L'article L. 131-9 est complété par les mots : « , sauf dans le cas où il a sollicité du président du conseil général la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale ».

III. - Les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale prévu par l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles sont compensées dans les conditions déterminées par une loi de finances.

IV. - Les conditions de mise en œuvre du présent article et ses effets en termes de réduction d'absentéisme et de troubles portés au fonctionnement des établissements scolaires feront l'objet, au plus tard au 30 décembre 2007, d'une évaluation.

V. - La troisième phrase du troisième alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

« Toutefois, le juge peut décider, d'office ou sur saisine du président du conseil général, à la suite d'une mesure prise en application des articles 375-3 et 375-5 du code civil ou des articles 15, 16, 16 bis et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, de maintenir le versement des allocations à la famille, lorsque celle-ci participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer. »

#### Article 49

Dans le code de la sécurité sociale, il est rétabli un article L. 552-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 552-3. - En application de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, pour la durée et dans la proportion décidées par le président du conseil général, le versement de la part des allocations familiales et du complément familial dus à la famille au titre de l'enfant dont le comportement a conduit à proposer la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale.

« La durée de la mesure de suspension est au plus égale à trois mois. Elle peut être renouvelée, par l'autorité l'ayant prononcée, dans la limite d'une durée maximale de suspension de douze mois.

« Lorsqu'au terme de la période de suspension prononcée par le président du conseil général, l'organisme débiteur des prestations familiales n'a pas été informé d'une décision de renouvellement, il rétablit le versement des prestations suspendues rétroactivement à la date de la suspension.

« Dès que le président du conseil général constate que les parents ou le représentant légal du mineur se conforment aux obligations qui leur étaient imposées en application du contrat de responsabilité parentale, il en informe l'organisme débiteur des prestations familiales, afin qu'il rétablisse le versement des prestations suspendues rétroactivement à leur date de suspension.

« Lorsqu'à l'issue de la période maximale de douze mois de suspension, les parents ou le représentant légal du mineur ne se conforment toujours pas à leurs obligations, les prestations sont rétablies sans effet rétroactif et le président du conseil général met en œuvre toute mesure nécessaire pour remédier à la situation. »

12. Ce dispositif s'applique en cas de troubles portés au fonctionnement de l'établissement scolaire ou d'absentéisme scolaire grave. Il oblige les parents à s'engager concernant le comportement de leur enfant.

13. D'une durée initiale maximale de 6 mois, le contrat rappelle aux parents leurs devoirs et propose des mesures d'aide et d'action sociales. Si les parents refusent de signer le contrat ou s'ils ne respectent pas les obligations du contrat, le président du conseil général peut demander, sous certaines conditions, la suspension de tout ou partie du versement des prestations familiales.

**- Loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire :**

Article 1.

L'article L. 131-8 du code de l'éducation est ainsi modifié :

1° A la fin de la dernière phrase du deuxième alinéa, les mots : « présumés réfractaires » sont remplacés par les mots : « en cause » ;

2° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement saisit l'inspecteur d'académie afin qu'il adresse, par courrier ou à l'occasion d'un entretien avec lui ou son représentant, un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, leur rappelant les sanctions administratives et pénales applicables et les informant sur les dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours : » ;

3° Au 1°, le mot : « ils » est remplacé, deux fois, par le mot : « elles » ;

4° Les sixième et septième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :  
« L'inspecteur d'académie saisit sans délai le président du conseil général du cas des enfants pour lesquels un avertissement est intervenu en vue de la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale ou de toute autre mesure d'accompagnement que le président du conseil général pourrait proposer aux familles en application de l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles. » ;

5° A l'avant-dernier alinéa, après le mot : « communique », est inséré le mot : « trimestriellement » ;

6° Sont ajoutés quatre alinéas ainsi rédigés : « Dans le cas où, au cours d'une même année scolaire, une nouvelle absence de l'enfant mineur d'au moins quatre demi-journées sur un mois est constatée en dépit de l'avertissement adressé par l'inspecteur d'académie, ce dernier, après avoir mis les personnes responsables de l'enfant en mesure de présenter leurs observations, et en l'absence de motif légitime ou d'excuses valables, saisit le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales qui suspend immédiatement le versement de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause, calculées selon les modalités prévues à l'article L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale. Le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales informe l'inspecteur d'académie ainsi que le président du conseil général de la date de mise en œuvre de cette suspension. Il informe les personnes responsables de l'enfant de cette décision et des dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours. « Le versement des allocations familiales n'est rétabli que lorsque l'inspecteur d'académie a signalé au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales qu'aucun défaut d'assiduité sans motif légitime ni excuses valables n'a été constaté pour l'enfant en cause pendant une période d'un mois de scolarisation, éventuellement interrompu par des vacances scolaires, depuis le mois au titre duquel le versement des allocations familiales a été suspendu. « Le rétablissement du versement des allocations familiales est rétroactif. Si, depuis l'absence ayant donné lieu à la suspension, une

ou plusieurs nouvelles absences de quatre demi-journées par mois sans motif légitime ni excuses valables ont été constatées, à la demande de l'inspecteur d'académie et après que les personnes responsables de l'enfant ont été mises en mesure de présenter leurs observations, aucun versement n'est dû au titre du ou des mois au cours desquels ces nouvelles absences sans motif légitime ni excuses valables ont été constatées. « La suspension des allocations familiales ne peut prendre effet qu'à une date permettant de vérifier sous deux mois la condition de reprise d'assiduité définie aux deux alinéas précédents. »

#### Article 2

Le titre préliminaire du livre IV de la deuxième partie du même code est complété par un article L. 401-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 401-3. - Dans chaque école et établissement d'enseignement scolaire public, lors de la première inscription d'un élève, le projet d'école ou d'établissement et le règlement intérieur sont présentés aux personnes responsables de l'enfant par le directeur de l'école ou le chef d'établissement au cours d'une réunion ou d'un entretien. »

#### Article 3

Après l'article L. 552-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 552-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 552-3-1. - En cas de manquement à l'obligation d'assiduité scolaire, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, sur demande de l'inspecteur d'académie, le versement de la part des allocations familiales due au titre de l'enfant en cause, selon les modalités prévues à l'article L. 131-8 du code de l'éducation. Le rétablissement des allocations familiales s'effectue selon les modalités prévues à ce même article. Les modalités de calcul de la part due au titre de l'enfant en cause sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

#### Article 4

L'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le président du conseil général est saisi par l'inspecteur d'académie en cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation, il peut proposer aux parents ou représentants légaux du mineur concerné la signature d'un contrat de responsabilité parentale. » ;

2° A la première phrase du premier alinéa, les mots : « d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation, » sont supprimés ;

3° Après la première phrase du premier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Un contrat de responsabilité parentale peut également être signé à l'initiative des parents ou du représentant légal d'un mineur. » ;4° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La faculté prévue au 1° ne s'applique pas aux contrats de responsabilité parentale proposés ou conclus en cas d'absentéisme scolaire, tel que défini à l'article L. 131-8 du code de l'éducation. »

#### Article 5

I. Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 262-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La part des allocations familiales dont le versement fait l'objet d'une mesure de suspension ou de suppression en application de l'article L. 131-8 du code de l'éducation demeure prise en compte pour le calcul du revenu de solidarité active. » ;

2° L'article L. 262-10, dans sa version maintenue en application de l'article 29 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, la part des allocations familiales dont le versement fait l'objet d'une mesure de suspension ou de suppression en application de l'article L. 131-8 du code de l'éducation demeure prise en compte pour déterminer le montant des ressources servant au calcul de l'allocation. »

II. — Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, dans sa version maintenue en application de l'article 29 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 précitée, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« La part des allocations familiales dont le versement fait l'objet d'une mesure de suspension ou de suppression en application de l'article L. 131-8 du code de l'éducation demeure prise en compte dans les ressources de la personne. »

#### Article 6

Le conseil d'école pour les écoles primaires et le conseil d'administration pour les collèges et les lycées présentent, une fois par an, un rapport d'information sur l'absentéisme scolaire dans l'école ou l'établissement.

#### Article 7

Avant le 31 décembre 2011, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les dispositifs de lutte contre l'absentéisme scolaire et d'accompagnement parental et proposant, le cas échéant, les modifications législatives ou réglementaires susceptibles d'y être apportées.

Un comité de suivi composé de députés et de sénateurs, désignés par leur assemblée respective de façon à assurer le pluralisme des opinions et des appartenances politiques, formule des recommandations et peut se prononcer sur les préconisations de ce rapport.

**- Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure** portant des modifications au contrat de responsabilité parentale

**- Décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011** relatif aux modalités de calcul de la part des allocations suspendues ou supprimées en cas d'absentéisme scolaire se rapportant à la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010.

**- Loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 tendant à abroger la loi no 2010-1127 du 28 septembre 2010** visant à lutter contre l'absentéisme scolaire

#### Article unique

I. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :

1 Au troisième alinéa de l'article L. 131-6, les mots : « en application de l'article L. 131-8 » et les mots :



« en application du même article » sont supprimés ;

2 L'article L. 131-8 est ainsi modifié :

a) Au troisième alinéa, les mots : « administratives et » sont supprimés ;

b) Les sixième à dernier alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de persistance du défaut d'assiduité, le directeur de l'établissement d'enseignement réunit les membres concernés de la communauté éducative, au sens de l'article L. 111-3, afin de proposer aux personnes responsables de l'enfant une aide et un accompagnement adaptés et contractualisés avec celles-ci. Un personnel d'éducation référent est désigné pour suivre les mesures mises en œuvre au sein de l'établissement d'enseignement. » ;

3 Après la référence : « présent chapitre », la fin de l'article L. 131-9 est supprimée.

II. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1 L'article L. 222-4-1 est abrogé ;

2 Le dernier alinéa de l'article L. 262-3 est supprimé.

III. – Les articles L. 552-3 et L. 552-3-1 du code de la sécurité sociale sont abrogés.

14. Les décisions de justice internes suivantes sont également pertinentes :

**- Décision n°2006-5365 DC du Conseil Constitutionnel du 30 mars 2006 à propos de la loi pour l'égalité des chances :**

« 36. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

37. Considérant, en premier lieu, que les faits susceptibles de justifier la suspension de certaines prestations familiales sont définis en termes suffisamment clairs et précis au regard des obligations qui pèsent sur les parents ; qu'en particulier, la notion de " carence parentale " fait référence à l'article 371-1 du code civil ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe de la légalité des délits et des peines n'est pas fondé ;

38. Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions combinées de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 susvisée et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, la décision du président du conseil général de faire suspendre le versement des allocations familiales et du complément familial n'interviendra qu'après que les parents ou le représentant légal du mineur auront été mis à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, à leur demande, des observations orales, en se faisant assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix ; que, dès lors, le grief tiré d'une violation des droits de la défense manque en fait »

**- Décision du Conseil d'État du 15 juin 2011, Association Justice pour toutes les familles (n° 347581) à propos du décret n° 2011-89 du 21 janvier 2011 relatif aux modalités de calcul de la part des allocations suspendues ou supprimées en cas d'absentéisme scolaire.**

“Considérant, en troisième lieu, qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction, dès lors, d'une part, que la

sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que, si la suspension ou la suppression des allocations familiales constitue une sanction, la décision de l'inspecteur d'académie de saisir le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales, qui fait suite à un premier avertissement, intervient après que les personnes responsables de l'enfant auront été mises à même de présenter leurs observations et, en vertu des dispositions combinées de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, de se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix ; qu'ainsi, les dispositions litigieuses de la loi du 28 septembre 2010 ne sauraient être regardées comme portant atteinte aux articles 7, 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Considérant, en quatrième lieu, que si l'association soutient que la procédure prévue par les dispositions législatives litigieuses ne garantit pas l'impartialité de l'autorité amenée à prendre la décision de suspension des allocations familiales, l'existence invoquée des responsabilités de l'inspecteur d'académie et du directeur d'établissement dans la scolarité de l'enfant n'est pas de nature à remettre en cause cette impartialité ; qu'ainsi, en tout état de cause, la requérante ne saurait soutenir que les dispositions litigieuses de la loi du 28 septembre 2010 méconnaissent l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

Considérant, enfin, que la méconnaissance des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être utilement invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que la loi du 28 septembre 2010 porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;”

## **EN DROIT**

### **SUR LA RECEVABILITÉ**

15. Le Comité observe que, conformément à l'article 4 du Protocole, texte que la France a ratifié le 7 mai 1999 et qui a pris effet pour cet Etat le 1<sup>er</sup> juillet 1999, la réclamation a été déposée sous forme écrite et concerne les articles 16, 30 et E de la Charte, dispositions acceptées par la France lors de la ratification de ce traité le 7 mai 1999 et auxquelles elle est liée depuis l'entrée en vigueur de ce traité en ce qui la concerne le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

16. En outre, la réclamation est motivée.

17. Le Comité observe également que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, EUROCEF est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations.

18. En ce qui concerne la compétence particulière de EUROCEF dans les domaines de la réclamation, qui n'est pas contestée par le Gouvernement, le Comité a examiné les statuts de l'organisation et constate que EUROCEF a pour but de développer l'aide sociale et éducative à l'enfant et à la famille, dans leur milieu de vie. Le Comité considère, par conséquent, que l'organisation a soumis une réclamation entrant dans ses domaines de compétence et est, ainsi, particulièrement qualifiée au sens de l'article 3 du Protocole.

19. La réclamation est signée par Mme Anna RURKA, Présidente d'EUROCEF, qui est habilitée à représenter l'organisation requérante.

20. Le Gouvernement n'a pas d'observation sur la recevabilité de la réclamation sous réserve pour la présidente d'EUROCEF de produire au dossier le procès-verbal de délibération de l'organisation la mandatant pour déposer la présente réclamation.

21. EUROCEF a produit l'extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil d'Administration tenue à Paris le 17 décembre 2011, au cours de laquelle ce dernier désigne Mme Anna RURKA pour présenter la réclamation.

22. Le Comité considère, par conséquent, que la réclamation satisfait à l'article 23 de son Règlement.

23. Pour toutes ces raisons, le Comité déclare la réclamation recevable.

## **SUR LE BIEN-FONDE**

### **I. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE**

24. L'article 16 de la Charte se lit ainsi :

#### **Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique**

« Partie I : La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement. »

«Partie II : 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. »

#### **A. Argumentation des parties**

##### **a) L'Organisation auteur de la réclamation**

25. EUROCEF considère que la suspension des allocations familiales est utilisée comme sanction des comportements parentaux, ce qui revient à considérer ces allocations, non plus comme un droit, tel que garanti par l'article 16 de la Charte, mais comme une récompense réservée aux seuls parents qui ne rencontrent pas de

difficultés éducatives. Plus encore, leur suspension constitutive d'une sanction à l'encontre des parents est néfaste à l'intérêt supérieur des enfants lesquels, en droit français, sont considérés comme bénéficiaires des prestations sociales.

#### b) Le Gouvernement défendeur

26. Le Gouvernement soutient que le fait de subordonner le versement des prestations familiales à l'assiduité prend en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. La lutte contre l'absentéisme scolaire est une priorité absolue qui justifie que le législateur permette de subordonner le versement des allocations familiales au respect par les parents des obligations qui leur incombent en matière éducative. Le dispositif institué par la disposition contestée revêt à cet égard un caractère essentiellement incitatif et, en tout cas, la mesure de suspension des allocations familiales ne peut être décidée que dans des circonstances très encadrées et en solution de dernier recours.

#### B. Appréciation du Comité

27. D'emblée, le Comité rappelle l'importance du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique dans le contexte du droit européen des droits de l'homme en général et de la Charte sociale en particulier. En effet, l'article 16 considère la famille « en tant que cellule fondamentale de la société ». De plus, le Comité a souligné que l'obligation découlant de l'article 16 de la Charte, en matière de protection économique, juridique et sociale de la vie familiale pour permettre le plein épanouissement de la vie familiale, est étroitement liée à l'obligation du respect de la vie familiale établie par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir Conclusions XI-1, article 16, Pays-Bas, 1989 ; Conclusions XVIII-1, article 16, Royaume-Uni, 2006 ; COHRE c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 127-132, en particulier § 129).

28. Par ailleurs, le droit énoncé par l'article 16 de la Charte pouvant être mis en œuvre « 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 », les Etats sont libres du choix des moyens permettant d'assurer la protection sociale, juridique et économique des différents types de famille composant la population (Conclusions 2006, Observation interprétative de l'article 16).

29. Dans le contexte de cette marge d'appréciation, le Comité considère que les allocations familiales faisant l'objet de la présente réclamation constituent l'un des moyens d'assurer la protection économique au titre de l'article 16 de la Charte. Il prend note de l'existence d'autres prestations familiales qui ne sont pas concernées par l'éventualité d'une suspension.

30. Le Comité constate la complexité du phénomène de l'absentéisme scolaire, dont l'éradication met en jeu un cadre de responsabilités partagées entre les parents, les établissements scolaires et les autorités publiques. L'absentéisme scolaire répond à une multiplicité de facteurs et de causes qui ont des liens avec les

obligations positives des États Parties à la Charte sous l'angle d'autres dispositions de ce traité.

31. De plus, selon l'article 17§2 de la Charte, des mesures doivent être prises pour encourager la fréquentation scolaire, diminuer effectivement le nombre d'enfants qui abandonnent ou ne terminent pas leur scolarité obligatoire, et faire baisser le taux d'absentéisme (Conclusions 2003, Bulgarie). Là encore, les États Parties jouissent d'une marge d'appréciation dans la détermination et la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'absentéisme scolaire. Cependant, l'article 17§2 implique que tous les frais cachés – tels que manuels ou tenues vestimentaires – doivent être raisonnables et que des aides doivent être proposées afin de limiter leur incidence pour les catégories plus vulnérables de la population, afin de ne pas nuire au but poursuivi.

32. Le Comité analyse la mesure litigieuse comme une restriction à l'exercice du droit prévu par l'article 16. Il lui revient, par conséquent, de décider si cette mesure est prévue par la loi, si elle poursuit l'un des buts mentionnés à l'article G, et si elle est proportionnée à l'atteinte de ce but pour être considérée comme nécessaire dans une société démocratique.

33. La mesure litigieuse est prévue par la loi (la loi n°2010-1127 du 28 septembre 2010, complétée par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 portant modification au contrat de responsabilité parentale).

34. Le Comité considère, par ailleurs, qu'elle poursuit un but légitime celui de réduire l'absentéisme et de faire retourner les élèves à l'école, ce qui vise à garantir le respect des droits et des libertés d'autrui, en l'occurrence des enfants soumis à l'obligation de scolarité.

35. Dans ces conditions, le Comité doit examiner la proportionnalité de la mesure. Il convient, à ce sujet, de distinguer deux aspects, d'une part, les modalités procédurales, et, d'autre part, la justification substantielle de la mesure de suspension.

36. Sur le point de savoir si la mesure de suspension des allocations familiales est en soi respectueuse des droits des intéressés, le Comité considère que les aspects procéduraux de ce dispositif ne soulèvent pas de problèmes particuliers : la mesure de suspension des allocations familiales ne peut, en effet, être décidée que dans des circonstances très encadrées et comme une solution de dernier recours. En outre, la décision de suspension, qui constitue une sanction administrative, peut faire l'objet d'un recours juridictionnel.

37. En ce qui concerne la proportionnalité de la substance de la mesure controversée, le Comité constate que ladite mesure fait reposer la sanction de suspension avec éventuelle suppression des allocations familiales pour motif d'absentéisme scolaire, uniquement sur une seule des parties ayant des obligations dans ce domaine, en l'occurrence les parents. La punition exclusive de cette partie (bien que sans doute, celle-ci soit obligée *prima facie*) revient à une méconnaissance par les autorités publiques des obligations positives qui pèsent sur elles dans le

domaine de l'éducation (INTERIGHTS c. Croatie, réclamation n° 45/2007, décision sur le bien-fondé du 30 mars 2009, §§ 61-64).

38. Le Comité considère que la suspension des allocations familiales pour raison d'absentéisme d'un enfant, non seulement est susceptible de rendre plus vulnérable la situation économique et sociale de la famille concernée (et, partant, la réalisation des conditions de vie familiale indispensables au plein épanouissement de la famille, tel qu'établi par l'article 16 de la Charte), mais aussi qu'il n'est pas établi qu'elle concoure à l'objectif de réinsérer l'enfant dans le cadre scolaire (qui est également un objectif fixé par la Charte dans son article 17 –« favoriser la régularité de la fréquentation scolaire »).

39. Le Comité relève, des mémoires des parties, que la situation en droit connaît des fluctuations, de l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, à la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004, et à la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 puis à la loi en question, loi n°2010-1127 du 28 septembre 2010, et enfin à la proposition de loi n° 756 enregistrée à la Présidence du Sénat le 10 septembre 2012, et visant à la suppression du dispositif de suspension des allocations familiales (devenue loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013).

40. Les modifications législatives qui se sont succédé dans le temps, en réalité, montrent les doutes à propos de la portée pratique et de l'effectivité de la mesure de suspension pour réduire l'absentéisme et faire retourner les élèves à l'école. Selon les données présentées par les parties, entre janvier 2011 et mars 2012, 472 familles auraient perdu une part de leurs prestations, pendant l'année scolaire 2011-2012, 619 suspensions d'allocations ont eu lieu, pour 142 élèves retournés à l'école. En outre, les estimations ministérielles indiquent que 300 000 élèves seraient régulièrement absents). Le Comité en déduit que ces chiffres démontrent en tout état de cause, que la mesure n'a pas eu l'effet escompté.

41. Enfin, dans la mesure où les allocations familiales dont il est question contribuent à assurer un complément de revenu sous l'angle de l'article 16 de la Charte, atteindre la suffisance économique s'avère plus nécessaire pour un nombre significatif des familles touchées par l'application du dispositif litigieux. En effet, la vulnérabilité sociale, liée au fait de ne pas être en mesure d'assurer les responsabilités parentales relatives à la fréquentation scolaire de l'enfant, va souvent de pair avec une précarité économique accentuée. Dès lors, la mesure controversée ne s'avère pas raisonnable à la lumière de l'article 16 de la Charte.

42. En conclusion, le Comité considère que la mesure contestée de suspension avec éventuelle suppression des allocations familiales fait peser exclusivement sur les parents toute la responsabilité d'assurer le but de réduire l'absentéisme scolaire, et augmente la vulnérabilité économique et sociale des familles affectées. Par conséquent, la mesure en question n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi et elle constitue, donc, une restriction au droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique protégé par l'article 16 de la Charte qui n'entre pas dans les conditions admises par l'article G de la Charte.

43. Par conséquent, le Comité dit qu'en raison de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, il y avait violation de l'article 16 de la Charte.

44. Toutefois, le Comité rappelle qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision (Conseil européen des syndicats de police (CESP), v. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> décembre 2010, §52).

45. En l'espèce, il constate que les dispositions en cause ont été abrogées par la loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013.

46. Par conséquent, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la mesure litigieuse par la loi du 31 janvier 2013.

## **II VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E DE LA CHARTE COMBINE AVEC L'ARTICLE 16**

47. L'article E de la Charte est libelle ainsi :

### **Article E – Non-discrimination**

« 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 ».

A- Argumentation des parties

48. Pour EUROCEF la suspension des allocations familiales porte atteinte au principe de non-discrimination, parce que cette sanction de l'absentéisme d'un enfant n'est applicable qu'aux seules familles percevant des allocations familiales, laissant ainsi dans "l'impunité" les familles n'ayant qu'un seul enfant à charge de moins de 20 ans ; en outre, la suspension de la part des allocations relative à l'enfant manifestant de l'absentéisme scolaire a pour effet de diminuer les revenus de l'ensemble de la cellule familiale, ce qui pénalise donc les autres membres de la famille, parents et fratrie, quand bien même les membres de cette dernière ne sont aucunement responsables ni impliqués dans un comportement fautif.

49. Le Gouvernement estime que la suspension des allocations en raison de l'absentéisme ne saurait pouvoir être considérée comme une mesure discriminatoire. S'il y a une différence de traitement entre les familles, cette différence ne résulte aucunement de la mesure incriminée mais de l'article L 521-1 du code de sécurité sociale qui prévoit que « les allocations familiales sont dues à partir du deuxième enfant à charge ». Force est de constater que la présente réclamation ne met pas en cause cette disposition. Ce moyen s'avère d'ailleurs inopérant puisque ces familles se trouvent dans des situations distinctes

## B- Appréciation du Comité

50. Tel qu'argumenté ci-dessus, le Comité considère que la mesure législative en question pourrait avoir un impact considérable sur certaines catégories plus défavorisées de la population en France. Néanmoins, l'organisation réclamante ne présente pas d'arguments suffisamment étayés à ce sujet, car elle n'a pas justifié dans quelle mesure les familles concernées par la présente réclamation se seraient trouvées dans une situation analogue ou comparable à celle des familles ayant un seul enfant.

51. Par conséquent, le Comité dit qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les allégations de non-respect de l'article E de la Charte révisée lu en combinaison avec l'article 16 pendant la période d'application de la mesure litigieuse.

52. Au vu de l'abrogation de la loi, le Comité dit qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les allégations de non-respect de l'article E de la Charte révisée lu en combinaison avec l'article 16.

## III. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE

53. L'article 30 de la Charte se lit ainsi :

### **Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

« Partie I : Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

« Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

a à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;

b à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

## A. Argumentation des parties

### a) L'Organisation auteur de la réclamation

54. EUROCEF soutient que, dans un pays où 8 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, les allocations familiales constituent une part essentielle sinon absolue de leurs revenus. Porter atteinte à ces revenus, même de manière temporaire, est de nature à pénaliser des personnes déjà fragilisées, en mettant à mal le fragile équilibre économique qui est le leur ou en aggravant une situation économique parfois déjà dramatiquement dégradée. De ce point de vue, la suspension des allocations familiales agit à l'antithèse de l'engagement pris par la France quant à la protection de chacun contre la pauvreté et l'exclusion sociale.



## b) Le Gouvernement défendeur

55. Le Gouvernement soutient que les engagements découlant de la Charte sociale européenne doivent s'apprécier de manière globale, c'est-à-dire toute aide apportée à la famille, sans se limiter à un dispositif d'aide en particulier, ni à un dispositif de suspension ou de suppression temporaire d'une aide donnée. Les prestations familiales sont donc loin de se limiter au seul versement des allocations familiales. La loi sur l'absentéisme, si elle prévoit bien la suspension en dernier recours des allocations, n'a aucune incidence sur le versement des autres allocations. Par ailleurs, l'OCDE a fait récemment apparaître que la France détient le ratio le plus élevé en matière de prestations familiales rapporté au PIB.

## B. Appréciation du Comité

56. Le Comité rappelle, tout d'abord que « le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain » (Observation interprétative de l'article 30, voir notamment Conclusions 2003, France, p. 227) et que « la pauvreté désigne l'état de dénuement dû à l'absence de ressources » (Observation interprétative de l'article 30, voir notamment Conclusions 2005, France, p. 279). En outre, afin de rendre effectif le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale reconnu par l'article 30 de la Charte révisée, les Parties se sont engagées à prendre de mesures afin de « favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent » (Observation interprétative de l'article 30, et Conclusions 2003, France, p. 227).

57. Le Comité souligne également que les mesures en question doivent non seulement s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, mais aussi « leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003, France, p. 227). De même, « l'accès aux droits sociaux fondamentaux est examiné au regard de l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises » (Conclusions 2005, Norvège, p. 618). Avec ces prémisses, « tant que la pauvreté et l'exclusion sociale persistent, il faut aussi que ces dispositifs se traduisent par un accroissement des ressources affectées à la réalisation des droits sociaux. L'un des principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale doit être la mise à disposition de ressources suffisantes, qui doivent donc être débloquées pour être affectées aux objectifs de la stratégie » (Conclusions 2005, Slovaquie, p. 717). Enfin, « des ressources suffisantes constituent un élément essentiel pour permettre aux individus de devenir autonomes » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003, France, p. 227-228).

58. Compte tenu du caractère supplémentaire des prestations versées aux familles éventuellement touchées par la mesure litigieuse de suspension, le Comité estime que la privation de ce complément de revenu, bien que contraire à l'article 16 de la Charte (*supra*), ne peut pas être considérée comme constituant aussi une violation de l'article 30 de la Charte pour manque de ressources suffisantes. À cet égard, le Comité a eu l'occasion de constater que, même s'il importait d'engager des initiatives pour améliorer les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion, l'approche globale et coordonnée mise en œuvre par le Gouvernement français formait un cadre analytique clair et fixait des priorités et des actions pertinentes (Conclusions 2009, article 30, France).

59. Certes, comme indiqué dans la réclamation, pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, les allocations familiales peuvent constituer une part essentielle de leurs revenus. A cet égard, une éventuelle précarisation économique et sociale du fait de la privation partielle des allocations familiales est de nature à nuire à la protection économique et sociale de la famille sous l'angle de l'article 16 (*supra*). Cependant, en tant que telle, cette mesure ne peut être considérée comme nuisant à l'approche globale et coordonnée de la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale des familles concernées sous l'angle de l'article 30 de la Charte révisée.

60. Dans cette optique, le Comité tient compte du fait que les prestations familiales ne se limitent pas à celle qui peut faire l'objet des sanctions en question mais qu'il en existe d'autres. D'ailleurs l'étude comparative de l'OCDE mise-à-jour le 14 juin 2011 fait apparaître que la France détient le ratio le plus élevé en matière de prestations familiales rapporté au PIB (les dépenses publiques en matière de prestations familiales y représentent 3.6% du PIB alors que la moyenne de l'OCDE atteint 2.2%).

61. Au vu de ce qui précède, le Comité dit qu'il n'y avait pas violation de l'article 30 de la Charte pendant la période d'application de la mesure en question.

62. Par ailleurs, eu égard à l'abrogation de la loi, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 30 de la Charte.

#### **IV. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E DE LA CHARTE COMBINE AVEC L'ARTICLE 30**

63. L'article E de la Charte est libellé ainsi :

##### **Article E – Non-discrimination**

« 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 ».

## A. Argumentation des parties

64. EUROCEF soutient qu'il y a inégalité de traitement des familles selon leur bagage intellectuel et leur aisance relationnelle: certaines familles favorisées seraient en pleine capacité de trouver et d'invoquer les motifs légitimes ou les excuses valables justifiant l'absentéisme scolaire de leur enfant, alors que d'autres, rencontrant des difficultés d'accès à la langue ou à l'écrit ou de la maîtrise des usages relationnels avec l'institution scolaire, seraient dans l'incapacité de le faire, ce qui entraînerait plus facilement une sanction économique pour ces dernières.

65. Sur le grief tiré du caractère discriminatoire de la mesure de suspension en ce sens qu'elle toucherait davantage les classes sociales modestes, le Gouvernement indique que l'inspecteur d'académie avant de prendre toute mesure – que ce soit un avertissement ou une saisine du directeur de la Caisse d'Allocations Familiales en vue de procéder à la suspension des allocations - engage un dialogue préalable avec les parents. A l'issue de ce dialogue et des contacts obtenus, l'inspecteur décide s'il est effectivement procédé à la suspension des allocations. La mesure de suspension tient donc compte de la situation personnelle des parents et de leurs difficultés éventuelles.

### A- Appréciation du Comité

66. Tenant compte de son appréciation au titre de l'article 30, le Comité considère qu'aucune question distincte ne se posait au sujet de l'application de la loi du 20 septembre 2010 au regard de l'article E combiné avec l'article 30.

67. En égard à l'abrogation de la loi, le Comité considère qu'aucune question distincte ne se pose au regard de l'article E combiné avec l'article 30.

## CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité :

- à l'unanimité, déclare la réclamation recevable ;
- par 9 voix contre 2, conclut qu'il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la loi ;
- à l'unanimité, conclut qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les allégations de non-respect de l'article E de la Charte lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte ;
- à l'unanimité, conclut qu'il n'y a pas violation de l'article 30 de la Charte ;
- à l'unanimité, conclut qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article E de la Charte combiné avec l'article 30 de la Charte.



Luis JIMENA QUESADA  
Président et Rapporteur



Régis BRILLAT  
Secrétaire Exécutif

En application de l'article 30 du Règlement du Comité, une opinion dissidente de M. Petros STANGOS et une opinion dissidente de M. Giuseppe PALMISANO sont annexées à la présente décision.

## OPINION DISSIDENTE DE M. PETROS STANGOS

Je ne souscris pas à la solution, matérialisée par la décision sur le bien-fondé de la réclamation, relativement à la conclusion qui figure dans son premier dispositif, en vertu de laquelle « il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la loi ».

Par ce dispositif, ainsi que par l'appréciation que « (...) le Comité rappelle qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision (Conseil européen des syndicats de police (CESP), v. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> décembre 2010, §52) » (§44 de la décision), la décision ici présente formellement s'aligne sur la jurisprudence établie par la décision du 11 mai 2002 sur le bien-fondé de la réclamation n° 11/2000, CESP c. Portugal, reprise par la décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010 sur le bien-fondé de la réclamation n° 57/2009 CESP c. France, mais en « lisant » la première de ces décisions antérieures –qui est à la base de cette jurisprudence- de manière erronée et, au surplus, de manière contraire au Protocole et aux principes généraux du droit scrupuleusement –du reste- respectés par le Comité.

Comme en l'espèce, dans les décisions passées et, en particulier, dans la décision du 11 mai 2002 sur la réclamation n° 11/2000, le Comité a eu à faire avec le cas où il est saisi d'une situation légale constitutive d'une violation de la Charte, mais qui, durant la procédure, a changé en raison de l'adoption d'une loi nouvelle, susceptible d'être déclarée conforme aux exigences de la Charte. Dans la décision du 11 mai 2002, le Comité avait procédé à l'appréciation de la conformité avec la Charte des dispositions des lois antérieures, et à la constatation qu'il n'y a pas eu violation de la Charte du fait que la nouvelle loi avait abrogé les dispositions litigieuses. Or, le Comité a abouti à cette dernière conclusion après avoir constaté que même les dispositions antérieures ont été conformes à la Charte. Il en a été ainsi, de manière nuancée dans la décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010 sur la réclamation n° 57/2009 (voir §52, dernière phrase), mais de manière explicite dans la décision du 11 mai 2002 sur la réclamation n° 11/2000. Dans cette décision, le Comité n'a constaté qu'un seul élément des dispositions antérieures entraînant une violation de la Charte (voir §46 de la décision du 11 mai 2002) et, en prenant en considération la manière dont les dispositions litigieuses antérieures ont été appliquées dans la pratique et par d'autres voies réglementaires, il a révélé un nombre accru d'éléments qui n'étaient pas constitutifs de violation (voir §§34, 36, 38 [1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases], 45, 49 et 64 à 66). En outre, le Comité, dans la même décision a procédé, en complétant son appréciation des dispositions antérieures, à l'appréciation de la nouvelle législation et à la conclusion de sa conformité avec la Charte (voir §§38 [2<sup>ème</sup> phrase], 42, 43, 47 et 67), en consolidant ainsi le dispositif de la décision en vertu duquel au moment de la

prise de la décision il n'y a pas violation de la Charte (du fait, évidemment, de la nouvelle législation).

Dans la présente réclamation, je souscris pleinement à l'examen de la conformité de la législation antérieure (les lois de 2010 et de 2011). Ceci va de soi, compte tenu de l'objet de la réclamation. Au surplus, même si cette loi a été abrogée par une loi entrée en vigueur le 31 janvier 2013 –au cours de la procédure devant le Comité–, l'examen des lois antérieures est justifié par l'économie générale de la procédure de réclamations collectives : la portée des décisions sur le bien-fondé dépasse la situation alléguée dans le cadre de la réclamation précise et l'Etat partie qui est concerné. Pour cette raison, d'ailleurs, tant le Protocole de 1995 que le Règlement du Comité dans sa version arrêtée le 10 mai 2011 stipulent et organisent l'intervention dans la procédure, en vue de la prise d'une décision sur le bien-fondé, des tous les Etats qui ont accepté le Protocole et, après invitation du Président, de toute organisation, institution ou personne qui se croit être intéressée par la réclamation.

Or, contrairement à la réclamation n° 11/2000, dans la présente réclamation l'appréciation du Comité sur les lois antérieures à la loi en vigueur au moment de la prise de décision a abouti à la conclusion de leur non-conformité avec la Charte et, de surcroît, le dispositif de la décision qui porte sur la non violation de la Charte du fait de la nouvelle loi apparaît comme un *obiter dictum*, non assorti d'aucune appréciation sur la conformité de cette loi issue d'une démarche interprétative. En particulier par ce dernier trait caractéristique du dispositif, la décision du Comité contredit sa jurisprudence, établie depuis la première réclamation collective portée devant lui et à plusieurs reprises confirmée depuis, en vertu de laquelle la conformité d'une loi à l'égard de la Charte « (...) ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective en pratique » (Commission Internationale des Juristes (CIJ) v. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32).

Compte tenu de l'absence dans la présente décision d'appréciations précises portant sur la conformité de la loi du 31 janvier 2013 avec la Charte, le premier dispositif de la présente décision aurait dû être rédigé de la manière suivante : 'Qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte jusqu'au 31 janvier 2013, date à laquelle la loi abrogeant les dispositions législatives litigieuses est adoptée'.

Le premier dispositif de la décision étant écrit de la manière dont il est écrit, je considère qu'il établit de manière inappropriée l'autorité de la chose jugée dans le domaine du rapport, avec l'article 16 de la Charte, de la législation française visant à « aménager » l'objectif de combattre l'absentéisme scolaire avec l'offre par l'Etat des allocations familiales. Certes, l'autorité de la chose interprétée en matière du rapport avec l'article 16 d'une législation de tout autre Etat, du même type que celle qui était en vigueur en France avant le 31 janvier 2013, n'est pas affectée par la partie

correspondante (§§ 27 à 46) de la présente décision (voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 22 avril 1994, *Modinos c. Chypre*, A.259, §§ 20-24, ainsi que l'arrêt du 30 juillet 1998, *Valenzuela Contreras c. Espagne*, § 60). Notant que l'autorité de la chose jugée empêche classiquement que ce qui a été définitivement jugé soit remis en cause et qu'elle est une autorité *inter partes* ne liant que l'Etat partie au litige, le premier dispositif de la présente décision empêchera le Comité de réapprécier la conventionalité de la loi du 31 janvier 2013 dans l'hypothèse d'une réclamation ultérieurement soumise relativement à une mauvaise application, dans la pratique, de cette législation. Je signale que le Comité a affronté le type de problèmes qui sont ici relevés, dans la pratique : dans le cadre du « lien » qui fut établi entre la réclamation n° 57/2009 (citée, d'ailleurs, dans la présente décision) et la réclamation n°68/2011, *CESP c. France*. Alors que dans la réclamation n° 57/2009 le Comité avait conclu que la loi litigieuse ne violait par la Charte, lorsque le même requérant a allégué, devant le Comité, à nouveau, la non conventionalité de la même loi, le Comité n'a pu prendre, dans le cadre de la réclamation n° 68/2011, une décision différente de la conclusion adoptée dans la réclamation n° 57/2009 qu'en motivant la nouvelle décision par le fait que le requérant lui a fourni des « nouveaux éléments d'information », lui permettant de procéder à une nouvelle démarche interprétative aboutissant à la déclaration, cette fois-ci, de la non-conformité de la loi à l'égard de la Charte (voir décision du 23 octobre 2012 sur le bien-fondé de la réclamation n° 68/2011, §§ 30, 31, 73 et 74). Dans la présente réclamation, compte tenu de l'absence d'appréciations corroborant le dispositif déclarant la conformité de la loi française de 2013 avec la Charte, j'ai de doutes, dans l'hypothèse d'une nouvelle réclamation soulevée contre la France relativement à l'application de la même loi, que le Comité réussisse à faire usage du raisonnement interprétatif qu'il avait fait valoir, dans la décision du 23 octobre 2012, quant aux conclusions différentes –au sujet de la conformité de la même législation à l'égard de la Charte- adoptées dans les réclamations n° 68/2011 et n° 57/2009.-





## OPINION DISSIDENTE DE M. GIUSEPPE PALMISANO

1. Dans son appréciation de l'argumentation des parties, le Comité a correctement affirmé, dans la présente décision, « qu'en raison de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, il y avait violation de l'article 16 de la Charte » (paragraphe 43 de la décision). Dans le paragraphe suivant, le Comité a toutefois observé, en évoquant une approche déjà suivie dans une décision précédente, « qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, §52) ». Et, après avoir constaté « que les dispositions en cause ont été abrogées par la loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 » (paragraphe 45), il a dit « qu'il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la mesure litigieuse par la loi du 31 janvier 2013 » (paragraphe 46). Cette dernière position du Comité a été reprise et confirmée dans le dispositif, dans lequel le Comité a conclu « qu'il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la loi ».

2. Bien que partageant dans la substance l'analyse et l'évaluation du Comité – d'après laquelle la législation française en vigueur jusqu'au 31 janvier 2013 aurait constitué une violation de la Charte, et l'abrogation de la loi aurait fait cesser, à partir du même jour, la situation de non-conformité avec la Charte –, je ne peux pas partager la décision du Comité d'exprimer cette évaluation, dans le dispositif, par l'affirmation « qu'il n'y a pas violation de l'article 16 de la Charte du fait de l'abrogation de la loi ».

3. Une telle décision sur le bien-fondé équivaut en effet à statuer que la réclamation de la partie réclamante n'est pas fondée, et que la mesure faisant l'objet de la réclamation – c'est-à-dire la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, en application des lois du 28 septembre 2010 et du 24 mars 2011 – ne donne pas lieu à une violation de l'article 16 de la Charte constatable en tant que telle par le Comité.

4. Au contraire, comme le Comité l'a bien expliqué dans son appréciation, les lois en question n'étaient pas conformes à l'article 16 de la Charte et les mesures adoptées par la France qui ont été soumises à l'attention du Comité constituaient évidemment une violation de la Charte (même si la situation en France a en effet changé quelque jour avant la délibération du Comité et les mesures contraires à la Charte ont été abrogées).

5. Pour cette raison, le dispositif aurait dû affirmer – à mon avis – que les mesures faisant l'objet de la réclamation étaient contraire à la Charte et qu'elles

constituent une violation de l'article 16. Après avoir dit cela dans le dispositif, le Comité aurait dû par ailleurs ajouter – toujours dans le dispositif – que l'abrogation des lois en question, survenue le 31 janvier 2013, aurait toutefois reconduit la situation en conformité avec la Charte sociale.

6. La raison pour laquelle le Comité n'a pas voulu exprimer ainsi les résultats de son appréciation réside, on l'a dit, dans la conviction – formulée par le Comité dans sa jurisprudence précédente (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, §52) – «qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision ». Partant, si dans la période suivante à la présentation d'une réclamation la situation contestée avait éventuellement changé, ne présentant plus les éléments de non-conformité avec la Charte qui existaient au moment de la présentation de la réclamation, le Comité – d'après cette approche – ne pourrait pas affirmer dans le dispositif qu'il y a violation de la Charte, parce qu'au moment de l'adoption de la décision la situation est en effet devenue conforme à la Charte sociale.

7. Personnellement, je ne partage pas cette interprétation de la fonction juridictionnelle que le Comité est appelé à exercer dans la procédure des réclamations collectives. A ce propos, je rappelle que dans le contexte de cette procédure la partie réclamante fait « des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte » (article 1 du Protocole additionnel à la Charte de 1995), et qu'elle doit indiquer dans quelle mesure l'Etat n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application d'une ou plusieurs dispositions de la Charte (article 4 du Protocole). Sur cette base, le Comité doit « présenter ses conclusions sur le point de savoir si la partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la charte visée par la réclamation » (article 8, paragraphe 1, du Protocole).

8. Aux termes du Protocole, le Comité ne semble pas être donc appelé à vérifier si, au moment où il se prononce sur une réclamation, dans le champ et dans le secteur spécifique auxquels se réfère la réclamation, la situation dans l'Etat concerné se présente en conformité ou pas avec la Charte. Au lieu de cela, le Comité semble plutôt être appelé, une fois considérée la réclamation recevable, à apprécier si la situation indiquée par la partie réclamante correspond ou non à la vérité des faits, et si elle constitue ou non une violation de la Charte. Le Comité devrait partant se concentrer sur l'appréciation de la situation spécifique faisant l'objet de la réclamation, aussi que des mémoires et répliques défensives de l'Etat contre lequel la réclamation est portée.

9. Pour ce qui concerne la présente réclamation, la décision sur le bien-fondé du Comité aurait dû concerner exclusivement, par conséquent, la situation indiquée par la partie réclamante, c'est-à-dire la situation causée par l'application de certaines

dispositions de la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, et non pas la situation postérieure, déterminée par la loi d'abrogation n° 2013-108 du 31 janvier 2013, à laquelle ni la partie réclamante, ni le Gouvernement français ont fait aucune référence pendant la procédure.

10. Mais, quand même on voulait partager, pour des raisons d'opportunité et d'économie juridictionnelle, l'approche adoptée par le Comité dans sa jurisprudence précédente, et considérer important et utile pour le Comité de se prononcer seulement sur des situations qui sont encore présentes et en vigueur au moment actuel de la décision, et qui posent des problèmes de conformité avec la Charte (et non pas, par contre, de stigmatiser en tant que violation de la Charte des situations qui n'existent plus du fait des changements positifs déjà mis en œuvre par l'Etat concerné par la réclamation), même dans une telle perspective, la constatation de non violation, dans le dispositif, ne pourrait pas être considérée – à mon avis – ni correcte, ni justifiée, dans le sens qu'elle ne rend pas justice ni à la Charte sociale, ni à la partie réclamante, qui a allégué d'une façon tout-à-fait fondée une application effectivement non satisfaisante de la Charte par l'Etat en cause.

11. Dans une perspective d'économie et d'utilité juridictionnelle, le Comité devrait plutôt, dans des cas comme celui qui s'est présenté dans le contexte de la présente réclamation, ne pas arriver à statuer sur le bien-fondé de la réclamation, et terminer la procédure par le moyen d'une décision purement procédurale, constatant que la réclamation est devenue sans objet.

12. En effet, si l'objet et le but de la procédure de réclamations collectives est celui d'apprécier si une situation donnée démontre ou non une « application satisfaisante » de la Charte, lorsque dans un cas concret la situation change substantiellement, pendant la procédure, en vertu de mesures adoptées par l'Etat concerné qui rendent la situation satisfaisante par rapport à la Charte sociale, en éliminant les éléments de non-conformité avec la Charte, alors le Comité pourrait bien constater que la procédure en question est devenue sans objet et déclarer une sorte de non-lieu à statuer (sur le bien-fondé).

13. Mais statuer sur le bien-fondé en adoptant un dispositif affirmant « qu'il n'y a pas violation » de la Charte, une fois qu'on a apprécié explicitement, dans le sens contraire, que la réclamation présentée par la partie réclamante (et contre laquelle l'Etat s'est défendu dans la procédure) était parfaitement fondée, et que la situation faisant l'objet de la procédure était effectivement contraire à la Charte, n'est pas un façon appropriée – je le répète – ni de rendre justice à la partie réclamante et à la valeur préceptive de la Charte sociale, ni de renforcer la crédibilité de l'action du Comité Européen des Droits Sociaux en tant qu'organe de contrôle quasi-juridictionnel du respect des droits sociaux.