

# Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe au service de la protection des enfants contre la pauvreté



Aoife Nolan



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe au service de la protection des enfants contre la pauvreté

*Professeur Aoife Nolan,  
Professeur de droit international  
des droits de l'homme, Université  
de Nottingham/Membre du Comité  
européen des Droits sociaux*

Édition anglaise :  
*Protectig the Child from Poverty:  
The Role of Rights in the Council of Europe*  
*Les opinions exprimées dans le présent  
rapport relèvent de la responsabilité de  
l'auteur et ne reflètent pas nécessairement  
la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée au Service de la Charte sociale européenne, DGI, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex ou [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int).

Couverture et mise en page :  
Service de la production des documents et publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photo: © Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale par l'Unité éditoriale du SPDP.

© Council of Europe, November 2019  
Imprimé au Conseil de l'Europe

L'auteur remercie María Aldamas, Paul Dornan, Claire Fenton-Glynn, Conor Gearty, Kirilly Pells, Elaine Webster et le secrétariat de la Charte sociale européenne pour leurs contributions et assume la pleine responsabilité de toute erreur éventuelle.

# Table des matières

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX ET ENCADRÉS</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE EXECUTIF</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
<b>1. LA PAUVRETÉ DES ENFANTS EN EUROPE ET LES DROITS DE L'HOMME : VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>17</b>
1.1. Toile de fond	17
1.2. Liens réciproques entre les droits de l'enfant et la pauvreté des enfants dans le contexte du Conseil de l'Europe	19
1.3. Conclusion	23
<b>2. PRINCIPAUX MÉCANISMES DE SUIVI DU CONSEIL DE L'EUROPE VUS SOUS L'ANGLE DES DROITS DE L'ENFANT ET DE LA PAUVRETÉ QUI TOUCHE LES ENFANTS</b>	<b>25</b>
2.1. Évaluation des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe sous l'angle des droits de l'enfant et de la pauvreté qui touche les enfants	25
2.2. Présentation du système de la Charte sociale européenne	26
2.3. Les procédures de rapports et de réclamations collectives au service de la lutte contre la pauvreté des enfants	31
2.4. Conclusion	34
<b>3. LA PAUVRETÉ DES ENFANTS ET LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE</b>	<b>35</b>
3.1. L'enfant en tant que titulaire de droits au regard de la Charte	35
3.2. Identifier les obligations des États parties en vertu de la Charte pour lutter contre la pauvreté des enfants	38
3.3. Conclusion	49
<b>4. MESURES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS S'INSCRIVANT DANS LE DROIT FIL DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE</b>	<b>51</b>
4.1. Aborder la pauvreté des enfants d'une manière conforme aux droits de l'enfant – L'éclairage de l'article 30	51
4.2. Utiliser les mauvaises pratiques pour identifier les bonnes	53
4.3. S'appuyer sur les bonnes pratiques pour définir les meilleures	54
4.4. Conclusion	55
<b>5. CONCLUSION : LE RÔLE DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LA PROMOTION DE PRATIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ CONFORMES AUX DROITS DE L'ENFANT</b>	<b>57</b>

# Liste des abréviations

---

CAHENF	Comité ad hoc pour les droits de l'enfant
CDM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDS	Comité européen des Droits sociaux
CSE	Charte sociale européenne, 1961
CSER	Charte sociale européenne révisée, 1996
ONU	Organisation des Nations Unies
UE	Union européenne
CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

# Liste des tableaux et encadrés

---

Encadré 1	Droits prévus par la Charte sociale européenne de 1961	27
Encadré 2	Les enfants dans la Charte sociale européenne	36
Encadré 3	Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale	39
Tableau 1 :	Tableau des dispositions acceptées de la Charte sociale européenne révisée de 1996 en rapport avec la pauvreté des enfants	29
Tableau 2 :	Conclusions du Comité européen des Droits sociaux en lien avec son appréciation des situations nationales au regard de l'article 30	45

---



# Sommaire exécutif

---

**L**es taux de pauvreté qui touchent les enfants et leurs implications sur leur vécu, le bien-être de la société en général et le développement économique suscitent de plus en plus d'inquiétudes. Dans le même temps, la classe politique, les intervenants professionnels et ceux qui militent pour la cause des enfants sont conscients que la pauvreté dont ceux-ci sont victimes est la cause, le résultat et la traduction même de l'incapacité à faire respecter les droits de l'enfant – et ont bien compris que ces droits peuvent être déterminants dans le choix des moyens par lesquels les États européens entendent y faire face. Il en va ici de leurs droits sociaux, économiques, politiques, culturels et civils, pour l'ensemble desquels le fait de vivre dans le dénuement constitue une menace. Pour tenter d'apporter une réponse à ce problème, le présent rapport s'est principalement intéressé au rôle que peuvent avoir les droits de l'enfant dans la lutte contre la pauvreté des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe. En mettant l'accent sur les dispositions de la Charte sociale européenne de 1961 et de la Charte révisée de 1996 relatives à cette forme de pauvreté, le rapport cherche à voir ce qui fait de ces instruments, tels qu'interprétés par le Comité européen des Droits sociaux (CEDS), un cadre permettant d'évaluer et d'examiner d'un œil critique les mesures visant à combattre la pauvreté des enfants.

## **La pauvreté des enfants en Europe et les droits de l'homme : vue d'ensemble**

Ces dernières années, les inquiétudes concernant le phénomène des enfants touchés par la pauvreté en Europe se sont multipliées, du fait des crises économiques apparues en 2007-2008 qui se sont traduites par une hausse considérable de la pauvreté dans un grand nombre de pays européens, au sens matériel du terme, mais aussi sous ses aspects multidimensionnels. Les enfants ont sans aucun doute été plus vulnérables à la pauvreté générée par ces crises que d'autres catégories sociales mieux armées juridiquement, politiquement et économiquement. L'aggravation de la pauvreté des enfants n'a pas été uniquement due aux bouleversements qui ont affecté l'économie et le marché du travail dans le sillage direct des crises ; elle a aussi été imputable aux mesures de rigueur budgétaire, et notamment aux restrictions des dépenses publiques et à la hausse de la fiscalité. Cela étant, les crises ont certes exacerbé cette pauvreté dans les États membres du Conseil de l'Europe, mais n'en ont pas été à l'origine ; du reste, le phénomène n'a pas disparu avec elles et, au même titre que la pauvreté qui frappe les enfants en Europe revêt un caractère systémique, structurel et prolongé, le fait que les crises aient été réglées n'a pas pour autant mis fin au problème. Au demeurant, les acteurs internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme, y compris le Comité européen des Droits sociaux, se sont dits vivement préoccupés par les conséquences néfastes de la pauvreté des enfants sur les droits qui sont les leurs.

L'état actuel de la pauvreté qui touche les enfants en Europe n'est pas passé inaperçu aux yeux des principaux acteurs politiques européens, notamment au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Ils ont compris aussi combien il était important d'inclure les droits de l'enfant dans les mesures de lutte contre la pauvreté, tant au niveau national que sur le plan régional. La Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021) du Conseil de l'Europe voit dans la pauvreté des enfants un problème majeur pour leurs droits et insiste sur la nécessité de garantir les droits sociaux de l'enfant tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE).

La pauvreté des enfants apparaît donc clairement comme une question cruciale en Europe et l'on constate qu'un consensus se dégage au niveau régional quant au rôle que peuvent jouer à cet égard les droits de l'enfant consacrés par la Charte sociale européenne.

### **Principaux mécanismes de suivi contribuant à recenser les problèmes de pauvreté et d'exclusion en rapport avec les droits de l'enfant et pouvant aider à y apporter une solution ou des améliorations**

Plusieurs des mécanismes autour desquels s'articule le système des droits de l'homme du Conseil de l'Europe pourraient servir à évaluer les incidences de la pauvreté des enfants sur leurs droits et à indiquer aux États comment lutter plus efficacement contre ce phénomène de manière compatible avec ces droits.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est assez peu intéressée au problème de la pauvreté qui touche les enfants. En revanche, *la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte révisée renferment toute une série de droits qui ne sont pas sans conséquence pour les efforts déployés par les États dans ce domaine*. Il s'agit notamment du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), du droit au travail (article 1), de l'accès aux soins de santé (article 11), du droit à la sécurité sociale (article 12), du droit à l'assistance sociale et médicale (article 13), du droit au bénéfice des services sociaux (article 14), des droits des personnes handicapées (article 15 de la Charte révisée), du droit à une protection sociale, juridique et économique de la famille (article 16) ainsi que des enfants et des adolescents (article 17), du droit au logement (article 31 de la Charte révisée) et de la clause de non-discrimination (article E).

*Les 43 États membres du Conseil de l'Europe qui ont ratifié la Charte sociale européenne (qu'il s'agisse de sa version originale ou révisée) ont tous accepté des dispositions qui ont des répercussions sur leur approche du problème de la pauvreté des enfants. Ces dispositions ont fait l'objet d'un examen détaillé de la part du Comité européen des Droits sociaux, dans le cadre de ses procédures de réclamations collectives et de rapports.*

Le Comité européen des Droits sociaux s'est beaucoup investi dans la défense des droits des enfants énoncés par la Charte, le terme « enfants » désignant d'une manière générale les personnes âgées de moins de 18 ans. Pour ce faire, il s'est appuyé, le cas échéant, sur la CDE et sur les travaux du Comité qui suit la mise en œuvre de cet instrument. Il n'existe cependant, dans la CDE, aucune notion équivalente au droit

de vivre à l'abri de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et le CEDS a ainsi élaboré une approche propre au Conseil de l'Europe sur la question de la pauvreté des enfants.

Le Comité européen des Droits sociaux s'est toujours dit particulièrement préoccupé par la nécessité d'assurer la protection des droits des enfants les plus nécessiteux. C'est ainsi que, dans les cas d'enfants migrants en situation irrégulière, il a voulu soigneusement vérifier si l'Annexe à la Charte révisée s'appliquait à certains droits liés à la pauvreté des enfants que prévoit cet instrument. Ce faisant, il a veillé à préciser que l'Annexe ne devait pas être lue de manière à priver les enfants migrants en situation irrégulière de la protection des droits les plus essentiels inscrits dans la Charte, ou à porter atteinte à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité physique ou à la dignité humaine. Toutefois, contrairement aux constats qu'il a formulés dans certaines de ses décisions relatives à des réclamations collectives concernant les articles 11, 13, 16 et 17 de la Charte, le CEDS n'a pas considéré que l'article 30 s'appliquait aux migrants en situation irrégulière.

Cela étant, *l'article 30 demeure la disposition qui a le plus d'importance aux yeux du Comité pour ce qui concerne la pauvreté*. Cet article est au cœur du présent rapport et de l'action menée par le Comité pour lutter contre la pauvreté des enfants.

Concernant l'article 30, le Comité européen des Droits sociaux a bien indiqué que son examen de la pratique des États au regard de cette disposition *consistait en une analyse de la pauvreté à la fois en termes de revenus et sous un aspect multidimensionnel de la pauvreté*. Il s'appuie tant sur les indicateurs retenus pour se prononcer sur le respect de l'article 30 que sur le lien qu'il a établi entre le non-respect de l'article 30 et le non-respect de dispositions de fond de la Charte lié à des carences dans des domaines spécifiques des droits sociaux (hébergements d'urgence/logements et assistance médicale, par exemple).

L'article 30 est une disposition complexe d'une vaste portée. Le Comité européen des Droits sociaux a néanmoins clairement indiqué ce qu'il exigeait des États parties.

L'État doit adopter une *approche globale et coordonnée*, qui doit consister en :

- i) un cadre analytique ;
- ii) un ensemble de priorités ;
- iii) des mesures correspondantes afin de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Les mesures prises à cette fin doivent :
  - a. favoriser l'accès, notamment (mais non exclusivement), à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale, et lever les obstacles qui l'entravent ;
  - b. renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application. Plus particulièrement, les mesures prises par les États doivent améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, et supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits. S'il y a lieu, ces mesures doivent expressément viser les groupes et régions les plus vulnérables.

- iv) des mécanismes de suivi faisant intervenir tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion;
- v) des ressources suffisantes qui doivent:
  - a. être débloquées pour être affectées aux objectifs de la stratégie;
  - b. répondre qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.

Une approche globale et coordonnée doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, et aller au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle (les mesures prises par les gouvernements dans le cadre d'une telle approche devant toutefois cibler expressément les groupes les plus vulnérables). Des mécanismes de coordination doivent être établis – y compris pour fournir de l'assistance et des services aux personnes se trouvant, ou risquant de se trouver, en situation de pauvreté.

Le CEDS tient compte d'un certain nombre d'indicateurs afin d'évaluer précisément l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises par les États parties dans le cadre d'une approche globale et coordonnée. Il s'agit notamment :

- i) du niveau des ressources (y compris leur augmentation) qui ont été affectées pour atteindre les objectifs de la stratégie;
- ii) du seuil de risque de pauvreté; et
- iii) du seuil de pauvreté avant et après transferts sociaux.

Lorsqu'il apprécie la conformité au regard de la Charte, le CEDS contrôle systématiquement *les définitions et méthodes de mesure de la pauvreté utilisées au niveau national*, ainsi que les *principales données* qui en découlent.

Outre ces indicateurs – et dans le souci de refléter l'approche pluridimensionnelle de la pauvreté retenue par le Comité européen des Droits sociaux – ce dernier, *au moment de se prononcer sur le respect de l'article 30 prend aussi en considération les mesures ou pratiques nationales qui tombent dans le champ d'application d'autres dispositions substantielles de la Charte*. Pour ce faire, il tient compte des conclusions qu'il a formulées dans le cadre de la procédure de rapports que des réclamations collectives. Le CEDS a cependant souligné qu'un constat de non-conformité ou une décision constatant la violation d'une ou plusieurs de ces dispositions ne conduisait pas automatiquement ou nécessairement à une violation de l'article 30.

Le Comité européen des Droits sociaux a en outre fortement insisté sur le fait que les États se devaient de lutter contre l'exclusion sociale en s'attaquant aux obstacles à l'inclusion et à la participation citoyenne dus à l'incapacité de garantir l'implication et l'engagement civique et politique des groupes vulnérables. Les États doivent mettre en place des mesures positives pour s'attaquer à la marginalité civique qui alimente l'exclusion sociale – et non pas uniquement à la marginalité socio-économique. Ces mesures ne peuvent pas être simplement axées sur l'élimination des obstacles juridiques ou pratiques; elles doivent aussi porter sur l'autonomisation des groupes socialement marginalisés.

Si le Comité européen des Droits sociaux a souvent invoqué des dispositions qui influent sur la pauvreté des enfants, il a assez peu fait état de ce problème dans

ses conclusions relatives à l'article 30. Cette omission est frappante et regrettable, compte tenu de la persistance du phénomène dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle est également surprenante étant donné la place importante faite par la Charte aux enfants – en particulier dans l'article 17. Le CEDS ne s'est du reste toujours pas engagé formellement dans la lutte contre la pauvreté des enfants dans le cadre de l'article 17.

## **Mesures de lutte contre la pauvreté des enfants conformes à la Charte sociale européenne**

La structure des conclusions formulées par le Comité européen des Droits sociaux dans le cadre de la procédure de rapports reflète sa principale préoccupation quant au respect de l'article 30. Elle montre que le Comité s'intéresse :

i) *« à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale »*

À cet égard, le CEDS a clairement indiqué que les États devaient :

- a. fournir des informations sur les indicateurs de pauvreté retenus par le Comité ;
- b. se doter de mesures ou d'indicateurs de pauvreté appropriés au niveau national ;
- c. disposer de données sur les groupes particulièrement exposés au risque de pauvreté ;
- d. prendre des mesures de lutte contre l'exclusion sociale en plus de celles visant la pauvreté,

ii) *« à l'approche utilisée pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale »*

À cet égard, le CEDS a clairement indiqué que les États devaient :

- a. prendre des mesures en termes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains domaines bien précis ;
- b. communiquer des informations sur les résultats obtenus grâce à ces mesures (sous forme, par exemple, d'indicateurs quantifiés des moyens déployés, du nombre de bénéficiaires et des résultats obtenus pour chacune des initiatives prises à cet effet) ;
- c. établir un cadre stratégique/analytique global explicite pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale ;
- d. se doter d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui touchent en particulier des groupes vulnérables en raison de leur situation qui exige un traitement spécialisé et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions ;
- e. indiquer ce qui a été fait pour intégrer les divers services et prestations dans les grands domaines dont il est question à l'article 30 ;
- f. fournir des informations sur les ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, notamment pour ce qui concerne la réalisation des objectifs ciblés,

iii) *« au suivi et à l'évaluation »*

À cet égard, le CEDS a clairement indiqué que les États devaient :

- a. fournir des informations sur la façon dont les mesures visant à lutter contre la pauvreté sont suivies et évaluées ;
- b. communiquer des informations sur les résultats de ce suivi et de cette évaluation ;
- c. faire en sorte que ces résultats soient suivis d'effet, en précisant notamment les éventuels changements ou aménagements opérés en conséquence ;
- d. associer la société civile (partenaires sociaux, ONG et particuliers) à ces processus.

*Une approche de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants qui soit respectueuse de leurs droits exige donc non seulement de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, mais aussi de pouvoir démontrer l'efficacité (ou l'inefficacité) de ces mesures.* Elle impose aux États de prendre des mesures appropriées à toutes les étapes des initiatives budgétaires, juridiques et politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, c'est-à-dire lors de la planification, de l'adoption, de l'exécution, de la mise en œuvre et de l'examen de ces initiatives. Il faut bien comprendre que le simple déploiement de mesures liées à la pauvreté des enfants et l'allocation des ressources y afférentes ne seront pas suffisants au sens de l'article 30 si l'impact de ces mesures est limité et/ou insuffisant.

Le recensement des bonnes pratiques au regard de l'article 30 est un exercice relativement difficile, car le Comité européen des Droits sociaux n'a pas pour habitude, dans ses conclusions, de féliciter expressément les États pour les initiatives qu'ils ont pu mettre en place en vue de rendre leur situation conforme à la Charte. Il se contente généralement de prendre note de ce qui a été fait qui justifie le constat de conformité. Il est donc plus facile de s'appuyer sur les critiques formulées par le CEDS à l'égard des pratiques étatiques lorsque l'on veut définir un cadre dans lequel inscrire les efforts de lutte contre la pauvreté des enfants dans le respect des droits garantis par la Charte.

L'un des thèmes récurrents des travaux du Comité européen des Droits sociaux visant à déterminer l'existence d'une approche globale et coordonnée adéquate de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est celui du *logement*. Le Comité a critiqué le fait que *les États n'aient pas réussi à garantir des politiques coordonnées de logement en faveur des minorités* qui sont nécessaires pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale de ces catégories de la population.

Le Comité européen des Droits sociaux a en outre établi un *lien étroit entre la ségrégation et la pauvreté*, contraires à l'article 30 (y compris, en particulier, les très mauvaises conditions de vie ou de logement et le risque élevé d'expulsion), et *la marginalisation civique*. Ainsi, le fait que des enfants en situation de pauvreté soient confrontés à la précarité sociale du fait d'une marginalisation sociale ou civique et/ou d'une discrimination à laquelle ils doivent faire face en tant que membres d'un groupe minoritaire particulier constitue un manquement à l'obligation de garantir le droit de l'enfant de vivre à l'abri de la pauvreté et l'exclusion sociale au sens de l'article 30 (souvent assorti d'un non-respect de l'article E de la Charte sociale européenne révisée). Sont ici notamment visées les situations dans lesquelles les États n'ont pas pris de mesures positives ciblées (fondées sur des données ventilées pertinentes) pour s'attaquer aux causes et aux effets de la pauvreté et de l'exclusion

sociale dont souffrent les enfants de ces minorités, qui ne sont pas les mêmes pour les autres enfants.

Bien que le Comité européen des Droits sociaux ne donne pas expressément d'exemples de bonnes pratiques, il est possible de savoir quels sont, dans l'action menée par les États en matière de lutte contre la pauvreté, les éléments qu'il juge positifs. Sont notamment considérés comme tels :

- ▶ le fait qu'un État produise en permanence (c'est-à-dire sur le long terme et en continu) des indicateurs et des statistiques (sur la répartition des revenus, sur les adolescents, sur les sans-abri et sur d'autres catégories vulnérables, par exemple) qui ont trait aux conditions de vie de la population et dont disposent les décideurs pour définir les objectifs stratégiques du Gouvernement ;
- ▶ les transferts sociaux qui ont un effet positif sur la réduction de la pauvreté ;
- ▶ une hausse des dépenses publiques consacrées à la protection sociale en pourcentage du PIB pendant la période de référence ;
- ▶ l'organisation, dans le cadre d'un plan d'action national pour l'éradication de la pauvreté, de consultations de grande ampleur avec des organisations de la société civile, des instituts de recherche et des instances consultatives, des organisations professionnelles, ainsi qu'avec les collectivités locales et les partenaires sociaux ;
- ▶ l'impact positif manifeste qu'ont pu avoir certaines mesures sur l'accès aux droits sociaux fondamentaux ;
- ▶ l'existence d'un instrument national de suivi et d'évaluation de la pauvreté ;
- ▶ les modifications apportées au système de protection et de sécurité sociales afin de cibler la pauvreté qui touche des groupes particuliers (par exemple, les familles nombreuses et les immigrants nouvellement arrivés) ;
- ▶ la coordination efficace des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, du fait qu'elles sont prises conjointement par tous les ministères et services concernés.

L'observation interprétative détaillée de l'article 30 formulée par le Comité européen des Droits sociaux en 2013, ainsi que ses conclusions relatives aux États dont la situation a été jugée conforme à cette disposition sont des outils essentiels pour qui cherche à déterminer les paramètres auxquels doivent répondre les pratiques suivies par les États pour être considérés comme conformes à la Charte s'agissant des différents aspects de la lutte contre la pauvreté des enfants.

## Conclusions

Il n'existe pas de modèle unique de bonnes pratiques pour mettre en œuvre l'article 30 et/ou s'attaquer à la pauvreté des enfants dans le respect de la Charte. L'efficacité des efforts engagés par les États dans ce domaine dépendra inévitablement de multiples facteurs, notamment la volonté politique, les ressources disponibles (qu'elles soient financières, techniques, organisationnelles ou autres), ainsi que les capacités nationales. Le Comité européen des Droits sociaux, qui en a bien conscience, *préfère, plutôt que laisser entendre qu'il existerait une solution idéale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mettre en avant les différentes composantes de l'action que devraient*

*mener les États dans ce domaine.* Le Comité a donné des indications très complètes à cet égard, mais il devrait aussi être possible d'*intensifier les échanges* avec les États membres du Conseil de l'Europe dans ce domaine, dans le cadre par exemple de formations et de dialogues entre le CEDS et les autorités nationales.

*Il faut également engager une action concertée et intégrée au niveau national et européen,* et les différentes entités du Conseil de l'Europe ont ici un rôle crucial à jouer en soutenant et en faisant progresser ces travaux.

*La Charte et les paramètres définis par le Comité européen des Droits sociaux quant aux mesures de lutte contre la pauvreté des enfants respectueuses de leurs droits doivent être intégrés efficacement dans la planification et les activités mises en place par les acteurs du Conseil de l'Europe qui s'occupent des questions de politique sociale et d'affaires sociales.* Le lien qui est souvent établi, lors de la définition de la stratégie, entre pauvreté des enfants et droits de l'enfant peut ainsi être assuré au moment de la mise en œuvre. Sont ici plus particulièrement concernées les initiatives visant à *mieux faire comprendre et connaître aux commissions et sous-commissions œuvrant sous les auspices de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les droits des enfants et la pauvreté qui les touche, sous l'angle de la Charte sociale européenne.*

*Il conviendrait d'être plus attentif aux droits sociaux au moment du déploiement de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant sur la période de mise en œuvre qui reste à courir (2020-2021).* Le Comité *ad hoc* pour les droits de l'enfant (CAHENF) se doit de réaliser des progrès sur ce terrain et de prendre appui sur les efforts qu'il a déjà déployés sur les questions de budgétisation et d'évaluation de l'impact tenant compte des enfants.

De même, la Division des droits des enfants dispose de tous les atouts pour s'investir davantage dans la question de la pauvreté et des droits sociaux des enfants. Elle peut parfaitement travailler avec les entités concernées du Conseil de l'Europe pour que les droits sociaux des enfants soient mieux intégrés dans les initiatives mises en place par le Conseil de l'Europe pour lutter contre la pauvreté de façon générale. Elle peut pour cela s'appuyer sur les travaux existants concernant les services adaptés aux enfants et la lutte contre la discrimination, et établir des liens avec les activités mises en place dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe.

Enfin, le Comité européen des Droits sociaux lui-même peut et doit aller plus loin. Il lui faut en particulier *aborder la pauvreté des enfants comme une question thématique transversale* et prendre en compte ses différents aspects lorsqu'il traite d'un large éventail de dispositions de la Charte. Il doit aussi *affiner son approche de l'article 30,* pour que les États actuellement liés par cette disposition aient une idée plus claire de la portée des obligations qu'elle impose. Cela servira également à montrer aux États qui n'ont pas encore accepté l'article 30 que celui-ci peut être appliqué au niveau national et qu'ils peuvent en tirer des gains d'efficacité dans leur lutte contre la pauvreté des enfants. Enfin, *il doit se concentrer plus spécifiquement sur la pauvreté des enfants,* en veillant à ce qu'elle fasse l'objet de plus d'attention qu'elle n'en bénéficie actuellement, tant dans le cadre de l'article 30 que de manière plus générale.

# Introduction

---

**L**a pauvreté des enfants dans les pays membres du Conseil de l'Europe est un problème majeur qui englobe un grand nombre d'aspects, comme en témoignent les répercussions de ce phénomène sur le bien-être de la société au sens large et sur le développement économique, qui suscitent des appréhensions grandissantes dans les sphères politique et économique ainsi que dans la société civile. Au-delà de l'argument moral qui appelle à éradiquer la pauvreté des enfants, à savoir le coût humain considérable que représente le fait de tolérer que des enfants puissent grandir en ayant à supporter des formes de déchéance physique et psychologique et n'aient pas la possibilité de trouver pleinement leur place au sein de la collectivité, la société a tout intérêt à mettre fin à ce phénomène en raison des coûts publics (financiers ou autres) qui en découlent<sup>1</sup>. Les efforts déployés pour lutter contre l'enfance défavorisée jouent un rôle essentiel dans les stratégies mises en place face à la pauvreté et dans l'action menée en faveur du développement humain, et attestent des inquiétudes que génère ce problème au niveau mondial. La preuve en est l'engagement de réduire de moitié au moins la proportion d'enfants « qui souffrent d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays » dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, programme que tous les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à mettre en œuvre<sup>2</sup>. Dans le même temps, la classe politique, les intervenants professionnels et ceux qui militent pour la cause des enfants sont conscients que la pauvreté dont ceux-ci sont victimes est la cause, le résultat et la traduction même de l'incapacité à faire respecter les droits de l'enfant – et ont bien compris que ces droits pourraient être déterminants dans le choix des moyens par lesquels les États entendent faire reculer la pauvreté qui frappe les enfants en Europe.

Le présent rapport est principalement consacré au rôle que peuvent avoir les droits de l'enfant dans la lutte contre la pauvreté des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ce faisant, il s'intéresse aux textes normatifs clés qui traitent de cette question et de l'exclusion sociale des enfants, en mettant plus particulièrement l'accent sur l'instrument juridique du Conseil de l'Europe dans lequel la pauvreté des enfants occupe la plus grande place, à savoir la Charte sociale européenne. Il passe également en revue les travaux des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui contribuent à pointer les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale et à y remédier. À cet égard, le rapport se penche plus spécialement sur ce que fait le Comité européen des Droits sociaux. Les travaux de cet organe, tant pour ce qui concerne les conclusions qu'il formule dans le cadre de la procédure de rapports que dans les décisions qu'il prononce au titre des réclamations collectives, illustrent la place que tient et pourrait tenir la Charte sociale comme outil permettant d'évaluer, de critiquer et de reconceptualiser les mesures (et les hypothèses sur lesquelles elles reposent) prises par les États membres du Conseil de l'Europe

- 
1. D. Hirsh, *Estimating the Costs of Child Poverty*, Fondation Joseph Rowntree, 2008, p. 1.
  2. Assemblée générale des Nations Unies, (2015) Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1, 25 septembre 2015, cible 1.3.

pour lutter contre la pauvreté des enfants. Le rapport met également en avant les initiatives qui contribuent de façon certaine à éradiquer le problème dans le respect des droits de l'enfant, en prenant appui sur les pratiques desdits États.

La structure du rapport se présente comme suit. Le premier chapitre donne un aperçu de la pauvreté des enfants en Europe et de l'incidence que les crises économiques et financières ont eue sur ce phénomène depuis 2007-2008. Il passe ensuite au crible les problèmes posés par l'accroissement du nombre d'enfants en situation de pauvreté en Europe sous l'angle des droits de l'enfant, puis s'attache à voir quels sont les liens réciproques entre ces droits et la pauvreté des enfants dans le contexte du Conseil de l'Europe. Il constate, ce faisant, que lesdits droits apparaissent de plus en plus, aux yeux des instances qui s'occupent de ces questions en Europe, comme un cadre analytique permettant d'identifier l'existence d'un problème de pauvreté touchant les enfants, de le diagnostiquer et de tenter d'y répondre.

Le deuxième chapitre traite des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme qui contribuent de façon déterminante à recenser les problèmes de pauvreté et d'exclusion et peuvent aider à y remédier. Il revient sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme, puis sur la Charte sociale européenne, et explique en quoi cette dernière est l'instrument qui sert de façon optimale les efforts que mènent les États membres du Conseil de l'Europe pour combattre la pauvreté en s'appuyant sur les droits de l'homme. Il s'arrête notamment sur la Charte sociale européenne dans ses versions de 1961 et de 1996, et met en lumière les obligations qu'elle impose en matière de lutte contre la pauvreté des enfants, avant d'examiner les différents mécanismes auxquels a recours le Comité européen des Droits sociaux pour traiter les questions relatives à ce type de pauvreté.

Le chapitre suivant analyse la Charte sociale européenne sous l'angle de la pauvreté qui touche les enfants. Il explique tout d'abord que les enfants sont, au regard de la Charte, des titulaires de droits, avant de voir plus en détail comment un certain nombre de dispositions clés font obligation aux États parties de s'attaquer à cette pauvreté. Il concentre plus particulièrement son propos sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale énoncé à l'article 30 de la Charte révisée de 1996. Il indique clairement ce que cette disposition exige de la part des États membres et précise comment procède le Comité pour s'assurer qu'ils la respectent. Il donne enfin un bref aperçu des dispositions de la Charte, autres que l'article 30, en rapport avec la pauvreté.

Le quatrième chapitre porte sur les mesures identifiées dans les procédures de rapports et de réclamations collectives du Comité qui contribuent à l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Pour ce faire, il s'attache à identifier les meilleures (ou à tout le moins les bonnes) pratiques pour ce qui concerne la coordination des approches, priorités et mesures retenues par les États membres, dans le respect des droits consacrés par la Charte, pour protéger les enfants contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le rapport se conclut par une série de recommandations adressées au Conseil de l'Europe qui formulent des propositions sur la façon dont l'Organisation et certaines de ses entités peuvent contribuer à faire progresser la lutte contre la pauvreté des enfants en Europe, dans le respect des droits des enfants.

# 1. La pauvreté des enfants en Europe et les droits de l'homme : vue d'ensemble

---

## 1.1. Toile de fond

Ces dernières années, les inquiétudes concernant le phénomène des enfants touchés par la pauvreté en Europe se sont multipliées, du fait des crises économiques apparues en 2007-2008, qui se sont traduites, dans un grand nombre de pays européens, par une hausse considérable de la pauvreté, au sens matériel du terme, mais aussi sous ses aspects multidimensionnels<sup>3</sup>. Les enfants ont sans aucun doute été plus vulnérables à la pauvreté générée par ces crises que d'autres catégories sociales mieux armées juridiquement, politiquement et économiquement<sup>4</sup>. Selon un rapport de l'UNICEF établi en 2014, ils étaient environ 1,6 million d'enfants de plus à vivre en situation de grave dénuement matériel dans l'Union européenne en 2012 (11,1 millions) qu'en 2008 (9,5 millions) dans 30 pays européens<sup>5</sup>, et la pauvreté touchant des enfants s'était intensifiée dans 20 des 31 États examinés<sup>6</sup>. Trois ans plus tard, un tiers des enfants européens étaient confrontés à au moins deux formes de privation, que ce soit sur le plan de l'alimentation, de l'habillement, de l'éducation, des loisirs, des activités sociales, de l'accès à l'information ou du logement<sup>7</sup>.

3. La pauvreté des enfants est le plus souvent exprimée soit en termes monétaires, soit sous un angle multidimensionnel. Les définitions de la pauvreté qui se placent sur un plan monétaire s'intéressent aux revenus ou aux dépenses en termes absolus ou relatifs; l'approche multidimensionnelle considère la pauvreté comme le fait de ne pas pouvoir poser de choix ou saisir certaines possibilités faute de ressources, facteur qui conduit à l'exclusion sociale. Pour plus de précisions, voir A. Nolan et K. Pells, « *Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play* » (2019) p. 4, *International Journal of Children's Rights* (à paraître).
4. Voir, par exemple, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, (2011) *Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté*, doc. A/HRC/17/34, paragraphe 32.
5. UNICEF, *Bilan Innocenti 12 : Les enfants de la récession : Impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches*, (Florence : Centre de recherche de l'UNICEF, 2014), p. 3.
6. *Ibid*, p. 3.
7. UNICEF, *Bilan Innocenti 14 : Construire l'avenir : les enfants et les objectifs de développement durable dans les pays riches* (Florence : Centre de recherche de l'UNICEF, 2017); voir aussi B. Cantillon, Y. Chzhen, S. Handa et B. Nolan, *Children of Austerity : Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford : UNICEF/OUP, 2017).

L'aggravation de la pauvreté des enfants n'a pas été uniquement due aux bouleversements qui ont affecté l'économie et le marché du travail dans le sillage direct des crises ; elle a aussi été imputable aux mesures de rigueur budgétaire, et notamment aux restrictions des dépenses publiques et à la hausse de la fiscalité<sup>8</sup>. Dans bien des cas, ces mesures n'ont pas été de simples remèdes nationaux destinés à contrer les effets des crises, mais plutôt des interventions rendues nécessaires par les plans de sauvetage financier mis en place pour un certain nombre d'États membres de l'Union européenne. Les mesures de rigueur budgétaire ont eu des conséquences particulièrement lourdes sur les pays dotés de systèmes de protection sociale fragmentaires<sup>9</sup>, et ont pénalisé, directement et à long terme, les efforts entrepris au niveau national pour lutter contre la pauvreté des enfants.

Cela étant, si les crises ont exacerbé cette pauvreté dans les États membres du Conseil de l'Europe, elles n'en ont pas été à l'origine, et le phénomène n'a pas disparu avec elles. Les vingt années qui ont précédé les crises ont été marquées par un creusement des inégalités entre les riches et les pauvres dans de nombreux pays européens, qui s'est accompagné d'une aggravation des niveaux de pauvreté frappant les enfants<sup>10</sup>. Ces quinze dernières années, cette hausse est allée bien au-delà des effets que les crises produisent au premier chef<sup>11</sup> et le phénomène est devenu un problème récurrent qui va jusqu'à toucher des États qui, sur le plan économique, se sont bien redressés après les crises<sup>12</sup>. En résumé, au même titre que la pauvreté qui frappe les enfants en Europe revêt un caractère systémique, structurel et prolongé, le fait que les crises aient été réglées n'a pas pour autant mis fin à ce phénomène.

L'état actuel de la pauvreté qui touche les enfants en Europe n'est pas passé inaperçu aux yeux des principaux acteurs politiques européens. En 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, constatant à la fois la « réapparition [de la pauvreté des enfants] en Europe » et les effets néfastes des crises, a exhorté les États membres à « assurer qu'une priorité et un poids politiques suffisants sont accordés à l'éradication

---

8. Voir, par exemple, UNICEF, *Les enfants de la récession*, note 5 *supra*.

9. Pour une analyse de l'incidence de ces mesures sur un certain nombre de pays européens (y compris des États membres du Conseil de l'Europe), voir Cantillon et al, note 7 *supra*.

10. Voir, pour ce qui concerne la pauvreté mesurée en termes de revenus dans le contexte des économies des pays développés, OCDE, *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE 2008 : <https://www.oecd.org/els/soc/growingunequalincomedistributionandpovertyinoecdcountries.htm>.

11. Voir, par exemple, le cas du Royaume-Uni, où des mesures de rigueur budgétaire ont été adoptées à compter de 2010 non pas en réaction à la crise économique subie dans l'immédiat par ce pays, mais pour faire face au déficit des finances publiques. La pauvreté des enfants, mesurée selon toute une série de paramètres, a augmenté au Royaume-Uni depuis les changements apportés au système d'impôts et de prestations après 2010. Pour plus de précisions, voir, par exemple, les travaux de Landman Economics, de l'Institute for Fiscal Studies, du National Children's Bureau et du Child Poverty Action Group.

12. Voir l'exemple de l'Irlande : selon les chiffres disponibles pour 2017, 18,4 % des enfants étaient menacés de pauvreté (c'est-à-dire la proportion d'enfants de 17 ans ou moins vivant dans des ménages percevant un revenu ajusté inférieur à 60 % du revenu médian constituant le seuil de risque de pauvreté). Ces mêmes données montrent que la baisse du nombre d'enfants « en situation constante de pauvreté » n'a jamais été aussi faible depuis la récession (il est passé de 10,9 % à 8,8 %), ladite situation qualifiant le fait d'« être confronté de force à la pauvreté (sous deux formes ou plus [sur une liste de 11 indicateurs]) ». (Source : Office irlandais des statistiques, Enquête sur les revenus et les conditions de vie en 2017 – Résultats (2018), <https://www.cso.ie/en/csolatestnews/presspages/2018/surveyonincomeandlivingconditions2017/>).

de la pauvreté des enfants, y compris par l'allocation de ressources budgétaires adéquate aux systèmes de protection sociale afin de les rendre efficaces, et que des cibles et objectifs clairs sont fixés au plan national»<sup>13</sup>. Ce texte s'inscrivait dans le prolongement de la recommandation pionnière de la Commission européenne adoptée en 2013 et intitulée « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité », qui reconnaissait que la crise « [pesait] lourdement sur les enfants et sur les familles, ce qui se tradui[sai]t dans de nombreux pays par une hausse du pourcentage d'individus en proie à la pauvreté et à l'exclusion sociale »<sup>14</sup>.

## 1.2. Liens réciproques entre les droits de l'enfant et la pauvreté des enfants dans le contexte du Conseil de l'Europe

La situation que nous observons aujourd'hui en Europe, s'agissant de la pauvreté des enfants et de ses répercussions sur l'exercice des droits de l'homme, a fait l'objet de vives critiques de la part des organes chargés de défendre ces droits – tant au sein du Conseil de l'Europe qu'au-delà.

En 2018, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a posé le constat que voici.

« La crise a eu des conséquences négatives durables diverses et variées pour les enfants. Les crédits budgétaires affectés aux politiques en faveur de l'enfance et de la famille ont été parmi les premiers à être amputés. Si certains des pays durement touchés par la crise semblent à présent redresser la tête, les mesures tendant à réinvestir dans ces politiques sont encore ténues. La pauvreté des enfants ne paraît guère céder le pas et nombreux sont les enfants qui continuent de vivre dans des familles démunies, qui sont expulsés de leurs logements et sont contraints de travailler pour aider leurs parents à joindre les deux bouts. Les effets pervers des restrictions budgétaires sur la justice pour mineurs, sur la protection de l'enfance et sur d'autres services essentiels continuent eux aussi de se faire sentir. À plus long terme, la pauvreté des enfants et d'autres violations des droits de l'enfant auront des conséquences très délétères sur les sociétés européennes. Il est grand temps que les États prennent plus au sérieux les droits de l'enfant et s'engagent dans une démarche volontaire pour réparer le préjudice laissé par la crise et lutter contre la pauvreté qui touche les enfants<sup>15</sup>. »

Sur le plan international, le dernier examen en date réalisé par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant l'application de la Convention des droits de l'enfant a épinglé 34 des 47 États membres du Conseil de l'Europe pour n'avoir pas engagé les efforts nécessaires en vue de faire respecter les droits de l'enfant et de s'attaquer efficacement à la pauvreté qui les frappe – tant dans le contexte des crises que plus

13. APCE, Résolution 1995 (2014), paragraphe 5.1.

14. Recommandation de la Commission européenne du 20 février 2013, « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité » (2013/112/UE), Journal officiel L 59.

15. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *Human Rights in Europe: From Crisis to Renewal?* » (Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2018), p. 32.

largement<sup>16</sup>. Pour ce qui concerne le Conseil de l'Europe, le Comité européen des Droits sociaux (ci-après, le « CEDS »/le « Comité ») a estimé, après avoir examiné la situation des treize États membres ayant accepté d'être liés par l'article 30 de la Charte sociale européenne relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale que, d'une manière générale, les niveaux de pauvreté observés en Europe étaient inadmissiblement élevés et que les mesures prises par les États pour remédier à ce problème fondamental étaient insuffisantes<sup>17</sup>. Dans huit conclusions de non-conformité des situations nationales motivées par le non-respect des obligations imposées par cette disposition, le Comité a invoqué les niveaux de pauvreté des enfants et leur aggravation<sup>18</sup>.

Ces critiques et constats n'ont rien de surprenant. Pauvreté des enfants et droits de l'enfant sont étroitement liés. La pauvreté qui touche les enfants est une cause potentielle de violations des droits reconnus aux enfants (en ce sens qu'elle peut influencer sur l'exercice de leurs droits)<sup>19</sup> et peut aussi être le résultat de ces violations

- 
16. Observations finales Albanie, CRC/C/ALB/CO/2-4, paragraphes 66-67 (7 décembre 2012); Observations finales Andorre, CRC/C/AND/CO/2 (3 décembre 2012) paragraphes 15-16; Observations finales Arménie CRC/C/ARM/CO/3-4, paragraphes 43-44 (8 juillet 2013); Observations finales Autriche, CRC/C/Bel/CO/5-6 (28 février 2019), paragraphes 10, 36-37; Observations finales Bosnie-Herzégovine CRC/C/BIH/CO/2-4 (29 novembre 2012), paragraphes 60-61; Observations finales Bulgarie CRC/C/BGR/CO/3-5, paragraphes 46-47; Observations finales Danemark, CRC/C/DNK/CO/5 (26 octobre 2017), paragraphes 34-35; Observations finales Finlande CRC/C/FIN/CO/4 (3 août 2011), paragraphes 50-51; Observations finales France CRC/C/FRA/CO/5 (23 février 2016), paragraphes 69-70; Observations finales Géorgie CRC/C/GEO/CO/4 (9 mars 2017), paragraphes 35-36; Observations finales Allemagne CRC/C/DEU/CO/3-4 (25 février 2014), paragraphes 64-65; Observations finales Grèce CRC/C/GRC/CO/2-3 (13 août 2012), paragraphes 58-59; Observations finales Hongrie (14 octobre 2014) CRC/C/HUN/CO/3-5; Observations finales Irlande CRC/C/IRL/CO/3-4 (1<sup>er</sup> mars 2016), paragraphes 60-61; Observations finales Italie CRC/C/ITA/CO/5-6 (28 février 2019), paragraphes 7 et 30; Observations finales Lettonie CRC/C/LVA/CO/3-5 (14 mars 2016), paragraphes 54-55; Observations finales Lituanie CRC/C/LTU/CO/3-4 (30 octobre 2013), paragraphes 43-44; (29 octobre 2013); Observations finales Moldova CRC/C/MDA/CO/4-5 (20 octobre 2017), paragraphe 35; Observations finales Monténégro CRC/C/MNE/CO/2-3 (22 juin 2018), paragraphes 47-48 [accroissement]; CRC/C/NLD/CO/4 Pays-Bas (16 juillet 2015), paragraphes 48-49; Observations finales Macédoine du Nord CRC/C/MKD/CO/2 (23 juin 2010), paragraphes 63-64; Observations finales Norvège CRC/C/NOR/CO/5-6 (4 juillet 2018), paragraphe 28; Observations finales Pologne CRC/C/POL/CO/3-4 (30 octobre 2015), paragraphes 40-41; Observations finales Portugal CRC/C/PRT/CO/3-4, (25 février 2014), paragraphes 39-40, 57-58; Observations finales Roumanie CRC/C/ROU/CO/5 (13 juillet 2017), paragraphes 37-38; Observations finales Fédération de Russie CRC/C/RUS/CO/4-5 (25 février 2014), paragraphes 57-58; Observations finales Serbie CRC/C/SRB/CO/2-3 (7 mars 2017), paragraphes 51-52; Observations finales République slovaque CRC/C/SVK/CO/3-5 (20 juillet 2016), paragraphes 42-43; Observations finales Slovénie CRC/C/SVN/CO/3-4 (8 juillet 2013), paragraphes 58-59; Observations finales Espagne CRC/C/ESP/CO/5-6 (5 mars 2018), paragraphes 8, 37-38; Observations finales Suède CRC/C/SWE/CO/5 (6 mars 2015), paragraphes 47-48; Observations finales Suisse CRC/C/CHR/CO/2-4 (26 février 2014), paragraphes 63-64; Observations finales Ukraine CRC/C/UKR/CO/3-4 (21 avril 2011), paragraphes 17-18, 64-65; Observations finales Royaume-Uni CRC/C/GBR/CO/5 (12 juillet 2016), paragraphes 13, 70-71.
17. Comité européen des Droits sociaux, Informations destinées à la presse: Conclusions 2017 (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2018), p. 8: <https://rm.coe.int/press-briefing-elements-conclusions-2017n/168077fedf>.
18. Voir Italie, Serbie, Turquie et Ukraine (Conclusions 2017).
19. L'UNICEF a souligné que « les enfants vivant dans la pauvreté risquent d'être privés d'un grand nombre de leurs droits: survie, santé et nutrition, éducation, participation, et protection contre toute atteinte à leur intégrité, contre l'exploitation et contre la discrimination. » (UNICEF, 2005, *La situation des enfants dans le monde: l'enfance en péril*, p. 15).

(elle découle alors de l'incapacité de garantir les droits de l'enfant). Elle représente aussi, *in se per se*, un manquement à un large éventail de droits conférés à l'enfant. Ce dernier point est très clairement mis en avant par la Charte sociale européenne qui, comme indiqué plus haut, comporte un « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (article 30), affirme le droit des enfants à la « protection juridique, sociale et économique » (article 17), et énonce toute une série d'autres droits sociaux en rapport avec la pauvreté, tels que le droit à la sécurité sociale (article 12), le droit à la protection sociale, juridique et économique de la famille (article 16), le droit au logement (article 31) et le droit à la protection de la santé (article 11). En dernière analyse, le fait de vivre en situation de pauvreté non seulement affecte le vécu de l'enfant et l'exercice de ses droits durant l'enfance, mais a aussi pour résultat d'hypothéquer ses chances à l'âge adulte<sup>20</sup>.

Les effets de la pauvreté ne se cantonnent toutefois pas aux droits économiques et sociaux. Ils pèsent également sur les droits civils et politiques des enfants : le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a ainsi attiré l'attention sur le fait que les mauvais traitements touchaient de manière disproportionnée les enfants démunis, la pauvreté constituant un facteur de risque de maltraitance et de mariages d'enfants<sup>21</sup>. Dans les instances qui s'occupent des droits de l'homme au Conseil de l'Europe, certains se sont inquiétés de l'impact que pourrait avoir la pauvreté des enfants sur les droits familiaux : les craintes de voir la précarité financière des familles se solder par une suspension ou par le retrait des droits parentaux se multiplient – une perspective préoccupante, tant au regard de l'article 17 de la Charte sociale européenne que de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre le respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance<sup>22</sup>. La pauvreté, qu'elle soit relative ou absolue, se répercute très clairement sur l'exercice des droits des enfants à trouver leur place dans un grand nombre de domaines, notamment l'éducation ou encore la vie sociale et culturelle. En témoigne l'accent mis sur l'« exclusion sociale » dans l'article 30 de la Charte sociale européenne, qui traite à la fois de la protection contre la pauvreté (dont il entend qu'elle implique des situations de précarité sociale) et de la protection contre l'exclusion sociale (en ce qu'elle ferait obstacle à l'inclusion et à la participation citoyenne)<sup>23</sup>. En outre, le Comité européen des Droits sociaux a bien précisé que « la

- 
20. D'après le Centre Innocenti, des éléments en provenance de nombreux pays apportent continuellement la preuve que les enfants qui grandissent dans l'indigence sont généralement plus exposés à la maladie, aux difficultés d'apprentissage et de comportement, à l'échec scolaire, aux grossesses précoces, à de médiocres qualifications et aspirations, aux bas salaires, au chômage et à la dépendance de l'assistance publique. (Centre de recherche Innocenti, *La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches – Une évaluation, la plus complète à ce jour, de la vie et du bien-être des enfants et des adolescents dans les pays économiquement avancés* (Florence : Centre de recherche de l'UNICEF, 2007), p. 5.
  21. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, (2016) *Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, UN Doc, A/72/502 (2017), paragraphe 14.
  22. Voir par exemple les questions posées par le Comité européen des Droits sociaux dans le cadre de l'examen de l'application de l'article 30 par la Lituanie et la Géorgie (Conclusions 2015); arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment *Soares de Melo c. Portugal*, requête n° 72850/14 (arrêt du 16 mai 2016) (voir en particulier les paragraphes 104-107), *Wallová et Walla c. République tchèque*, requête n° 23848/04, (arrêt du 26 octobre 2006); Résolution 2049 (2015) de l'APCE, « Services sociaux en Europe : législation et pratiques de retrait d'enfants à leurs familles dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (22 avril 2015).
  23. Comité européen des Droits sociaux, Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. À cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30<sup>24</sup>. » (Pour plus de précisions, voir le point 3.2.1.3 ci-dessous.)

Parmi les personnes démunies, le nombre d'enfants est disproportionné<sup>25</sup>, tant en termes absolus qu'en termes relatifs<sup>26</sup>. Qui plus est, la pauvreté ne les touche pas de la même manière. Les enfants issus de groupes socialement vulnérables et marginalisés (et l'on peut considérer que ceux qui vivent en situation de pauvreté forment en soi un tel groupe) courent plus spécialement le risque d'en être eux-mêmes victimes<sup>27</sup>, ce qui peut avoir pour effet de perpétuer les stéréotypes négatifs et la discrimination envers ces groupes d'enfants. Au sein des pays qui composent le Conseil de l'Europe, la pauvreté et l'exclusion sociale posent des problèmes particuliers aux enfants handicapés, aux enfants privés de protection parentale, aux enfants issus de minorités (notamment et surtout les enfants des Roms et des Gens du voyage), les enfants en errance ou concernés d'une autre manière par les migrations, les enfants privés de liberté, ceux qui vivent à la rue et les enfants de détenus<sup>28</sup>. Il convient également de noter que les enfants ont eux-mêmes indiqué qu'ils subissaient une double discrimination – celle due à leur âge, combinée à celle reposant sur d'autres motifs<sup>29</sup>. Il n'est donc guère étonnant que, lorsque l'on aborde la pauvreté sous la perspective des droits de l'enfant dans les pays du Conseil de l'Europe, ou dans une perspective plus large, il soit aussi question des causes et manifestations de la discrimination<sup>30</sup>.

Concrètement, la corrélation entre la pauvreté des enfants et leurs droits n'est pas là simplement pour alimenter l'examen critique des efforts déployés au niveau national et supranational. Le fait que les droits de l'enfant apparaissent de plus en plus, aux yeux d'organisations mondiales telles que l'UNICEF<sup>31</sup> et d'instances à vocation plus

---

24. CEDR c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, paragraphe 99.

25. Voir, par exemple, Banque mondiale, *Monitoring Global Poverty: The Report of the Commission on Global Poverty* [rapport de la Commission sur la pauvreté dans le monde] (Washington : Banque mondiale, 2017), p. 112 et 113.

26. S'agissant de la pauvreté relative, la Commission européenne a ainsi souligné précédemment que les enfants vivant dans ses États membres étaient plus exposés au risque de pauvreté relative que l'ensemble de la population (20 % parmi les enfants âgés de moins de 15 ans et 21 % chez les 16-24 ans, contre 16 % pour les adultes). (Commission européenne, « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », Communication de la Commission, doc. 367 final, Bruxelles, 2006, paragraphe 5).

27. Voir, par exemple, la pratique de plus en plus suivie par le Comité des droits de l'enfant en la matière.

28. Voir, par exemple, la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) (Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2016).

29. A. Daly, S. Ruxton et M. Shuurman, *Obstacles aux droits des enfants aujourd'hui : qu'en pensent les enfants ? – Étude documentaire sur les avis et les priorités des enfants en vue d'orienter la prochaine Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant* (Strasbourg : Conseil de l'Europe 2015), p. 30.

30. Voir, par exemple, la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, note 28 *supra* ; voir ci-après le point 3.2.1.3 pour ce qui concerne l'approche du Comité européen des Droits sociaux à ce sujet.

31. Voir, par exemple, UNICEF, *Poverty Reduction Begins with Children* (New York : UNICEF, 2000).

régionale telles que l'Union africaine<sup>32</sup> et l'Union européenne<sup>33</sup>, comme un cadre analytique permettant d'identifier l'existence d'un problème de pauvreté touchant les enfants, de le diagnostiquer et de tenter d'y répondre en est l'illustration.

Au niveau européen, les décideurs et autres acteurs au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ont établi un lien entre la pauvreté des enfants et les droits qui sont les leurs. La Commission européenne a appelé les États membres de l'Union à «traiter le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sous l'angle des droits de l'enfant»<sup>34</sup>, tandis qu'un rapport sur la pauvreté des enfants publié en 2018 par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a fait valoir que cette pauvreté «n'est pas seulement une question de choix et de priorités politiques ... c'est aussi une question de droits fondamentaux et d'obligations juridiquement contraignantes, tant pour les États membres que pour les institutions de l'UE»<sup>35</sup>. Le fort lien qui existe entre la pauvreté qui touche les enfants et les droits de l'enfant se retrouve aussi dans le Principe 11 du Socle européen des droits sociaux adopté par la Commission européenne, selon lequel «les enfants ont droit à une protection contre la pauvreté. Les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques visant à améliorer l'égalité des chances»<sup>36</sup>. Autre signe manifeste de l'intérêt que suscitent les droits de l'enfant : diverses entités de l'UE travaillent à l'élaboration d'une «Garantie pour l'enfance», en vertu de laquelle chaque enfant vivant en situation de pauvreté pourrait avoir accès à des soins de santé gratuits, à un enseignement gratuit, à des services de garderie gratuits, à un logement décent et à une alimentation appropriée, dans le cadre d'un plan européen intégré de lutte contre la pauvreté des enfants<sup>37</sup>. Quant au Conseil de l'Europe, sa Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021) voit dans la pauvreté des enfants un problème clé pour leurs droits et insiste sur la nécessité de garantir les droits sociaux des enfants tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>38</sup>.

### 1.3. Conclusion

Il est clair que les États membres du Conseil de l'Europe ont bien conscience que la pauvreté des enfants est un problème auquel il convient de s'attaquer et que les droits de l'enfant ont ici un rôle à jouer. Voyons à présent quelles sont les instances juridiques (et non pas tant politiques) au sein du système des droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui seraient à même de contribuer efficacement à lutter contre ce phénomène.

- 
32. Voir, par exemple, l'*Agenda 2040 pour les enfants d'Afrique : Une Afrique pour les enfants*, adopté en 2016 par le Comité africain sur les droits et le bien-être de l'enfant et approuvé en juillet 2017 par le Conseil exécutif des Ministres de l'Union africaine.
  33. Voir, par exemple, Recommandation de la Commission européenne du 20 février 2013, «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité» (2013/112/UE), Journal officiel L 59, p. 5.
  34. *Ibid*, p. 6.
  35. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Lutter contre la pauvreté infantile : une question de droits fondamentaux* (Vienne : FRA, 2018).
  36. Socle européen des droits sociaux, Principe 11.
  37. Voir, par exemple, la Résolution du 24 novembre 2015 du Parlement européen sur la réduction des inégalités, en particulier la pauvreté infantile (2014/2237(INI)); Commission européenne, *Étude sur la faisabilité d'une Garantie européenne pour l'enfance* (Bruxelles : Commission européenne, 2018).
  38. *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant*, note 28 *supra*, p. 10.



## 2. Principaux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe vus sous l'angle des droits de l'enfant et de la pauvreté qui touche les enfants

### 2.1. Évaluation des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe sous l'angle des droits de l'enfant et de la pauvreté qui touche les enfants

Plusieurs des mécanismes autour desquels s'articule le système des droits de l'homme du Conseil de l'Europe pourraient servir à évaluer les incidences de la pauvreté des enfants sur leurs droits et à indiquer aux États comment lutter plus efficacement contre ce phénomène. L'organe de suivi le plus connu du Conseil de l'Europe qui se soit occupé des droits de l'enfant est indubitablement la Cour européenne des droits de l'homme. Pour ce qui concerne la pauvreté des enfants, ses travaux restent cependant limités, et ce pour diverses raisons. Tout d'abord, la mission de la Cour est principalement de veiller au respect des droits civils et politiques et, s'il est tout à fait possible de traiter le problème de la pauvreté des enfants sous l'angle de ces droits (voir le point 1.2 *supra*), le mandat qui lui a été conféré ne le lui permet guère. Ainsi, bien qu'il ne fasse aucun doute que la pauvreté des enfants puisse parfois être considérée comme un non-respect de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne pourrait en être ainsi que dans les situations d'extrême dénuement<sup>39</sup> et non dans les cas de pauvreté relative – voire dans de nombreux cas de pauvreté absolue, s'agissant du Conseil de l'Europe. De même, la protection du droit aux prestations contributives et non contributives conférée par l'article 1 du Protocole 1<sup>40</sup> pourrait être utilement invoquée en ce qui concerne les prestations versées aux familles, susceptibles d'améliorer le sort des enfants démunis. Mais, cet article n'a pour effet de protéger les droits aux prestations existantes qu'en cas d'inobservance par un État

39. Sur la pauvreté en général, voir par exemple *MSS c. Belgique et Grèce*, requête n° 30606/09 (arrêt du 21 janvier 2011) et *Budina c. Russie*, requête n° 45603/05 (arrêt du 18 juin 2009) (la Cour devant déterminer, entre autres, si une situation de dénuement matériel extrême pouvait soulever un problème sous l'angle de l'article 3). Pour une analyse de l'approche de l'article 3 retenue par la Cour dans le cas des enfants pauvres (et de leurs familles), voir, par exemple, *VM & Ors c. Belgique*, requête n° 60125/11 (arrêt du 7 juillet 2015). Pour un exemple de violation de l'article 3 due, entre autres motifs, au fait qu'un mineur non accompagné vive dans une situation correspondant à une extrême pauvreté, voir *Rahimi c. Grèce*, requête n° 8687/08 (arrêt du 5 juillet 2011).

40. Voir *Stec c. Royaume-Uni*, requêtes nos 65731/01 et 65900/01 (arrêt du 6 juillet 2005).

des limites prévues par la Convention. À l’instar de l’article 8 – qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale –, l’article 1 du Protocole 1 n’a pas encore été réputé ouvrir aux enfants vivant dans la pauvreté le droit de bénéficier d’un niveau spécifique de sécurité sociale. Jusqu’ici, la Cour n’a pas considéré que l’article 8 créait des obligations positives en matière de niveau de vie des enfants démunis, qu’il soit lu seul ou en combinaison avec l’article 14<sup>41</sup>.

Dans son interprétation de la Convention européenne des droits de l’homme, la Cour s’est toujours montrée réticente à intervenir directement dans les choix de politique économique et sociale des États. Elle a préféré leur laisser une large marge d’appréciation en la matière, notamment dans les situations appelant des décisions quant à l’affectation des maigres ressources disponibles. En l’état actuel des choses, la Convention européenne des droits de l’homme et les travaux de la Cour ont donc joué un rôle mineur dans la lutte contre la pauvreté des enfants – tant sous l’angle des droits de l’enfant qu’à d’autres égards. Compte tenu des contraintes auxquelles la Cour est tenue de par son mandat, et vu son approche jurisprudentielle à ce jour, rien ne laisse à penser que la situation puisse évoluer dans un avenir proche. Il est donc logique de se tourner vers la composante du système des droits de l’homme du Conseil de l’Europe qui s’est révélée plus à même de traiter de ces questions, à savoir la Charte sociale européenne.

## 2.2. Présentation du système de la Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne de 1961 (CSE) a été instituée comme le pendant de la Convention européenne des droits de l’homme. Ratifiée par 43 des 47 États membres du Conseil de l’Europe, elle a toujours été marginalisée au sein du système des droits de l’homme de l’Organisation. De fait, cet instrument n’a réellement commencé à s’affirmer qu’au terme d’un processus de revitalisation entamé au début des années 90, qui a abouti à l’adoption et à l’entrée en vigueur de la Charte sociale européenne révisée de 1996 (la « CSER » ou la « Charte révisée ») – texte qui « actualise » et renforce sensiblement les droits énoncés dans la Charte initiale.

Si la Charte sociale européenne était essentiellement un instrument portant sur les droits liés au travail, la Charte révisée comporte pour sa part un éventail bien plus large de droits sociaux. Toutefois, à l’image de la Charte de 1961, la Charte révisée (ratifiée par 34 États membres du Conseil de l’Europe) prévoit un système de ratification « à la carte » : pour être lié par cet instrument, les États doivent accepter un minimum de dispositions diversifiées de la Partie II de la Charte, mais sont alors libres de décider par quelles autres dispositions de la Charte sociale ou de la Charte révisée ils souhaitent être liés<sup>42</sup>. Lorsqu’un État devient partie à la Charte révisée, il accepte automatiquement les dispositions correspondant à celles qu’il avait précédemment acceptées lorsqu’il avait souscrit à la Charte de 1961<sup>43</sup>. D’un point de vue terminologique, quelle que soit la version de la Charte par laquelle il est lié, l’instrument est désigné sous le vocable « Charte sociale européenne ».

41. Voir, par exemple, *Okitaloshima Okonda Osungu c. France*; *Selpa Lokongo c. France*, Requêtes n<sup>os</sup> 76860/11 et 51354/13 (arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015).

42. Article 20 de la Charte sociale européenne; article A de la Charte sociale européenne révisée.

43. Article B de la Charte sociale européenne révisée.

## ENCADRÉ 1 – DROITS PRÉVUS PAR LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE DE 1961

La Charte sociale européenne de 1961 énonce les droits suivants :

- 1) Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris.
- 2) Tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail équitables.
- 3) Tous les travailleurs ont droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail.
- 4) Tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant.
- 5) Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.
- 6) Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement.
- 7) Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés.
- 8) Les travailleuses, en cas de maternité, et les autres travailleuses, dans des cas appropriés, ont droit à une protection spéciale dans leur travail.
- 9) Toute personne a droit à des moyens appropriés d'orientation professionnelle, en vue de l'aider à choisir une profession conformément à ses aptitudes personnelles et à ses intérêts.
- 10) Toute personne a droit à des moyens appropriés de formation professionnelle.
- 11) Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.
- 12) Tous les travailleurs et leurs ayants droit ont droit à la sécurité sociale.
- 13) Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.
- 14) Toute personne a le droit de bénéficier de services sociaux qualifiés.
- 15) Toute personne invalide a droit à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale, quelles que soient l'origine et la nature de son invalidité.
- 16) 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.
- 17) La mère et l'enfant, indépendamment de la situation matrimoniale et des rapports familiaux, ont droit à une protection sociale et économique appropriée.
- 18) Les ressortissants de l'une des Parties contractantes ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative, sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social.
- 19) Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties contractantes et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante.

Chaque article contient des paragraphes énonçant de manière détaillée les « engagements » à prendre par les États quant aux droits énumérés ci-dessus.

S'appuyant sur la Charte de 1961 constituée des droits liés au travail, le texte de 1996 met en place un ensemble de droits sociaux plus large. On y trouve notamment le droit des personnes âgées à la protection sociale (article 23), un droit général à l'éducation (article 17§2), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), le droit au logement (article 31), des droits pour les personnes handicapées plus étoffés que ne le prévoit le texte de 1961, comprenant le droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15), ainsi qu'une clause de non-discrimination (article E) fortement inspirée de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est donc clair que la Charte révisée étend considérablement la portée de la Charte initiale pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté – et contre la pauvreté qui touche les enfants en particulier.

L'existence de deux instruments – la Charte de 1961 et la Charte sociale révisée – porte en soi le risque de créer des systèmes de protection parallèles. Le Comité européen des Droits sociaux a cependant réduit ce risque au minimum en pointant les principaux chevauchements possibles entre des dispositions de la Charte et de la Charte révisée, et en donnant une interprétation cohérente desdites dispositions (c'est le cas, par exemple, de son interprétation de l'article 16 de la Charte de 1961 qui vise à protéger certains aspects du droit à un logement d'un niveau suffisant, expressément présenté à l'article 31 de la Charte révisée comme un droit autonome). Ainsi que nous le verrons plus loin au Chapitre 3, le Comité européen des Droits sociaux s'est penché sur ces interrelations et sur les principaux domaines de chevauchement dans le contexte de l'article 30 et de la pauvreté.

« Le Comité met en évidence le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 de la Charte et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions telles que le droit au travail (article 1), l'accès aux soins de santé (article 11), les prestations de sécurité sociale (article 12), l'assistance sociale et médicale (article 13), le bénéfice de services sociaux (article 14), les droits des personnes handicapées (article 15), la protection sociale, juridique et économique tant de la famille (article 16) que des enfants et des adolescents (article 17), l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20), les droits des personnes âgées (article 23) ou le droit au logement (article 31), sans oublier l'impact important de la clause de non-discrimination (article E), incluant la non-discrimination fondée sur la pauvreté<sup>44</sup>. »

C'est là un facteur important pour ce qui est du rôle potentiel de la Charte dans la lutte contre la pauvreté, car les 16 États qui n'ont pas accepté l'article 30 n'en sont pas moins toujours soumis à certaines obligations en rapport avec la pauvreté des enfants prévues par la Charte révisée. En effet, sur ces 16 États, seuls quatre n'ont pas accepté l'article 17§1, qui exige des États qu'ils assurent aux enfants « les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin ». Deux d'entre eux sont toutefois parties à l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique). Des deux États qui n'ont pas ratifié les articles 30, 16 ou 17, seule l'Albanie n'a accepté aucun élément ni de l'article 12 (droit à la sécurité sociale), ni de l'article 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), ni de

---

44. Comité européen des Droits sociaux, Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

l'article 14 (droit au bénéfice des services sociaux) (l'Albanie a cependant accepté les obligations associées au droit à la protection de la santé (article 11), dont le Comité a estimé qu'il était directement lié à la pauvreté des enfants)<sup>45</sup>. Ainsi, la grande majorité des Parties à la Charte sociale européenne révisée a accepté toute une série d'obligations en rapport avec les droits liés à la pauvreté des enfants.

**TABLEAU 1 : TABLEAU DES DISPOSITIONS ACCEPTEES DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE DE 1996 EN RAPPORT AVEC LA PAUVRETÉ DES ENFANTS**

	Art. 11 (1) (2) (3)	Art.12 (1) (2) (3) (4)	Art.13 (1) (2) (3)(4)	Art.14 (1) (2)	Art.16	Art.17 (1) (2)	Art.30	Art. 31 (1) (2) (3)
Albanie								
Andorre								(1) (2)
Arménie		(1) (3)	(1) (2)	(2)				
Autriche				/				
Azerbaïdjan								
Belgique								
Bosnie-Herzégovine		(1) (2)	(1) (2) (3)					
Bulgarie		(1) (3)	(1) (2) (3)			(2)		
Chypre			(2) (3)					
Estonie								
Finlande								
France								
Géorgie		(1) (3)				(1)		
Grèce								
Hongrie		(1)						
Irlande								
Italie								
Lettonie		(1) (2)						(1)
Lituanie		(1) (3) (4)	(1) (2) (3)					(1)
Malte		(1) (3) (4)						

45. Voir, par exemple, *DEI c. Belgique*, réclamation n° 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, paragraphe 117 : « Le Comité considère, néanmoins, que l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil et le fait que, en conséquence, un nombre significatif de mineurs en question (surtout de ceux qui sont accompagnés par leur famille) ont été forcés à vivre dans la rue, a pour effet d'exposer ces mineurs à des risques accrus pour leur santé et intégrité physique, risques qui découlent notamment de l'absence d'un logement et d'un foyer d'accueil. » Si la pauvreté n'est pas ici expressément mentionnée, il est clair que de telles conditions de vie, à la rue, s'apparentent à un état de pauvreté.

	Art. 11 (1) (2) (3)	Art.12 (1) (2) (3) (4)	Art.13 (1) (2) (3)(4)	Art.14 (1) (2)	Art.16	Art.17 (1) (2)	Art.30	Art. 31 (1) (2) (3)
République de Moldova			(1) (2) (3)					
Monténégro								
Pays-Bas								
Macédoine du Nord								
Norvège								
Portugal								
Roumanie			(1) (2) (3)					
Fédération de Russie		(1)						
Serbie								
République slovaque			(1) (2) (3)					
Slovénie			(2) (3)					
Suède		(1) (2) (3)						
Turquie								
Ukraine		(3) (4)						(1) (2)

*\*Lorsqu'un État n'a accepté que certaines dispositions de l'article en question, les paragraphes concernés sont indiqués dans le tableau.*

Il est frappant de constater que même les États qui n'ont pas voulu ratifier la Charte révisée (neuf sur 43) ont réitéré leur choix d'être liés par un ensemble de droits sociaux en rapport avec la pauvreté qui existaient déjà dans la Charte de 1961. Les neuf États en question ont accepté le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16), le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (article 17), le droit au bénéfice des services sociaux (article 14), ainsi qu'une partie au moins des dispositions de l'article instituant le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13).

Les observations ci-dessus n'ont pas pour but de donner à penser que ces États ont des obligations identiques ou similaires à ceux qui sont parties à la Charte de 1996, qui est un instrument plus complet. Elles visent simplement à préciser que les 43 États membres du Conseil de l'Europe qui ont ratifié la Charte sociale européenne – que ce soit le texte de 1961 ou la version de 1996 – ont accepté des dispositions qui ont des répercussions sur leur approche du problème de la pauvreté des enfants.

Il ressort clairement de ce tour d'horizon du contenu de la Charte sociale européenne qu'elle protège les droits économiques et sociaux bien davantage que ne le fait la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, la Charte et la Charte révisée vont plus loin que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (et que

le droit de l'Union en général)<sup>46</sup> à plusieurs égards, y compris pour ce qui touche à la pauvreté des enfants<sup>47</sup>. En effet, le Comité européen des Droits sociaux a refusé de poser comme postulat que la conformité du droit national à la législation de l'Union vaudrait conformité avec la Charte<sup>48</sup>. Il en irait de même pour l'appréciation, sous l'angle de la Charte, de l'action ou de l'inaction des États face à la pauvreté des enfants.

## 2.3. Les procédures de rapports et de réclamations collectives au service de la lutte contre la pauvreté des enfants

Comment le système de la Charte sociale européenne s'attaque-t-il concrètement au phénomène de la pauvreté qui touche les enfants ? Le Comité européen des Droits sociaux, organe composé d'experts indépendants élus pour un mandat de six ans renouvelable une fois, joue un rôle de premier plan en veillant à ce que les États parties respectent la Charte – quelle que soit sa version. Il le fait pour tout ce qui a trait à la pauvreté des enfants, mais aussi sur un plan plus général. Son contrôle s'exerce dans un double cadre : celui de la procédure de rapports et celui de la procédure de réclamations collectives.

### 2.3.1 Procédure de rapports

Le Comité européen des Droits sociaux examine les rapports nationaux au regard de différentes dispositions de la Charte, et adopte des conclusions qui sont publiées chaque année (généralement en janvier). Ces conclusions diffèrent des documents issus des systèmes d'établissement de rapports des organes conventionnels de l'ONU (comme le Comité des droits de l'enfant) en ce qu'il s'agit de constats explicites de conformité ou de non-conformité.

Depuis le milieu des années 2000, les dispositions de la Charte sont réparties en quatre groupes thématiques aux fins du système de rapports. Chaque année, les États parties soumettent un rapport sur les dispositions relatives à l'un des quatre groupes. Chaque disposition de la Charte fait donc l'objet d'un rapport tous les quatre ans. Les quatre groupes sont les suivants :

**Groupe 1 : *Emploi, formation et égalité des chances*** : article 1 – article 9 – article 10 – article 15 – article 18 – article 20 – article 24 – article 25<sup>49</sup>.

46. Pour plus d'informations, voir Comité européen des Droits sociaux, *Document de travail sur la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne* (Conseil de l'Europe, 2014), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806543cd>.

47. O. De Schutter, *Le Socle européen des droits sociaux et le rôle de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique de l'Union européenne* (Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2018), p. 45.

48. Voir, par exemple, *Confédération Générale du Travail (CGT) c. France*, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, paragraphe 35, dans laquelle le Comité a indiqué ce qui suit : « Le Comité considère qu'il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'UE ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard, qu'une présomption de même nature [que celle de la « présomption Bosphorus » de la Cour européenne des droits de l'homme] puisse être retenue – même de manière réfragable – s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'UE à la Charte sociale européenne. [36] Il est conforté dans cette idée par l'absence, à ce stade, d'une volonté politique de l'Union européenne et de ses États membres d'envisager l'adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne en même temps que l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. »

49. Les articles 20, 24 et 25 ne faisant pas partie de la Charte de 1961, les pays qui n'ont pas ratifié la Charte de 1996 n'en rendent pas compte.

**Groupe 2:** *Santé, sécurité sociale et protection sociale*: Article 3 – article 11 – article 12 – article 13 – article 14 – article 23 – article 30<sup>50</sup>.

**Groupe 3:** *Droits liés au travail*: article 2 – article 4 – article 5 – article 6 – article 21 – article 22 – article 26 – article 28 – article 29<sup>51</sup>.

**Groupe 4:** *Enfants, familles et migrants*: article 7 – article 8 – article 16 – article 17 – article 19 – article 27 – article 31<sup>52</sup>.

Les questions en rapport avec la pauvreté des enfants seront, selon toute vraisemblance, soulevées devant le Comité dans le cadre des groupes 2 et 4, sur lesquels se concentreront le présent chapitre ainsi que le suivant. De surcroît, bien que les droits liés au travail prévus par la Charte aient sans nul doute un lien avec la pauvreté des enfants – notamment pour ce qui est des enfants vivant dans des familles défavorisées –, ce ne sont pas des droits qui sont propres aux enfants ou qu'ils exercent eux-mêmes<sup>53</sup>. Ils ne seront donc pas abordés en détail dans le présent rapport.

Le suivi des conclusions du Comité européen des Droits sociaux est assuré par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (le même organe qui vérifie l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme)<sup>54</sup>. Le Comité des Ministres intervient à la dernière étape de la procédure de rapports. Son travail est préparé par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale<sup>55</sup>. Lorsqu'il est saisi de propositions émanant du Comité gouvernemental, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des deux tiers des votants. La résolution clôture chaque cycle de contrôle et peut contenir des recommandations individuelles adressées aux États parties concernées leur demandant de changer la situation en droit et/ou en fait. En pratique, ces résolutions sont rédigées en termes très généraux<sup>56</sup> et les recommandations individuelles sont

---

50. Les articles 23 et 30 ne faisant pas partie de la Charte de 1961, les pays qui n'ont pas ratifié la Charte de 1996 n'en rendent pas compte.

51. Les articles 21 à 29 ne faisant pas partie de la Charte de 1961, les pays qui n'ont pas ratifié la Charte de 1996 n'en rendent pas compte.

52. L'article 31 ne faisant pas partie de la Charte de 1961, les pays qui n'ont pas ratifié la Charte de 1996 n'en rendent pas compte.

53. Le Comité a établi un lien entre un non-respect de l'article 30 et un précédent constat de non-conformité des salaires des jeunes travailleurs (moins de 18 ans) avec l'article 7§5 (Conclusions 2011 : République slovaque). Cette disposition ne sera toutefois pas abordée dans le présent rapport.

54. Une grande partie du présent paragraphe est reprise du [site internet](#) du Comité européen des Droits sociaux.

55. Cet organe est composé de représentants des États parties à la Charte et assisté par des observateurs représentant les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau européen.

56. Le Comité des Ministres se contente souvent d'« examiner » les rapports nationaux et les conclusions du Comité européen des Droits sociaux. Ainsi, dans sa résolution la plus récente faisant suite aux conclusions 2017 du CEDS sur la santé, la sécurité sociale et la protection sociale au titre de la Charte de 1961, il a recommandé aux gouvernements « de tenir compte, de manière appropriée, de l'ensemble des observations faites dans les Conclusions XXI-2 (2017) du Comité européen des Droits sociaux et dans les rapports du Comité gouvernemental » (CM/ResChS(2019)2, Résolution sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne pendant la période 2012-2015 (Conclusions XXI-2 (2017)), dispositions relatives au groupe thématique « Santé, sécurité sociale et protection sociale », adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2019 lors de la 1339<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres). La même formulation a été utilisée pour les Conclusions relatives au même groupe thématique adoptées au titre de la Charte révisée de 1996.

devenues fort rares, puisque seule une recommandation ayant un rapport direct avec la situation d'un État en matière de pauvreté des enfants a été adoptée<sup>57</sup>.

C'est donc plus – et c'est crucial – au Comité européen des Droits sociaux, et non au Comité des Ministres, qu'il appartient de déterminer si la situation a été rendue conforme à la Charte à la suite de son constat de non-conformité. Cet examen intervient généralement dans le cadre de la procédure de rapports, même s'il serait également possible de le faire dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, à laquelle nous allons maintenant nous intéresser.

### **2.3.2. Procédure de réclamations collectives**

Le Comité européen des Droits sociaux est aussi un organe quasi judiciaire chargé d'examiner les réclamations collectives formées contre des États pour application non satisfaisante de la Charte. Cette procédure a été instaurée par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.

Pour qu'une réclamation collective concernant un problème donné puisse être déposée, il faut que l'État partie concerné ait accepté d'être lié par la disposition de la Charte ou de la Charte révisée sur laquelle repose la réclamation, ainsi que par le Protocole additionnel relatif aux réclamations collectives. Pour ce faire, il peut soit ratifier le Protocole additionnel, soit effectuer la déclaration prévue au paragraphe 2 de l'article D de la Charte révisée. Au moment de la rédaction du présent rapport, 15 États étaient parties audit Protocole.

S'agissant de la procédure de réclamations collectives proprement dite, le Comité européen des Droits sociaux rend des décisions qui portent sur la recevabilité et sur le bien-fondé de la réclamation. Il ne s'agit pas de jugements contraignants, comme le sont les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ou des juridictions nationales. Les décisions du Comité s'apparentent davantage aux documents établis par les organes conventionnels des Nations Unies dans le cadre des mécanismes mis en place par ces derniers pour traiter les plaintes dont ils sont saisis, les États étant présumés se conformer de bonne foi aux constats ainsi posés, en respectant l'engagement qu'ils ont pris de donner effet à leurs obligations conventionnelles.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à l'exécution des décisions du Comité européen des Droits sociaux. Cela peut se traduire – et c'est souvent le cas – par l'adoption d'une résolution faisant suite à une décision dudit Comité. Selon l'article 9 du Protocole de 1995, le Comité des Ministres adopte une recommandation en cas de constat, par le CEDS, d'une application non satisfaisante de la Charte. Cependant, il se limite, sans exception ou presque, à adopter une résolution prenant acte de toute mesure particulière annoncée par le Gouvernement et

---

57. Recommandation RecChS(98)4 sur l'application de la Charte sociale européenne par la Turquie pendant la période 1993-1994 – 13<sup>e</sup> cycle de contrôle – partie IV (« considér[ant], en ce qui concerne l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), que la proportion de familles bénéficiant d'allocations familiales est faible ... [recommande au] Gouvernement de la Turquie de tenir compte, de manière appropriée, des conclusions négatives du Comité d'experts indépendants et lui demande de donner dans son prochain rapport des informations sur les mesures qu'il a prises à cet effet »).

invitant celui-ci à rendre compte, dans son rapport suivant, de ce qui a été fait pour rendre la situation conforme à la Charte. Comme pour la procédure de rapports, c'est, en dernière analyse, le CEDS – et non le Comité des Ministres – qui assure le suivi des décisions et lui seul peut déterminer si la situation a été rendue conforme à la Charte après un constat de non-conformité.

Jusqu'à présent, sur les 131 réclamations que le Comité européen des Droits sociaux a été amené à traiter, quatorze décisions relatives au bien-fondé ont porté sur l'article 30<sup>58</sup>. Treize d'entre elles concernaient des enfants – soit en tant que catégorie spécifique de titulaires de droits, soit comme membres d'un groupe ou d'une communauté plus large de titulaires. Dans huit de ces décisions, le Comité a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 30, lu seul et/ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination). Dans aucune de ces affaires le Comité des Ministres n'a recommandé à l'État de prendre des mesures particulières pour s'attaquer aux problèmes liés à la pauvreté des enfants pointés par le Comité dans ses constats.

## 2.4. Conclusion

Nous avons vu dans le présent chapitre ce qui faisait de la Charte sociale européenne le traité le plus indiqué pour aborder la pauvreté des enfants comme un problème lié aux droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe. Nous avons brièvement indiqué en quoi consistaient la Charte de 1961 et celle de 1996, et expliqué les différents mécanismes sur lesquels s'appuie le Comité européen des Droits sociaux pour lutter contre la pauvreté qui touche les enfants. Nous allons à présent nous intéresser plus en détail à la manière dont le Comité a traité la question de la pauvreté des enfants dans ses travaux, en tentant de voir quelles dispositions ont été au centre de son attention, quels ont été ses principaux sujets de préoccupation, et quelles étaient les failles les plus importantes qu'il a pu identifier en termes de résultats obtenus par les États en la matière.

---

58. L'article 30 a également été invoqué dans la réclamation n° 47/2008, *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009. Le Comité a toutefois estimé, à l'étape de l'examen du bien-fondé, que les allégations ayant trait à la « violation de droits autres que le droit au logement des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas [étaient] présentées à titre subsidiaire et n[étaient] pas suffisamment développées » (paragraphe 39). Il a donc examiné la réclamation sous l'angle des articles 17 et 31 de la Charte révisée uniquement.

# 3. La pauvreté des enfants et la Charte sociale européenne

## 3.1. L'enfant en tant que titulaire de droits au regard de la Charte

La Charte sociale, dans sa version de 1961 comme dans celle de 1996, institue des protections spécifiques pour les enfants, même si l'article 17 de la Charte révisée est une disposition plus générale et d'une portée plus vaste que l'article 17 de la Charte de 1961. Au sens de cet article – et cela vaut plus largement pour tous les droits de l'enfant prévus par la Charte (à l'exception des dispositions spécifiques de l'article 7 relatives aux limites d'âge pour l'admission à l'emploi) –, un enfant désigne généralement une personne âgée de moins de 18 ans<sup>59</sup>.

Lorsqu'il lui a été demandé de se pencher sur des problèmes liés aux droits de l'enfant, le Comité n'a pas fait abstraction des travaux d'autres organes qui s'occupent des droits de l'homme dans ce domaine. Il s'est ainsi souvent référé à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant lorsqu'il a été amené à examiner, dans le cadre de la Charte, des questions concernant les enfants, notamment celle de la pauvreté. Il a considéré à la base que « la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est l'un des traités les plus ratifiés au monde, et [l'avait] été par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Il est donc entièrement justifié que le Comité en tienne compte, en reprenant l'interprétation qu'en donne le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ... lorsqu'il statue sur la violation alléguée de tout droit de l'enfant établi par la Charte<sup>60</sup>. » Le Comité s'appuie donc non seulement sur le libellé de la Convention relative aux droits de l'enfant, mais aussi sur les observations générales du Comité des droits de l'enfant, qui donnent une interprétation des obligations imposées par ce texte et qui font autorité<sup>61</sup>. Enfin, et c'est primordial, le Comité a déclaré à plusieurs reprises que, lorsqu'il statuait sur des situations où l'interprétation de la Charte concernait les droits d'un enfant, il considérait qu'il était lié par l'obligation internationalement reconnue de mettre en œuvre le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment pour des allégations en lien avec la pauvreté des enfants<sup>62</sup>.

59. L'Annexe indique expressément, à propos de l'article 17 de la Charte révisée, qu'« il est entendu que cette disposition couvre toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui leur est applicable, sans préjudice des autres dispositions spécifiques prévues par la Charte, notamment l'article 7 ».

60. *DEI c. Pays-Bas, op. cit.*, paragraphe 28.

61. Le Comité n'a pas encore invoqué la jurisprudence du Comité des droits de l'enfant au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, mais il pourrait fort bien le faire à l'avenir.

62. Voir, par exemple, *DEI c. Pays-Bas, op. cit.*, paragraphe 29 ; *DEI c. Belgique, op. cit.*, paragraphe 32..

Cela ne signifie pas pour autant que le Comité suive aveuglément l'approche du Comité des Nations Unies. Cela n'a rien d'étonnant, étant donné que les deux organes n'ont pas le même mandat (il n'existe pas, par exemple, de droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la Convention relative aux droits de l'enfant) et que, par ailleurs, ils opèrent dans des sphères différentes (mondiale d'un côté, régionale de l'autre), ce qui influe nécessairement sur leur façon d'aborder les questions. Ainsi, lorsqu'il s'est intéressé à la définition de la pauvreté au regard de la Charte dont est doté le Conseil de l'Europe, le Comité s'est montré plus précis que ne l'a été le Comité des Nations Unies dans le cadre de la Convention – instrument applicable au niveau mondial – en s'appuyant notamment sur les données de l'Office de statistique de l'Union européenne (Eurostat) pour évaluer les niveaux de pauvreté<sup>63</sup>.

## **ENCADRÉ 2 – LES ENFANTS DANS LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE**

Le Comité a clairement expliqué pourquoi il était essentiel de considérer les enfants comme un groupe spécifique de titulaires de droits au regard de la Charte sociale européenne. Selon lui :

« La Charte considère tout d'abord les enfants comme des titulaires de droits individuels dont la dignité humaine inhérente à chaque enfant lui confère pleinement tous les droits fondamentaux reconnus aux adultes. De plus, leur situation spécifique, qui conjugue fragilité, autonomie et potentiel d'évolution à l'âge adulte limités, implique que les États leur reconnaissent des droits spécifiques, tels que ceux consacrés dans les dispositions suivantes de la Charte :

- ▶ droit à un abri (article 31§2) ;
- ▶ droit à la santé (articles 8, 11, 7, 19§2) ;
- ▶ droit à l'éducation (articles 9, 10, 15, 17, 19§§11-12) ;
- ▶ droit de la famille à la protection et droit au regroupement familial (articles 16, 27, 19§6) ;
- ▶ protection contre les dangers et l'exploitation (articles 7§1, 17) ;
- ▶ interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans (article 7§1 et §3) ;
- ▶ conditions de travail spécifiques pour les travailleurs entre 15 et 18 ans (article 7) ».

Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, paragraphe 25.

Le soin apporté par le Comité à l'interprétation et à l'application de l'Annexe à la Charte révisée constitue l'un des aspects qui témoigne de son attachement tout particulier à la protection des droits de l'enfant. Ladite Annexe dispose que : « Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou

63. Voir la partie 3.2.1 ci-après. En revanche, le Comité des Nations Unies n'a pas précisé de mesure ou de définition particulière de la pauvreté aux fins de la Convention.

travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19.»

Aux yeux de certains, cela voudrait dire que bon nombre de dispositions de la Charte révisée qui sont d'une grande importance dans la lutte contre la pauvreté des enfants ne s'appliquent pas aux enfants migrants en situation irrégulière. Or, en réalité, le Comité a estimé que :

« L'Annexe ne saurait se prêter à une interprétation qui aurait pour effet de priver les étrangers en situation irrégulière de la protection des droits les plus élémentaires consacrés par la Charte, aussi bien que de porter préjudice à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore le droit à la dignité humaine<sup>64</sup>. »

Selon le Comité, le fait d'appliquer aux migrants en situation irrégulière les droits inscrits dans la Charte serait justifié « dans le seul cas où leur exclusion de la protection assurée par les dispositions de la Charte aurait des conséquences préjudiciables graves pour leurs droits fondamentaux et créerait, par conséquent, à l'encontre des étrangers en question une situation inacceptable dans la jouissance de ces droits, par rapport à la situation des nationaux et des étrangers en séjour régulier<sup>65</sup>. » S'agissant plus spécifiquement des enfants, le Comité a noté qu'une interprétation rigide de l'Annexe aurait pour effet de priver les mineurs étrangers en situation irrégulière de la garantie de leurs droits fondamentaux et ne serait pas en harmonie avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>66</sup>.

Cet élément de la jurisprudence du Comité est extrêmement important car, comme indiqué au point 1.2, la pauvreté et l'exclusion sociale posent des difficultés particulières aux enfants migrants au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Le sens que donne le Comité à l'Annexe indique qu'il sera à même d'intervenir en cas d'échec des États à garantir les droits prévus par la Charte qui sont « liés au droit même à la vie et [touchent] directement à la dignité de l'être humain »<sup>67</sup>. Cette attitude traduit parfaitement son analyse selon laquelle, étant donné que la Charte doit être interprétée de manière à donner vie et sens aux droits sociaux fondamentaux, les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement<sup>68</sup>. Les restrictions doivent donc être « comprises d'une manière qui laisse intacte l'essence du droit en question et permette d'atteindre l'objectif général de la Charte<sup>69</sup>. » S'agissant des enfants migrants en situation irrégulière, il n'est pas permis de considérer qu'un État partie n'est pas tenu de respecter une obligation particulière si ce non-respect signifie « ne pas garantir leurs droits fondamentaux et exposer les enfants et adolescents en question à des préjudices sérieux pour leurs droits à la vie, à la santé et à l'intégrité psychophysique<sup>70</sup>. »

64. *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, réclamation n° 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, paragraphe 58.

65. *Ibid.*

66. *DEI c. Belgique, op.cit.*, paragraphe 31.

67. *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France*, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 3 novembre 2004, paragraphe 30.

68. *Ibid.*, paragraphe 29.

69. *Ibid.*, paragraphe 29.

70. *DEI c. Belgique, op.cit.*, paragraphe 85, ainsi qu'une formulation en des termes très similaires aux paragraphes 38, 97, 102 et 121.

Il est important de noter que, pour ce qui est de la pauvreté des enfants, le Comité a jusqu'ici refusé de conclure que l'article 30 s'appliquait aux migrants en situation irrégulière<sup>71</sup>. En effet, si le Comité s'est dit conscient que vivre dans la pauvreté et souffrir d'exclusion sociale portait manifestement atteinte à la dignité humaine, «l'approche globale et coordonnée prévue par l'article 30 impliqu[ait] l'adoption de mesures positives et de promotion économique, sociale et culturelle [...] imposées aux États parties par une série de dispositions de la Charte, lesquelles ne sauraient être considérées, pour la plupart, applicables à des personnes qui ne sont pas mentionnées – comme les mineurs étrangers en séjour irrégulier – dans le paragraphe 1 de l'Annexe<sup>72</sup>.» Selon le Comité, la raison en est «qu'il ne s'agit pas de dispositions dont la raison d'être est étroitement liée à l'exigence de garantir les droits de l'homme les plus fondamentaux et de ne pas exposer les personnes visées par les mêmes dispositions à des risques sérieux pour ces droits<sup>73</sup>.» Plutôt que plaider pour une approche universelle, la jurisprudence du Comité suggère que le fait de savoir quels droits seront réputés nécessaires pour garantir «les droits de l'homme les plus fondamentaux» varie selon les situations.

Le Comité a cependant estimé que nombreuses étaient les dispositions de la Charte en rapport avec la pauvreté des enfants qui pouvaient s'appliquer aux migrants – en ce compris les enfants – en situation irrégulière, notamment certains volets du droit à la protection de la santé (article 11)<sup>74</sup>, le droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés (article 7§10)<sup>75</sup>, le droit à un abri sous l'angle du droit au logement (article 31§2)<sup>76</sup>, le droit à l'assistance médicale (article 13)<sup>77</sup>, le droit des familles à un logement décent et, plus précisément, le droit de ne pas être privé d'un abri au sens de l'article 16<sup>78</sup> et le droit de l'enfant à une protection sociale, juridique et économique garantie par l'article 17<sup>79</sup>.

### **3.2. Identifier les obligations des États parties en vertu de la Charte pour lutter contre la pauvreté des enfants**

Nous allons, pour terminer, nous intéresser aux éléments de la Charte qui définissent les paramètres d'action des États en matière de lutte contre la pauvreté des enfants. On trouvera ci-après une analyse fondée sur les dispositions pertinentes de la Charte à la lumière des conclusions du Comité issues de sa procédure de rapports ainsi que de sa jurisprudence telle qu'elle ressort des décisions rendues dans le cadre des réclamations collectives, notamment de ses observations interprétatives qui résultent de ses travaux sur ces deux fronts.

71. Voir, par exemple, *FEANTSA c. Pays-Bas*, *op. cit.*, paragraphe 211 ; *DEI c. Belgique*, *op. cit.*, (2012), paragraphes 143 à 146.

72. *DEI c. Belgique*, *op. cit.*, paragraphe 145.

73. *Ibid.*

74. Voir, par exemple, *FIDH c. France* ; *DEI c. Belgique* (2012), paragraphes 143 à 147.

75. Voir, par exemple, *DEI c. Belgique* (2012).

76. *DEI c. Pays-Bas*, *op. cit.*, paragraphes 41 à 45.

77. Voir, par exemple, *DEI c. Belgique* (2012).

78. *DEI c. Belgique*, *op. cit.*, paragraphes 133 à 136.

79. Voir, par exemple, *DEI c. Pays-Bas*, *op. cit.*

## ENCADRÉ 3 – DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

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

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.

### 3.2.1. Article 30: Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

#### 3.2.1.1. Définir et mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale aux fins de l'article 30

Par le passé, la pauvreté a souvent été définie et mesurée par rapport à des normes absolues ou relatives de revenus ou de dépenses. La pauvreté absolue ou extrême est généralement définie et calculée comme étant celle que connaissent des ménages vivant en-dessous d'un certain seuil de pauvreté, par exemple le seuil de pauvreté de la Banque mondiale fixé à moins de 1,90 dollar américain par jour<sup>80</sup>. En revanche, les définitions de la pauvreté relative tiennent compte du fait que le coût de la vie diffère selon les contextes et que la situation d'un individu doit être examinée par rapport à celle des autres membres de la société dans laquelle il vit<sup>81</sup>. La pauvreté relative aussi est généralement calculée en termes monétaires, le revenu étant censé déterminer en grande partie dans quelle mesure un individu peut avoir sa place dans la société ou en être exclu<sup>82</sup>.

Le fait de s'appuyer sur des définitions et mesures de la pauvreté fondées sur le revenu pose cependant problème du point de vue des droits de l'enfant. En effet, 1) les enfants sont souvent invisibles lorsque la pauvreté est définie et mesurée en termes monétaires, car l'on s'intéresse d'abord à la famille ou au ménage, 2) les mesures de la pauvreté monétaire des ménages supposent un partage égal des ressources au sein du foyer, alors que celles-ci peuvent être réparties différemment, 3) des tentatives consistant à ventiler les données relatives à la pauvreté en fonction de l'âge ont certes été menées, mais elles sont relativement récentes et

80. Voir, par exemple, Banque mondiale, *Rapport 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée: Compléter le puzzle de la pauvreté* (Washington : Banque mondiale, 2018).

81. Voir, par exemple, J. Bradshaw, Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano et L. Menchini, *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, Innocenti Working Paper 2012-01 (Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence : UNICEF, 2012). [www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2012\\_01.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf).

82. Ce paragraphe et le suivant sont adaptés des travaux réalisés par Kirrily Pells dans le cadre de A. Nolan et K. Pells, « Children's Economic and Social Rights and Child Poverty » (2019)(27) 4 *International Journal of Children's Rights* (à paraître).

ne correspondaient pas toujours, dans un premier temps, à la définition de l'enfant donnée par la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>83</sup>, et 4) si le revenu est sans nul doute essentiel, il n'est pas forcément le facteur déterminant de la pauvreté dans toutes les sociétés – d'autres privations matérielles peuvent affecter les enfants plus directement que la pauvreté monétaire, comme le manque d'accès à l'eau, aux services de santé, à l'éducation et aux transports. La pauvreté a donc été définie et mesurée de telle sorte qu'elle puisse être abordée sous un angle pluridimensionnel, où de multiples privations sont liées<sup>84</sup>. D'où la nécessité, dans ce cas, de tisser un lien entre toutes ces privations (qu'elles concernent la nutrition, l'alimentation, l'éducation ou la santé) et les textes qui encadrent les droits de l'homme, afin d'inclure dans la définition de la pauvreté des éléments tels que l'exclusion de la participation à des activités qui font partie du quotidien ou qui sont courantes dans la société (organiser ou assister à des cérémonies associées à des rites de passage, pratiquer une activité dans un club, etc.)<sup>85</sup>. La pauvreté est ici définie comme le fait de ne pas pouvoir faire de choix ou saisir certaines possibilités faute de ressources, facteur qui conduit à l'exclusion sociale. Il a été avancé qu'une approche pluridimensionnelle s'apparente davantage à une approche axée sur l'enfant et à une approche plus globale fondée sur les droits, en ce qu'elle tient compte de multiples domaines de la vie, étroitement corrélés, qui sont affectés par la pauvreté<sup>86</sup>.

Sur une note plus positive, le Comité a précisé que, lorsqu'il examinait la pratique des États au regard de l'article 30, il s'intéressait à la fois à l'aspect monétaire et au caractère pluridimensionnel de la pauvreté<sup>87</sup>. Sous l'angle des revenus, le principal indicateur utilisé pour mesurer la pauvreté est le taux de pauvreté relative, qui correspond au pourcentage de personnes vivant sous le seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian ajusté. En outre, les statistiques relatives au taux de pauvreté avant et après transferts sociaux (qui reprennent les données et la méthodologie d'Eurostat) sont également utilisées comme données comparatives pour apprécier les situations nationales. (Précisons que l'objectif de cette dernière mesure du Comité n'est pas de comparer les États entre eux, mais d'apprécier leur situation individuelle (par rapport à une moyenne européenne, par exemple). En tant que tel, le taux de pauvreté devient un indicateur permettant de déterminer si les mesures/politiques de lutte contre la pauvreté déployées dans un pays sont suffisantes).

Le Comité a toutefois clairement indiqué que les données ainsi mesurées étaient utilisées « sans préjudice de l'utilisation d'autres paramètres adéquats [...] pris en compte par les stratégies ou plans d'actions nationaux anti-pauvreté (par exemple,

---

83. Voir, par exemple, P. Olinto, K. Beegle, C. Sobrado, et H. Uematsu, *The State of the Poor: Where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor?* (Washington : Banque mondiale, 2013).

84. Voir, par exemple, P. Townsend, (dir.), *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development* (Genève : OIT, Palgrave Macmillan, 2009).

85. Voir, par exemple, dans l'introduction à l'Objectif de développement durable n° 1, la référence à la « pauvreté sous toutes ses formes ».

86. S. Pemberton, D. Gordon et S. Nandy, "Child rights, child survival and child poverty: the debate", in A. Minujin et S. Nandy (dir.), *Global Child Poverty and Well-Being: Measurement, Concepts, Policy and Action* (Bristol : Policy Press, 2012), p. 19.

87. Voir, par exemple, la description que fait le Comité du « phénomène pluridimensionnel de pauvreté et d'exclusion » dans ses Conclusions 2005, Norvège, article 30 et Conclusions 2007, Belgique, article 30.

indicateurs sur la lutte contre la féminisation de la pauvreté, initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion, évaluation de la pauvreté héritée de génération en génération, etc.)<sup>88</sup>»

S'agissant des aspects pluridimensionnels de la pauvreté, le lien établi par le Comité entre le non-respect de l'article 30 et le non-respect de dispositions de fond de la Charte liées à des carences dans des domaines spécifiques des droits sociaux (hébergements d'urgence/logements et assistance médicale, par exemple) montre bien que le Comité est conscient que la pauvreté ne se limite pas à une question de revenus. Selon lui, la pauvreté, définie comme impliquant des « situations de précarité sociale », suppose de se pencher sur la pauvreté en tant « qu'état de dénuement dû à l'absence de ressources ». Une privation de cet ordre peut notamment survenir du fait du manquement à l'obligation des États parties de « garantir à toute personne le droit à l'accès aux soins de santé et [de veiller à ce] que le système de santé [soit] accessible à toute la population », du manquement à l'obligation d'assurer un revenu minimum à des personnes en état de besoin ou de l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes qui sont ou risquent d'être en situation d'exclusion sociale<sup>89</sup>. La pauvreté, telle que la conçoit le Comité, va bien au-delà du simple accès aux ressources financières, même s'il ne lui échappe pas, comme indiqué ci-dessus, que les revenus constituent souvent le facteur qui compromet l'accès à d'autres droits.

L'idée que se fait le Comité de l'exclusion sociale au sens de l'article 30 accentue plus encore le caractère pluridimensionnel de la pauvreté. À ses yeux, les États ont, au regard de l'article 30, « l'obligation positive d'encourager une participation citoyenne pour surmonter les obstacles résultant de l'absence de représentation des Roms et Sintis dans la culture, les médias et les différents niveaux de l'administration ; il faut ainsi faire sentir à ces groupes que les mesures d'incitation et les possibilités de s'investir pour pallier cette absence de représentation sont bien réelles<sup>90</sup>. » L'article 30 a donc du dénuement une conception très large, qui va bien au-delà de la seule question des revenus.

### **3.2.1.2. Les obligations des États au sens de l'article 30**

L'article 30 est une disposition complexe d'une vaste portée. Aussi avons-nous voulu, dans un souci de clarté, dresser ici la liste de tout ce que le Comité exige des États parties au titre dudit article<sup>91</sup>.

L'État doit adopter *une approche globale et coordonnée*, qui doit consister en :

- i) un cadre analytique ;
- ii) un ensemble de priorités ;

88. Comité européen des droits sociaux, Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

89. *Ibid.*, références omises.

90. *Centre on Housing Rights & Evictions (COHRE) c. Italie*, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, paragraphe 107.

91. Le Comité s'est notamment appuyé sur la réclamation n° 33/2006, *Mouvement international ATD Quart monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 4 février 2008, paragraphes 164 à 168 ; Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30, tous pays ; Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2005 et 2013.

- iii) des mesures correspondantes afin de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Les mesures prises à cette fin doivent :
  - a. favoriser l'accès, notamment (mais non exclusivement), à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale, et lever les obstacles qui l'entravent ;
  - b. renforcer l'accès aux droits sociaux<sup>92</sup>, leur contrôle et le respect de leur application. Plus particulièrement, les mesures prises par les États doivent améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, et supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits. S'il y a lieu, ces mesures doivent expressément viser les groupes et régions les plus vulnérables ;
- iv) des mécanismes de suivi impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion ;
- v) des ressources suffisantes qui doivent :
  - a. être alloués pour atteindre les objectifs de la stratégie ;
  - b. répondre qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le pays concerné.

Une approche globale et coordonnée doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, et aller au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle (les mesures prises par les gouvernements dans le cadre d'une telle approche devant toutefois cibler expressément les groupes les plus vulnérables)<sup>93</sup>. Des mécanismes de coordination doivent être établis – y compris pour la fourniture de l'assistance et des services aux personnes se trouvant, ou risquant de se trouver, en situation de pauvreté<sup>94</sup>.

Le Comité européen des Droits sociaux tient compte d'un certain nombre d'indicateurs afin d'évaluer précisément l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises par les États parties dans le cadre d'une approche globale et coordonnée<sup>95</sup>. Il s'agit notamment :

- i) du niveau des ressources (y compris leur augmentation) qui ont été affectées pour atteindre les objectifs de la stratégie ;
- ii) du seuil de risque de pauvreté<sup>96</sup> ; et
- iii) du seuil de pauvreté avant et après transferts sociaux.

Outre ces indicateurs – et dans le souci de refléter l'approche pluridimensionnelle de la pauvreté retenue par le Comité européen des Droits sociaux –, ce dernier, au

92. Il convient de noter que l'accès aux droits sociaux fondamentaux est examiné au regard de l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises (Conclusions 2005, Norvège).

93. *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, paragraphe 203.

94. Voir, par exemple, Conclusions 2017, Andorre.

95. Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

96. Comme indiqué ci-dessus, cela correspond au pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu médian ajusté.

moment de se prononcer sur le respect de l'article 30, prend aussi en considération les mesures ou pratiques nationales qui tombent dans le champ d'application d'autres dispositions substantielles de la Charte. Pour ce faire, il tient compte des conclusions qu'il a formulées dans le cadre tant des procédures de rapports que des réclamations collectives. Comme souligné au point 2.2 (et nous y reviendrons plus loin), l'examen du Comité concernant la pauvreté des enfants ne saurait faire abstraction – et s'en garde bien – de ses conclusions relatives à l'accès aux soins de santé (article 11), aux prestations de sécurité sociale (article 12), à l'assistance sociale et médicale (article 13), au bénéfice de services sociaux (article 14), aux droits des personnes handicapées (article 15), au droit à la protection sociale, juridique et économique tant de la famille (article 16) que des enfants et des adolescents (article 17), au droit au logement (article 31) et à la clause de non-discrimination (article E).

Si le Comité a insisté sur le fait qu'une conclusion de non-conformité ou une décision constatant la violation d'une ou plusieurs de ces dispositions ne conduisait *pas* automatiquement ou nécessairement à une violation de l'article 30<sup>97</sup>, cette conclusion ou décision peut, selon les circonstances, être *utile* pour évaluer la conformité au regard de l'article 30. On notera en effet que, dans toutes les réclamations pour lesquelles le Comité a estimé que l'article 30 n'avait pas été respecté, il a également considéré qu'il y avait eu violation d'une autre disposition. En outre, dans la plupart des cas (six fois sur neuf) où il a été établi qu'un État avait enfreint l'article 30 (lu seul ou en combinaison avec l'article E relatif à la non-discrimination), le Comité a fait référence, dans son analyse de la situation sous l'angle de cet article, à une conclusion antérieure de violation d'un autre droit de la Charte. Dans les réclamations collectives qu'il a examinées, le Comité a accordé une attention particulière au lien entre l'article 30 et la question du logement<sup>98</sup>, ce qui reflète son opinion selon laquelle « le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>99</sup>. »

Lorsqu'il apprécie la conformité au regard de la Charte, le CEDS *contrôle systématiquement les définitions et méthodes de mesure de la pauvreté utilisées au niveau national, de même que les principales données qui en sont issues*<sup>100</sup>. Ainsi qu'il a été clairement dit plus haut, cela englobe les définitions et mesures qui ne reposent pas directement sur les revenus.

Le Comité a indiqué que les appréciations relatives à l'article 30 devaient se fonder sur une « approche basée sur les droits de l'homme » (et, s'agissant de la pauvreté des enfants, sur les droits de ces derniers, du moins peut-on le supposer). Il a précisé à cet égard que ladite approche avait été réaffirmée par les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme adoptés par le Conseil des droits de

97. Voir, par exemple, *EUROCEF c. France*, réclamation n° 82/2012, décision sur le bien-fondé du 19 mars 2013, paragraphe 59) et *FIDH c. Irlande* (2017), paragraphe 165.

98. Voir *ibid.* Dans la réclamation n° 61/2010, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, le Comité n'a pas fait expressément référence à ses constats de violation par l'État des articles 31§1 et 16 dans la même réclamation, mais son examen de l'article 30 a porté essentiellement sur le logement.

99. *FIDH c. Belgique, op. cit.*, paragraphe 200.

100. *Mouvement international ATD Quart monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 4 février 2008, paragraphe 168.

l'homme des Nations Unies le 27 septembre 2012<sup>101</sup>. Il s'est inspiré de ces principes pour examiner l'action des États dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants et de l'article 30. Il s'est, ce faisant, félicité des principes relatifs aux droits de l'enfant, attirant l'attention sur le fait qu'ils précisent que les droits des enfants vivant dans la pauvreté doivent être une priorité, que les États doivent prendre des mesures à effet immédiat pour lutter contre la pauvreté des enfants, et qu'ils doivent respecter et promouvoir les droits des enfants vivant dans la pauvreté, notamment en allouant ou en étoffant les ressources nécessaires aux stratégies et programmes de protection de l'enfance, l'accent devant être mis en particulier sur les enfants marginalisés<sup>102</sup>. Il est intéressant de noter que le Comité n'a pas expressément cité le principe selon lequel « les États doivent promouvoir le droit des enfants à faire entendre leur voix dans les processus décisionnels concernant leur propre vie ». Cependant, étant donné l'accent mis par l'article 30 sur l'exclusion sociale – et sur la participation civique/citoyenne à laquelle les États doivent veiller en la matière<sup>103</sup> – et compte tenu de ce que le droit de l'enfant d'être entendu occupe une place centrale dans le droit international relatif aux droits de l'enfant<sup>104</sup>, il ne serait guère surprenant que le Comité vienne souligner, dans une future observation, combien il est important de garantir que les enfants sont associés aux efforts menés par les États pour lutter contre la pauvreté qui les touche.

### **3.2.1.3. Donner du sens à « l'inclusion sociale »**

Le Comité a indiqué, nous l'avons dit, que l'article 30 exige des États qu'ils luttent contre l'exclusion sociale en s'attaquant aux obstacles à l'inclusion et à la participation citoyenne<sup>105</sup> dus à l'incapacité de garantir l'implication et l'engagement civique et politique des groupes vulnérables. Il a précisé que « le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30<sup>106</sup>. » Il a fait clairement entendre que les États devaient prendre des mesures positives pour veiller à ce que les groupes socialement marginalisés (Roms, Sintis, Gens du voyage et autres) puissent exercer leur droit de vote et « d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne »<sup>107</sup>. Concernant le droit de vote, il a insisté sur le fait i) qu'un délai de rattachement à la commune plus long soit exigé pour pouvoir exercer ce droit<sup>108</sup>, et ii) qu'un très petit nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, puissent se rattacher à une commune pour pouvoir voter contribuait fortement à la discrimination que subissent les Gens du voyage<sup>109</sup>.

101. Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

102. Principes directeurs, paragraphes 32 et 34, cités dans *DEI c. Belgique, op. cit.*, paragraphe 81.

103. Pour plus de précisions, voir le point 3.2.1.3 ci-dessous.

104. Voir l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant; Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 5 sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, paragraphe 6), UN doc. CRC/GC/2003/527 (2003), paragraphe 12; et Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation Générale n° 12 sur le droit de l'enfant d'être entendu, UN doc. CRC/C/GC/12 (2009).

105. Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

106. *CEDR c. France, op. cit.*, paragraphe 99.

107. *Ibid.*

108. *CEDR c. France, op. cit.*; *FERV c. France, op. cit.*

109. *CEDR c. France, op. cit.*; *FERV c. France, op. cit.*

Le Comité a également souligné qu'il était important que les États facilitent l'accès aux documents d'identité essentiels pour obtenir une domiciliation et acquérir la nationalité en vue d'exercer une participation civique et politique<sup>110</sup>. Cela fait partie de l'obligation positive plus large qu'ont les États d'encourager une participation citoyenne pour surmonter les obstacles résultant de l'absence de représentation des minorités « dans la culture, les médias et les différents niveaux de l'administration »<sup>111</sup>.

En somme, pour satisfaire à l'article 30, les États doivent prendre des mesures positives pour s'attaquer à la marginalité civique qui alimente l'exclusion sociale – et non pas uniquement à la marginalité socio-économique. Qui plus est, ces mesures ne peuvent pas être simplement axées sur l'élimination des obstacles juridiques ou pratiques ; elles doivent aussi porter sur l'autonomisation des groupes socialement marginalisés.

### 3.2.2. Dispositions de la Charte, autres que l'article 30, en rapport avec la pauvreté

Nous avons déjà fait état, dans le présent rapport, du lien étroit qui existe entre l'article 30 et d'autres dispositions de la Charte. Ces autres articles de fond méritent eux aussi que l'on s'y arrête pour bien comprendre ce que le Comité considère comme étant essentiel si l'on veut garantir « l'accès aux droits sociaux fondamentaux » au sens de l'article 30. Ces dispositions sont également importantes en raison des obligations qu'elles imposent aux États non liés par l'article 30 sous l'angle de la pauvreté des enfants.

L'objectif du présent rapport n'est pas de passer au crible l'ensemble de ces dispositions. Nous nous sommes limités à dresser ci-dessous la liste des éléments de ces articles dont le Comité a estimé, dans ses conclusions, qu'ils influaient sur son évaluation des efforts engagés par les États pour lutter contre la pauvreté dans le cadre de l'article 30. À ses yeux, les dispositions pertinentes (et les failles qu'il a recensées quant à leur mise en œuvre) peuvent donc avoir des incidences sur l'action que mènent les États pour combattre la pauvreté des enfants même lorsqu'ils n'ont pas choisi d'être expressément liés par l'article 30.

## TABLEAU 2 : CONCLUSIONS DU COMITÉ RELATIVES À SON ÉVALUATION DE L'ARTICLE 30

Article 1§1	<p>« les efforts déployés au titre de la politique de l'emploi ne sont pas suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois » (Conclusions 2017, Italie)</p> <p>« il n'est pas établi que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi sont suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois » (Conclusions 2017, Serbie)</p> <p>« il n'est pas établi que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi sont suffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois » (Conclusions 2017, Ukraine)</p>
-------------	--

110. *COHRE c. Italie, op. cit.*, paragraphes 103 et 108.

111. *Ibid.*, paragraphe 107.

Article 7(5)	<p>« le salaire minimum des jeunes travailleurs n'est pas équitable et les allocations versées aux apprentis ne sont pas adéquates » (Conclusions 2017, Andorre)</p> <p>« les salaires versés aux jeunes travailleurs ne sont pas équitables » (Conclusions 2017, République slovaque, Ukraine)</p>
Article 10(4)	<p>« il n'est pas établi que des mesures spéciales de reconversion professionnelle et de réinsertion des chômeurs de longue durée soient effectivement prises ou encouragées » (Conclusions 2017, Serbie)</p> <p>« il n'était pas établi que des mesures spéciales de reconversion professionnelle et de réinsertion des chômeurs de longue durée soient effectivement prises ou encouragées » (Conclusions 2017, République slovaque)</p> <p>« il n'est pas établi que des mesures spéciales aient été effectivement adoptées ou encouragées pour favoriser la réinsertion et la reconversion des chômeurs de longue durée » (Conclusions 2017, Turquie)</p>
Article 12(1)	<p>« le niveau minimum des indemnités de maladie et des prestations versées en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle est insuffisant » (Conclusions 2017, Andorre)</p> <p>« le montant minimum de plusieurs prestations de la sécurité sociale (maladie, chômage, retraite et invalidité) est insuffisant » (Conclusions 2017, Estonie)</p> <p>« le niveau minimum de plusieurs prestations de sécurité sociale (maladie, retraite, chômage et maternité) est insuffisant » (Conclusions 2017, Finlande)</p> <p>« le niveau minimum des pensions d'invalidité est insuffisant » (Conclusions 2017, France)</p> <p>« le montant minimum des prestations de chômage, de la pension de vieillesse et de la pension d'invalidité est insuffisant » (Conclusions 2017, Lettonie)</p> <p>« le montant minimum de plusieurs prestations de sécurité sociale (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, chômage) est insuffisant » (Conclusions 2017, Irlande)</p> <p>« le montant minimal des prestations de maladie est insuffisant » (Conclusions 2017, Portugal)</p> <p>« la durée de service des indemnités de chômage pour les personnes ayant cotisé pendant durée maximale de cinq ans est trop brève » (Conclusions 2017, Serbie)</p> <p>« le niveau minimum des prestations de chômage et de maladie est insuffisant » (Conclusions 2017, République slovaque)</p> <p>« il n'est pas établi que les régimes de sécurité sociale existants couvrent un pourcentage significatif de la population » (Conclusions 2017, Turquie)</p>
Article 12(3)	<p>« en raison des restrictions introduites dans le système de sécurité sociale durant la période de référence, et du maintien de certaines d'entre elles même après l'amélioration de la situation économique » (Conclusions 2017, Irlande)</p>
Article 12(4)	<p>« l'égalité de traitement en matière d'accès aux prestations familiales n'est pas garantie aux ressortissants de tous les autres États parties et le droit au maintien des droits en cours d'acquisition n'est pas garanti aux ressortissants de tous les autres États Parties » (Conclusions 2017, France)</p>

Article 13(1)	<p>« le montant de l'assistance sociale, qui comprend l'assistance de base et toutes les prestations complémentaires qui pourraient s'appliquer, n'est pas suffisant et l'octroi de l'assistance sociale aux ressortissants des autres États parties est subordonné à une condition de durée de résidence de quatre ans » (Conclusions 2017, Finlande)</p> <p>« le montant de l'assistance sociale, qui comprend l'assistance de base et toutes les autres prestations complémentaires qui pourraient s'appliquer, n'est pas suffisant et les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne sont soumis à une condition de durée de résidence de cinq ans pour avoir droit au RSA » (Conclusions 2017, France)</p> <p>« le niveau de l'assistance sociale est insuffisant » (Conclusions 2017, Italie)</p> <p>« le niveau de l'assistance sociale est insuffisant » (Conclusions 2017, Portugal)</p> <p>« le montant de l'aide sociale versée à une personne seule sans ressources est insuffisant » (Conclusions 2017, Serbie, Irlande, Lettonie, République slovaque, Turquie, Estonie)</p>
Article 13(3)	<p>« il n'est pas établi que chacun puisse obtenir, par des services compétents, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial » (Conclusions 2017, République slovaque)</p>
Article 14(1)	<p>« il n'est pas établi que le personnel des services sociaux soit en nombre suffisant, ni qu'il ait les qualifications nécessaires pour répondre aux besoins des usagers. » (Conclusions 2017, Turquie)</p>
Article 15(1)	<p>« le droit des personnes handicapées à l'éducation en milieu ordinaire n'est pas effectivement garanti » (Conclusions 2017, Ukraine)</p>
Article 15(2)	<p>« il n'est pas établi que l'obligation légale d'aménagements raisonnables soit respectée et l'accès effectif au marché ordinaire du travail n'est pas garanti aux personnes handicapées » (Conclusions 2017, Serbie)</p> <p>« il n'est pas établi qu'une protection effective contre la discrimination dans l'emploi soit garantie aux personnes handicapées ni que l'obligation légale d'aménagements raisonnables soit respectée » (Conclusions 2017, Turquie)</p> <p>« l'accès effectif au marché ordinaire du travail n'est pas garanti aux personnes handicapées » (Conclusions 2017, Ukraine)</p>
Article 16	<p>« les prestations familiales ne sont pas d'un montant suffisant pour un nombre significatif de familles » (Conclusions 2017, Lettonie, Estonie)</p> <p>« l'égalité de traitement des ressortissants des États parties en matière de prestations familiales n'est pas garantie » (Conclusions 2015) (Conclusions 2017, Serbie)</p> <p>« le droit au logement des familles roms n'est pas effectivement garanti et le montant des prestations familiales ne représente pas un complément de revenu suffisant » (Conclusions 2017, République slovaque)</p> <p>« il n'existe pas de régime général de prestations familiales » (Conclusions 2017, Turquie)</p> <p>« il n'est pas établi que les ressortissants des autres États parties et les apatrides bénéficient d'une égalité de traitement pour ce qui concerne les prestations familiales » (Conclusions 2017, Ukraine)</p>

Article 23	« le montant minimum des pensions de vieillesse, tant contributives que non contributives est manifestement insuffisant » (Conclusions 2017, Italie) « le niveau de la pension minimale est manifestement insuffisant » (Conclusions 2017, Ukraine)
Article 31(2)	« il n'a pas été établi qu'il existe une protection juridique adéquate pour les personnes menacées d'expulsion et que la loi interdise l'expulsion des hébergements d'urgence » (Conclusions 2017, Andorre) « aucune mesure effective n'est prise pour réduire et prévenir l'état de sans-abri ... il n'est pas établi qu'il existe des procédures d'expulsion adéquates ni que le droit à un abri soit garanti » (Conclusions 2017, Turquie) « il n'est pas établi que le droit à un abri soit garanti » (Conclusions 2017, Ukraine)
Article 31(3)	« dans le domaine du logement, l'écart entre les besoins et les résultats est particulièrement grand » (Conclusions 2017, France) « il n'est pas établi qu'il existe des voies de recours lorsque les délais d'attribution de logements sociaux sont excessifs ... ni que la plupart des ménages éligibles à l'aide au logement en bénéficient effectivement » (Conclusions 2017, Turquie)

Si le Comité a souvent invoqué des dispositions qui influent sur la pauvreté des enfants, il a assez peu fait état de ce problème dans ses conclusions relatives à l'article 30<sup>112</sup>. Cette omission est frappante compte tenu de la persistance du phénomène dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle est également surprenante étant donné la place importante faite par la Charte révisée aux enfants, en particulier à l'article 17. L'interprétation que donne le Comité de cette disposition lui permet de traiter indirectement les questions liées à la pauvreté en s'intéressant à la situation des enfants pris en charge par l'État (notamment le caractère adéquat de cette prise en charge), ainsi qu'au droit des enfants, y compris ceux en situation irrégulière et les mineurs non accompagnés, à une aide et une assistance<sup>113</sup>.

Le Comité ne s'est cependant toujours pas engagé formellement dans la lutte contre la pauvreté des enfants dans le cadre de l'article 17 autrement que pour préciser que les conditions financières ou les circonstances matérielles de la famille ne devaient pas être l'unique raison du placement d'un enfant hors de son foyer<sup>114</sup>. Or, cette disposition met bien l'accent sur la « protection économique » – qui, si l'on suit l'interprétation qui en est habituellement faite, paraît fortement liée au problème de la pauvreté des enfants : lorsqu'elle est présente dans un État partie, et qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou dans ses dimensions multiples, la pauvreté des enfants est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par cet État pour assurer aux enfants l'exercice de leur droit à une protection sociale, juridique et économique. Étant donné que l'obligation faite aux États de prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires pour que les enfants bénéficient de l'assistance dont ils ont besoin est étroitement liée aux mesures visant à réduire et

112. Pour des exemples de renvois, voir les Conclusions 2017, article 30, Slovaquie, Turquie, Ukraine, France, Italie et Serbie. Voir également les Conclusions 2007, Italie et 2013, Serbie et France.

113. Voir les Conclusions 2015, article 17, tous pays.

114. Voir note 23 *supra*.

à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, le Comité se devrait de tenir désormais compte des niveaux de pauvreté des enfants lorsqu'il examinera le respect par les États de leurs obligations au titre de l'article 17 de la Charte.

### **3.3. Conclusion**

Dans le présent chapitre, nous avons analysé la Charte sociale européenne sous l'angle de la pauvreté des enfants. Ce faisant, nous nous sommes plus particulièrement intéressés à la portée et à la teneur du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale énoncé à l'article 30 de la Charte révisée de 1996. Après avoir précisé ce que prévoyait l'article 30 de manière générale, nous allons maintenant tenter d'identifier les meilleures (ou à tout le moins les bonnes) pratiques pour ce qui concerne la coordination des approches, priorités et mesures retenues par les États membres, dans le respect des droits consacrés par la Charte, pour protéger les enfants contre la pauvreté et l'exclusion sociale.



# 4. Mesures de lutte contre la pauvreté des enfants s'inscrivant dans le droit fil de la Charte sociale européenne

## 4.1. Aborder la pauvreté des enfants d'une manière conforme aux droits de l'enfant – l'orientation donnée par l'article 30

Nous allons à présent prendre appui sur ce qui a été dit au chapitre précédent pour nous intéresser aux mesures dont le Comité a indiqué, dans ses conclusions et décisions relatives aux réclamations collectives, qu'elles contribuaient à l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Nous mettrons ici principalement l'accent sur l'article 30 et sur l'interprétation qu'en donne le Comité, de manière à atteindre l'un des objectifs affichés de ce rapport, à savoir identifier les mesures susceptibles de contribuer au mieux à l'éradication de la pauvreté des enfants dans le respect des droits que leur consacre la Charte, en nous appuyant sur l'expérience des États membres du Conseil de l'Europe.

### 4.1.1. Faire de la pratique du Comité au regard de l'article 30 une feuille de route pour les efforts en matière de lutte contre la pauvreté

Le point 3.2.1.2 présente un condensé de ce que le Comité attend concrètement des États parties aux fins de l'article 30. Nous allons cependant approfondir la question afin d'identifier les priorités que fixe le Comité aux États.

La structure des conclusions formulées par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la procédure de rapports reflète sa principale préoccupation quant au respect de l'article 30. Elle montre que le Comité s'intéresse<sup>115</sup> :

- i) « à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale »  
Le CEDS a ici clairement indiqué que les États devaient :
  - a. fournir des informations sur les indicateurs de pauvreté examinés au point 3.2.1.2 ;
  - b. se doter de mesures ou d'indicateurs de pauvreté appropriés au niveau national ;

115. L'exposé ci-après est le fruit d'une analyse des conclusions 2017, 2013, 2009, 2007, 2005 et 2003 du Comité relatives à l'article 30.

- c. disposer de données sur les groupes particulièrement exposés au risque de pauvreté ;
  - d. prendre des mesures de lutte contre l'« exclusion sociale » en plus de celles visant la pauvreté<sup>116</sup>,
- ii) *« à l'approche utilisée pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale »*
- Le CEDS a clairement indiqué à ce sujet que les États devaient :
- a. prendre des mesures propres à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans certains domaines bien précis (pour plus d'informations, voir le point 3.2.1.2) ;
  - b. communiquer des informations sur les résultats obtenus grâce à ces mesures (sous forme, par exemple, d'indicateurs quantifiés des moyens déployés, du nombre de bénéficiaires et des résultats obtenus pour chacune des initiatives prises à cet effet) ;
  - c. établir un cadre stratégique/analytique global explicite pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale ;
  - d. se doter d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui affectent en particulier des groupes vulnérables en raison de leur situation qui exige un traitement spécialisé et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions ;
  - e. indiquer ce qui a été fait pour intégrer les divers services et prestations dans les grands domaines dont il est question à l'article 30 ;
  - f. fournir des informations sur les ressources consacrées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, notamment pour ce qui concerne la réalisation des objectifs ciblés,
- iii) *« au suivi et à l'évaluation »*
- À cet égard, le CEDS a clairement indiqué que les États devaient :
- a. fournir des informations sur la façon dont les mesures visant à lutter contre la pauvreté sont suivies et évaluées ;
  - b. communiquer des informations sur les résultats de ce suivi et de cette évaluation ;
  - c. faire en sorte que ces résultats soient suivis d'effet, en précisant notamment les éventuels changements ou aménagements opérés en conséquence ;
  - d. associer la société civile (partenaires sociaux, ONG et particuliers) à ces processus.

Une approche de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants qui soit respectueuse de leurs droits exige donc non seulement de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, mais aussi de pouvoir démontrer l'efficacité (ou l'inefficacité) de ces mesures. Elle impose aux États de prendre des mesures appropriées à toutes les étapes des initiatives budgétaires, juridiques et politiques de lutte contre la pauvreté des enfants, c'est-à-dire lors de la planification, de l'adoption, de l'exécution, de la mise en œuvre et de l'examen de ces initiatives. Il faut bien comprendre que

---

116. Pour en savoir plus sur la définition de l'exclusion sociale, voir le point 3.2.1.3.

le simple déploiement de mesures liées à la pauvreté des enfants et l'allocation des ressources y afférentes ne seront pas suffisants au sens de l'article 30 si l'impact de ces mesures est limité et/ou insuffisant<sup>117</sup>.

## 4.2. Utiliser les mauvaises pratiques pour identifier les bonnes

L'identification des bonnes pratiques au regard de l'article 30 est un exercice relativement difficile, car le Comité, contrairement à d'autres organes conventionnels s'occupant de droits de l'homme (les Nations Unies, par exemple) n'a pas pour habitude, dans ses conclusions, de féliciter expressément les États pour les initiatives qu'ils ont pu mettre en place en vue de rendre leur situation conforme à la Charte. Il se contente généralement de prendre note de ce qui a été fait qui justifie le constat de conformité. Il est donc plus facile de s'appuyer sur les critiques formulées par le Comité à l'égard des pratiques étatiques lorsque l'on veut définir un cadre dans lequel inscrire les efforts de lutte contre la pauvreté des enfants dans le respect des droits garantis par la Charte.

Le motif le plus courant sur lequel le Comité fonde ses constats de non-conformité au regard de l'article 30 est l'absence d'approche globale et coordonnée qui puisse lutter valablement contre la pauvreté. Ainsi qu'il ressort clairement des explications fournies au point 3.2.1, les voies par lesquelles le Comité peut arriver à cette conclusion sont multiples et son évaluation est très « générale ». Lorsque le Comité a considéré qu'il y avait violation de l'article 30 pour ce motif, il a notamment pointé du doigt divers problèmes liés à la pauvreté des enfants, notamment :

- ▶ des taux de pauvreté élevés et en hausse (y compris celle qui touche les enfants)<sup>118</sup> ;
- ▶ la non-affectation des moyens budgétaires nécessaires pour combattre la pauvreté et l'exclusion (notamment des enfants) au vu de la situation nationale<sup>119</sup> (pour faire en sorte que les crédits octroyés correspondent à la hausse des taux de pauvreté) ;
- ▶ l'absence de mention, dans les rapports nationaux, de mécanismes permettant de coordonner les mesures de lutte contre la pauvreté telles que des stratégies, politiques ou services (notamment en matière de pauvreté des enfants), y compris les modalités de leur fourniture (à savoir comment se traduit cette coordination pour ceux qui bénéficient d'une assistance ou de services)<sup>120</sup>.

Dans le cadre de la procédure de rapports, le Comité a parfois fait de même lors de l'examen de faits ayant donné lieu à des réclamations collectives contre les États concernés dans lesquelles il a donné satisfaction aux réclamants<sup>121</sup> ou d'informations reçues au titre du suivi des réclamations<sup>122</sup>. De manière plus générale, il a indiqué

117. Voir, par exemple, *FEANTSA c. Pays-Bas*, *op. cit.*, paragraphes 226 à 228.

118. Voir, par exemple, les Conclusions 2017, Italie, Serbie et Ukraine.

119. Conclusions 2017, Italie

120. Conclusions 2017, Serbie

121. Voir, par exemple, Conclusions 2013, Belgique, concernant la réclamation *FIDH c. Belgique* (2012), *op. cit.*

122. Voir, par exemple, Conclusions 2017, Belgique, concernant la réclamation *FIDH c. Belgique* (2012), *op. cit.*

qu'un État qui laisserait sans réponse un constat de non-conformité au regard de l'article 30 (lu seul ou en combinaison avec l'article E) dans le cadre d'une réclamation collective s'exposerait également à un constat de non-conformité au titre de la procédure de rapports<sup>123</sup>. Il en a été ainsi dans un certain nombre d'affaires qui portaient sur les droits d'enfants vivant dans le dénuement et l'exclusion sociale<sup>124</sup>.

Comme indiqué au point 3.2.1.3, l'un des thèmes récurrents des travaux du Comité visant à déterminer l'existence d'une approche globale et coordonnée qui puisse lutter valablement contre la pauvreté et l'exclusion sociale est celui du logement. Le Comité a critiqué le fait que des États n'aient pas réussi à garantir les politiques coordonnées de logement en faveur des minorités qui sont nécessaires pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale de ces catégories de la population. Il a ainsi considéré que « l'incapacité et la réticence des pouvoirs publics à superviser/coordonner correctement la mise en œuvre des programmes de logement au niveau local pour tenir compte de la situation particulière des Roms, en sanctionnant par exemple les municipalités dont les initiatives ont conduit à l'isolement ou à la ghettoïsation des Roms, démontrent l'absence d'« approche globale et coordonnée » en la matière, ce qui constitue une violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30<sup>125</sup>. »

Le Comité européen des Droits sociaux a en outre établi un lien étroit entre la ségrégation et la pauvreté, contraires à l'article 30 (y compris, en particulier, les très mauvaises conditions de vie ou de logement et le risque élevé d'expulsion) et la marginalisation civique<sup>126</sup>. Il est donc clair que le fait que des enfants en situation de pauvreté soient confrontés à la précarité sociale du fait d'une marginalisation sociale ou civique et/ou d'une discrimination à laquelle ils doivent faire face en tant que membres d'un groupe minoritaire particulier constitue un manquement à l'obligation de garantir le droit de *l'enfant* à ne pas vivre dans la pauvreté et l'exclusion sociale au sens de l'article 30 (souvent assorti d'un non-respect de l'article E de la Charte sociale européenne révisée). Sont ici notamment visées les situations dans lesquelles un État n'a pas pris de mesures positives ciblées (fondées sur des données ventilées pertinentes) pour s'attaquer aux causes et aux effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont souffrent les enfants de ces minorités sociales et qui diffèrent de celles des autres enfants.

### **4.3. S'appuyer sur les bonnes pratiques pour définir les meilleures**

Bien que le Comité européen des Droits sociaux ne donne pas expressément d'exemples de meilleures (ni même de bonnes) pratiques, il est possible de savoir quels sont, dans l'action menée par les États en matière de lutte contre la pauvreté, les éléments qu'il juge positifs. Sont notamment considérés comme tels :

123. Voir, par exemple, Conclusions 2013, France, concernant la réclamation *ATD c. France*, *op. cit.*, *CEDR c. France*, *op. cit.* et *MDM c. France*, *op. cit.*, ou encore Conclusions 2013, Italie, concernant la réclamation *COHRE c. Italie*, *op. cit.*

124. Voir les réclamations collectives visées aux notes 122 à 124.

125. *CDDR c. Portugal*, *op. cit.*, paragraphe 71.

126. *COHRE c. Italie*, *op. cit.*, paragraphe 103.

- ▶ le fait qu'un État produise en permanence (c'est-à-dire sur le long terme et en continu) des indicateurs et des statistiques (sur la répartition des revenus, sur les adolescents, sur les sans-abri et sur d'autres catégories vulnérables, par exemple) qui ont trait aux conditions de vie de la population et dont disposent les décideurs pour définir les objectifs stratégiques du Gouvernement<sup>127</sup> ;
- ▶ les transferts sociaux qui ont un effet positif sur la réduction de la pauvreté<sup>128</sup> ;
- ▶ une hausse des dépenses publiques consacrées à la protection sociale en pourcentage du PIB pendant la période de référence<sup>129</sup> ;
- ▶ l'organisation, dans le cadre d'un plan d'action national pour l'éradication de la pauvreté, de consultations de grande ampleur avec des organisations de la société civile, des instituts de recherche et des instances consultatives, des organisations professionnelles, ainsi qu'avec les collectivités locales et les partenaires sociaux<sup>130</sup> ;
- ▶ l'impact positif manifeste qu'ont pu avoir certaines mesures sur l'accès aux droits sociaux fondamentaux<sup>131</sup> ;
- ▶ l'existence d'un instrument national de suivi et d'évaluation de la pauvreté<sup>132</sup> ;
- ▶ les modifications apportées au système de protection et de sécurité sociales afin de cibler la pauvreté qui touche des groupes particuliers (par exemple, les familles nombreuses et les immigrants nouvellement arrivés)<sup>133</sup> ;
- ▶ la coordination des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, du fait qu'elles sont prises conjointement par tous les ministères et services concernés<sup>134</sup>.

Le Comité formule des observations qui sont propres aux situations nationales et veille à éviter toute comparaison directe entre elles, tant en ce qui concerne la pauvreté des enfants que l'article 30 en général. Cela rend également difficile l'identification des « meilleures » (voire des « bonnes ») pratiques. Cela étant, les observations interprétatives très fouillées de l'article 30 qu'a élaborées le Comité (pour plus de détails, voir le chapitre 3), ainsi que ses conclusions relatives aux États dont la situation a été jugée conforme à cette disposition sont des outils essentiels pour qui cherche à déterminer les meilleures pratiques pour ce qui est des différents aspects de la lutte contre la pauvreté des enfants.

#### 4.4. Conclusion

Il n'existe pas de modèle unique de meilleures pratiques pour mettre en œuvre l'article 30. L'efficacité des efforts engagés par les États dans ce domaine dépendra inévitablement de multiples facteurs, notamment la volonté politique, les ressources

127. Conclusions 2017, Finlande et Ukraine.

128. Conclusions 2017, Finlande et Irlande.

129. Conclusions 2017, Finlande.

130. Conclusions 2017, Pays-Bas.

131. Voir, par exemple, Conclusions 2005, Slovaquie.

132. Voir, par exemple, Conclusions 2017, Portugal.

133. Conclusions 2017, Suède.

134. *Ibid.*

disponibles (qu'elles soient financières, techniques, organisationnelles ou autres), ainsi que les capacités nationales. Le Comité, qui en a bien conscience, préfère, plutôt que laisser entendre qu'il existerait une solution idéale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mettre en avant les différentes composantes de l'action que devraient mener les États dans ce domaine. Le Comité a donné des indications très complètes à cet égard, mais il devrait aussi être possible d'intensifier les échanges avec les États dans ce domaine. Des formations axées sur l'article 30 à l'intention des décideurs nationaux et des échanges de vues entre le Comité et les autorités nationales, au-delà des procédures de rapports et de réclamations collectives, seraient utiles et contribueraient grandement à « démystifier » ce qui peut apparaître comme une disposition complexe, d'une grande portée et très générale.

## 5. Conclusion : Le rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion de pratiques de lutte contre la pauvreté conformes aux droits de l'enfant

---

**C**entré sur la pauvreté des enfants et les droits de l'enfant au sein du Conseil de l'Europe, le présent rapport montre que la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des Droits sociaux, constitue l'instrument sur lequel les États membres doivent s'appuyer en priorité, dans le respect des droits de l'enfant. Cependant, mettre fin à la pauvreté des enfants nécessite une action concertée et intégrée sur le plan national et régional, et le Conseil de l'Europe a ici un rôle crucial à jouer en soutenant et en faisant progresser ces travaux.

Nombre d'organes du Conseil de l'Europe ont manifestement pris conscience de cette nécessité et affirment vouloir aller dans ce sens. Le rapport a évoqué de façon positive la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, qui considère la pauvreté qui les touche comme un problème majeur pour les droits de l'enfant au sein de ses États membres. Il est à l'évidence très encourageant, s'agissant de l'approche retenue par le Conseil de l'Europe pour aborder cette question, que la Stratégie ait promis que le Conseil « s'attachera à promouvoir la Charte sociale européenne en tant que corpus essentiel de normes minimales garantissant les droits des familles et des enfants, ce qui revêt une importance particulière en période d'austérité économique<sup>135</sup>. »

La Charte a cependant vocation à être davantage qu'elle ne l'est aujourd'hui considérée comme une feuille de route pour les activités visant à lutter contre la pauvreté qui touche les enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Actuellement, les recommandations du Comité des Ministres qui concernent directement la pauvreté des enfants font fréquemment référence à la Charte, mais lors de leur mise en œuvre, le recours à cet instrument reste très limité<sup>136</sup>.

---

135. *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant*, note 28 *supra*, p. 10

136. Voir, par exemple, la recommandation CM/Rec(2011)12 du Comité des Ministres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, les lignes directrices sur les soins de santé adaptés aux enfants (21 septembre 2011), la recommandation Rec(2006)19 du Comité des Ministres aux États membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive, et la recommandation CM/Rec(2013)2 du Comité des Ministres aux États membres, intitulée « Garantir la pleine inclusion des enfants et des jeunes handicapés dans la société ».

La Charte et les paramètres définis par le Comité quant aux mesures de lutte contre la pauvreté des enfants respectueuses de leurs droits doivent être intégrés efficacement dans la planification et les activités mises en place en faveur des enfants par les acteurs du Conseil de l'Europe qui s'occupent des questions de politique sociale et d'affaires sociales. Sont ici plus particulièrement concernées les initiatives visant à mieux faire comprendre et connaître aux entités œuvrant sous les auspices de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les incidences de la Charte sur les initiatives de lutte contre la pauvreté des enfants, sous l'angle de la Charte sociale européenne : par exemple, en sensibilisant davantage et en renforçant les capacités de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (et des sous-commissions chargées notamment des affaires sociales, des enfants et de la Charte sociale européenne), de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, ainsi que de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Le premier rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant met d'abord en avant l'élément suivant :

« La jouissance effective des droits sociaux est une base qui permet d'assurer le respect de la dignité humaine de l'enfant. La Charte sociale européenne (révisée) fournit des points de repère précis en matière de protection des droits sociaux des enfants et de leur famille. Sa ratification et sa mise en œuvre, ainsi que l'entrée dans les mœurs de la procédure de réclamations collectives, constitueraient par conséquent une étape importante vers l'éradication de la pauvreté infantile et de son cortège d'autres violations des droits des enfants. »

Il est donc clair qu'il conviendrait d'être plus attentif aux droits sociaux au moment du déploiement de la Stratégie sur la période de mise en œuvre qui reste à courir (2020-2021). Il convient de saluer l'approbation de la recommandation du premier rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie selon laquelle le mandat 2018-2019 du Comité ad hoc pour les droits de l'enfant (CAHENF) devrait inclure des travaux dans le domaine de la budgétisation axée sur les enfants et de l'évaluation des effets des décisions sur les enfants<sup>137</sup>. Il s'agit là de deux aspects jugés essentiels pour l'élaboration d'une approche respectueuse des droits de l'enfant en matière de prise de décisions politiques et budgétaires<sup>138</sup>. Pour l'instant, les travaux du CAHENF sur ces outils sont pour l'essentiel à l'état de recherche dans le cadre d'échanges entre les États membres, et les aspects de la Stratégie liés à la pauvreté n'ont pas encore été abordés en profondeur<sup>139</sup>. Il est crucial qu'il s'attaque plus efficacement à la question de la pauvreté des enfants et des droits de l'enfant pendant la période d'application de la Stratégie actuelle et au-delà.

De même, la Division des droits des enfants dispose de tous les atouts pour s'investir davantage dans la question de la pauvreté et des droits sociaux des enfants. Elle peut parfaitement travailler avec les entités concernées du Conseil de l'Europe pour

---

137. Mandat du CAHENF (2018-2019), extrait de CM(2017)131-addfinal (24 novembre 2017).

138. Voir, par exemple, Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 19 sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (article 4), UN doc. CRC/C/GC/19 (2016) ; Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant*, UN doc. A/HRC/28/33 (2014).

139. Cette conclusion repose sur les procès-verbaux des réunions du CAHENF, consultables sur le site internet dudit Comité.

que les droits sociaux des enfants soient mieux intégrés dans les initiatives mises en place par le Conseil de l'Europe pour lutter contre la pauvreté de façon générale. Elle peut pour cela s'appuyer sur les travaux existants concernant les services adaptés aux enfants et la lutte contre la discrimination, et établir des liens avec les activités mises en place dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe<sup>140</sup>.

Enfin, le Comité lui-même peut et doit aller plus loin. Il lui faut aborder la pauvreté des enfants comme une question thématique transversale et prendre en compte ses différents aspects lorsqu'il traite d'un large éventail de dispositions de la Charte. Il doit aussi affiner son approche de l'article 30, afin que les États actuellement liés par cette disposition aient une idée plus claire de la portée des obligations qu'elle impose. Cela servira également à montrer aux États qui n'ont pas encore accepté l'article 30 que celui-ci peut être appliqué au niveau national et qu'ils peuvent en tirer des gains d'efficacité dans leur lutte contre la pauvreté des enfants. Enfin, il doit se concentrer plus spécifiquement sur la pauvreté des enfants. Dès lors que celle-ci est perçue comme un problème particulièrement grave et récurrent en Europe – et que les enfants sont considérés comme un groupe particulièrement marginalisé sur le plan social, économique, politique et juridique –, elle mérite plus d'attention qu'elle n'en bénéficie actuellement dans les conclusions du Comité, tant dans le cadre de l'article 30 que plus généralement.

Les possibilités de concevoir et mettre en œuvre des initiatives de lutte contre la pauvreté des enfants dans le respect de leurs droits sont multiples et variées. Les États membres et entités du Conseil de l'Europe disposent du cadre qui leur est nécessaire à cet effet et le Comité a donné de nombreuses orientations sur ce que les États devraient (et ne devraient pas) faire. Rien ne saurait justifier que les droits conférés aux enfants par la Charte sociale européenne ne soient pas intégrés au plus vite dans les efforts nationaux visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Tout retard en la matière constituerait en soi une atteinte aux droits de l'enfant.

---

140. *Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe*, adopté lors de la 127<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (Nicosie, 19 mai 2017).

La Charte sociale européenne, adoptée en 1961 et révisée en 1996, est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques et sociaux. Elle garantit un large éventail de droits de l'homme liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et aux services sociaux.

Aucun autre instrument juridique paneuropéen ne fournit une protection aussi étendue et complète des droits sociaux que celle prévue par la Charte.

La Charte est dès lors considérée comme la Constitution sociale de l'Europe et elle représente une composante essentielle de l'architecture des droits de l'homme sur le continent.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE