

**LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE, UN RECOURS POUR LA
DÉFENSE DES DROITS SOCIAUX DES MINEURS ÉTRANGERS
NON ACCOMPAGNÉS EN FRANCE ET EN EUROPE**

***EUROPEAN SOCIAL CHARTER, A RESORT FOR THE DEFENSE
OF SOCIAL RIGHTS OF UNACCOMPANIED FOREIGN MINORS IN
FRANCE AND IN EUROPE***

PHILIPPE LECORNE

Membre du bureau d'EUROCEF

Artículo recibido el 22 de noviembre de 2018

Artículo aceptado el 15 de diciembre de 2018

RESUME

En février 2015, EUROCEF (comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie) déposait, auprès du Comité européen des droits sociaux, une réclamation collective contre la France pour non-respect de ses engagements au regard de la Charte sociale européenne, pour ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) arrivant sur son territoire.

La décision du Comité européen des droits sociaux considérant qu'il y avait plusieurs cas de violation des dispositions de la Charte sociale européenne, et la résolution du Comité des Ministres qui s'en est suivie, doit amener la France à revoir son dispositif d'accueil et d'accompagnement des MENA, tant du point de vue de sa réglementation que des pratiques en usage.

Cette prise de position des instances européennes constitue bien sûr une mise en

cause de la France, mais surtout rappelle à l'ensemble des européens que la Charte sociale européenne est un des instruments les plus importants pour la défense et la promotion des droits sociaux des minorités.

MOTS-CLES: Charte sociale européenne ; mineurs étrangers non accompagnés ; France ; Comité européen des droits sociaux ; accueil et accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés.

ABSTRACT

In February 2015 , European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) submitted to the European Committee of Social Rights a collective complaint against France for non-compliance with its commitments under of the European Social Charter, as regards the reception and accompaniment of unaccompanied foreign minors arriving in French territory.

The decision of the European Committee of Social Rights considering violation of several provisions of the European Social Charter, and the subsequent Resolution of the Committee of Ministers, should lead France to reconsider its reception and accompaniment of Unaccompanied Foreign Minors, both from the point of view of their regulation and the practices in use.

This position of the European authorities is of course a challenge to France, but especially reminds all Europeans that the European Social Charter is one of the most important instruments for the defense and promotion of social rights of minorities.

KEY WORDS: European Social Charter, unaccompanied foreign minors, France, European Committee of social rights, reception and accompaniment of unaccompanied foreign minors.

TABLE DE MATIERES

1. *Les mineurs étrangers non accompagnés : une préoccupation européenne*
2. *La procédure de réclamation collective*
3. *La spécificité des droits des mineurs étrangers non accompagnés*
4. *L'objet de la réclamation collective contre la France*
5. *L'argumentation de la France*
6. *La décision du Comité européen des droits sociaux*

7. *Quels enseignements ?*

8. *Conclusion*

1. LES MINEURS ETRANGERS NON ACCOMPAGNES : UNE PREOCCUPATION EUROPEENNE

L'accueil et la prise en charge des Mineurs étrangers non accompagnés (MENA) constituent un des défis majeurs à surmonter pour de nombreux pays européens. À ce jour, la situation de ces mineurs en errance qui espèrent trouver une vie meilleure en Europe reste souvent dramatique, car empreinte de nombreuses violations des droits fondamentaux reconnus aux enfants par des conventions et traités internationaux de la part même des pays qui ont signé et ratifié ces derniers. C'est notamment le cas pour les mineurs qui arrivent en France.

Les trois grandes organisations internationales que sont l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CoE) ont rappelé les principes fondamentaux qui doivent présider au traitement de cette question, les assortissant de directives ou de recommandations, de nature à constituer une véritable doctrine en la matière. Elles ont également prévu des modalités de contrôle de l'effectivité du respect de ces droits.

Ainsi, tandis que la Convention européenne des droits de l'homme garantit les droits civiques et politiques des ressortissants des pays qui l'ont ratifiée, la Charte sociale européenne est l'instrument juridique dont s'est doté le Conseil de l'Europe pour la défense et la promotion des droits économiques et sociaux des citoyens européens. 43 pays sont parties à cette charte (soit dans la version initiale de 1961, soit dans sa version révisée de 1996).

Le respect des engagements contractés par les Etats est vérifié par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) qui dispose, pour ce faire, de deux mécanismes de contrôle :

- Les rapports régulièrement établis par les Etats parties sur la manière dont ils appliquent la Charte et dont ils pallient aux insuffisances ou aux manquements qui leur ont éventuellement été reprochés.
- La procédure de réclamations collectives qui permet aux partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs) ainsi qu'à certaines Organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à cet effet, de saisir le CEDS de manquements constatés de la part des Etats parties à la Charte.

C'est en sa qualité d'OING habilitée à ce titre que le Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) a, en février 2015, saisi le CEDS pour des manquements et insuffisances constatés en France quant à l'accueil et à

l'accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) se trouvant sur son territoire.

EUROCEF a ainsi exercé le droit inscrit dans la Charte sociale européenne qui permet à la société civile de mettre en cause un État dès lors que des mesures, l'absence de mesures ou des pratiques portent atteinte aux droits économiques et sociaux que ce pays s'est engagé à respecter en ratifiant la charte.

2. LA PROCEDURE DE RECLAMATION COLLECTIVE

La réclamation présentée par EUROCEF a été enregistrée par le CEDS le 27 février 2015 sous la référence 114/2015.

Selon les règles procédurales en usage, le CEDS, après avoir déclaré la réclamation recevable, a porté à la connaissance de la France les éléments constitutifs de cette réclamation en l'invitant à y répondre. La France a adressé un mémoire en réponse le 30 septembre 2015. A la suite de cet envoi, EUROCEF a pu adresser au CEDS un mémoire en réplique le 15 janvier 2016 qui a donné lieu à une nouvelle réplique de la France le 12 avril 2016. Parallèlement, le CEDS invitait le Défenseur des droits (institution française indépendante) à faire part de ses observations sur les dires des parties, observations qui seront enregistrées le 26 février 2016¹.

Le Comité européen des droits sociaux transmettait son rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 janvier 2018.

Le 26 septembre 2018, ce dernier adoptait une résolution par laquelle, notamment, il prenait *note de l'engagement de la France de mettre la situation en conformité avec la Charte*.

Il aura donc fallu un peu plus de trois ans entre le dépôt initial de la réclamation et la résolution finale adoptée par le Comité des Ministres. Il s'agit d'un délai tout à fait raisonnable eu égard au fait qu'il s'agit d'une question actuellement particulièrement sensible et complexe qui, de plus, implique la quasi-totalité des Etats européens.

Il faut par ailleurs souligner le travail en profondeur réalisé par la rapporteuse et par l'ensemble des experts composant le Comité européen des droits sociaux. Ce dernier a consacré trois de ses séances de travail à cette réclamation. Le rapport produit à l'issue de ces travaux témoigne du haut niveau de l'analyse réalisée par le Comité.

¹ L'intégralité des documents cités peut être consultée sur le site du Conseil de l'Europe : https://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-114-2015-european-committee-for-home-based-priority-action-for-the-child-and-the-family-eurocef-v-france?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fturin-european-social-charter%2Fprocessed-complaints%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_5GEFkJmH2bYG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1

Enfin, saluons une procédure particulièrement transparente et démocratique. Toutes les pièces du dossier et tous les mémoires produits par les diverses parties sont communiquées aux autres parties et sont d'ailleurs consultables dans leur intégralité sur le site du Conseil de l'Europe.

Les experts ont aussi la possibilité, s'ils n'ont pas souscrit à une décision prise par la majorité des membres du Comité, d'exprimer une opinion dissidente ; celle-ci est jointe en annexe au rapport du Comité.

Les citoyens qui ont accepté d'apporter leurs témoignages ont bénéficié d'une procédure sécurisée, de manière à ce que l'Etat mis en cause ne puisse connaître leur identité. Celle-ci n'est communiquée, pour des raisons de validité des témoignages, qu'aux seuls experts du Comité, l'Etat ne recevant que le contenu anonymisé du témoignage.

3. LA SPECIFICITE DES DROITS DES MINEURS ETRANGERS NON ACCOMPAGNES

Les mineurs étrangers non accompagnés sont tout d'abord des enfants et, à ce titre, doivent se voir reconnaître les droits fondamentaux liés à cet état, tels que promus par les diverses instances internationales et européennes, et en particulier ceux portés par la Charte sociale européenne.

Mais par le fait qu'ils sont étrangers, en France comme dans d'autres pays, leur sort relève aussi de la législation sur l'immigration.

Le fait qu'ils soient *en situation irrégulière* sur le territoire français, le fait que leur minorité n'est pas toujours avérée quand ils sollicitent leur accueil en France, constituent-ils des obstacles à ce que les droits fondamentaux liés à leur statut d'enfant leur soient pleinement reconnus ?

C'est l'interprétation que suggère la France à partir du paragraphe 1 de l'annexe de la Charte qui précise que les dispositions de la Charte ne s'appliquent aux étrangers *que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant régulièrement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée.*

La position du CEDS est limpide en la matière.

D'une part, les dispositions de la Charte 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 atteinte à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore, le droit à la dignité humaine.

D'autre part, le Comité réaffirme que le risque d'un préjudice relatif aux droits fondamentaux est d'autant plus probable lorsque des enfants – et a fortiori des enfants migrants en séjour irrégulier – sont en jeu.²[...]

4- L'OBJET DE LA RECLAMATION COLLECTIVE CONTRE LA FRANCE

La réclamation présentée par EUROCEF, fondée sur des témoignages de militants des droits de l'homme, sur ceux d'intervenants sociaux et médicaux d'associations humanitaires et sociales et sur ceux de jeunes MENA eux-mêmes, met en évidence un certain nombre de carences en matière d'accueil et d'accompagnement des MENA en France.

Sur fond de saturation des dispositifs d'accueil, le constat est fait de jeunes laissés à la rue sans protection ; de détention de MENA dans les zones d'attente des aéroports, parfois dans les mêmes locaux que les adultes; de procédures abusives dans la détermination de l'âge des jeunes, ayant pour effet d'évincer des services de protection de l'enfance des jeunes prétendus majeurs sur des arguments éminemment subjectifs et discutables; d'un déficit d'accompagnement de jeunes MENA laissés souvent de longs mois en hôtel sans soutien éducatif digne de ce nom; d'un manque d'accès aux soins , à la santé, à l'éducation; de carences dans la protection juridique, économique et sociale de ces jeunes ne leur permettant pas de faire valoir leurs droits, etc.

EUROCEF évoque par ailleurs, sur la foi de témoignages très concrets, de nombreuses pratiques portant préjudice aux droits des mineurs:

- Tirage au sort ou sélection des jeunes « les plus vulnérables » par les organismes chargés du premier accueil et de la mise à l'abri
- Entretien de premier accueil où la moindre hésitation tend à discréditer la légitimité de la demande du jeune, et surtout la crédibilité de sa minorité
- Examens osseux pour la détermination de l'âge, alors que leur absence de fiabilité est attestée par la communauté scientifique. Un témoignage est ainsi donné d'un MENA reconnu mineur dans un département et devenu majeur dans un autre !
- Absence ou retard de désignation d'un représentant légal (administrateur ad hoc) chargé de représenter le mineur dans la défense de ses intérêts
- Absence d'interprète dans les différentes phases du parcours administratif ou judiciaire du jeune
- Refus d'accueil d'un jeune en protection de l'enfance au motif que sa minorité est contestée...et non accès de ce jeune aux dispositifs de l'aide sociale pour adultes au motif qu'il affirme et revendique sa minorité !

Pour EUROCEF, sont en question, non seulement les législations et réglementations françaises mais aussi les pratiques qui en découlent ou celles qui n'en respectent pas les

² Comité européen des droits sociaux Rapport au Comité des Ministres Réclamation N°114/2015 EUROCEF c. France , page 16 Item 56

dispositions. S'il convient de noter que des évolutions législatives et réglementaires ont eu lieu depuis le dépôt initial de la réclamation en février 2015³, deux constats s'imposent cependant :

- la non-prise en compte quantitative des besoins, comme si n'était pas prévisible, dans le contexte actuel, un accroissement massif des arrivées de ces jeunes chassés de chez eux par les conflits armés ou amenés à quitter leur pays pour éviter d'y mourir de faim ou d'y survivre dans des conditions de précarité extrême. Même quand est annoncée et programmée l'augmentation des moyens des équipes d'accueil, celle-ci apparaît dérisoire au regard des besoins constatés sur le terrain;
- un écart souvent important entre les normes juridiques en usage et des pratiques de terrain généralement obnubilées par la nécessité d'apporter des réponses a minima, calibrées aux moyens existants, et donc mobilisées autour de la sélection des plus vulnérables, au détriment de tous les autres qui restent laissés-pour-compte. Et tout cela sur fond d'une guerre économique, d'une part entre l'État et les départements, d'autre part entre les départements entre eux.

Des pratiques discutables persistent. Ainsi, l'adoption de la loi relative à la protection de l'enfant constituait une réelle occasion d'abandonner définitivement le recours aux examens osseux pour la détermination de l'âge des jeunes. On sait que cette disposition a été âprement discutée et que finalement la ministre de l'époque a renoncé à introduire l'abolition de cette pratique dans le projet de loi proposé aux assemblées parlementaires, se contentant d'en faire une mesure de dernier recours qui ne peut à elle seule permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. De plus, cette mesure ne peut être désormais mise en œuvre que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé... On peut se demander si beaucoup de jeunes dans cette situation auront l'audace de refuser cet examen, d'autant que rares sont ceux étant accompagnés d'un administrateur ad hoc pour défendre leurs intérêts...

Ces divers constats constituent, selon EUROCEF, des violations de la Charte sociale européenne et l'OING s'est attachée à justifier sa réclamation à la lumière de plusieurs articles de la Charte :

- article 7§10 : Droits des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engageant à *assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés...*
- article 11 : Droit à la protection de la santé
- article 13 : droit à l'assistance sociale et médicale

³ Citons notamment :

- La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, qui améliore les procédures et le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et spécifiquement en ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés, notamment au titre de la vulnérabilité de ces mineurs
- La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant
- L'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

- article 14 : droit au bénéfice des services sociaux
- article 17 : droit des enfants et adolescents à une protection sociale, juridique et économique
- article 30 : droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- article 31 : droit au logement

EUROCEF demande également que la prise en compte de ces articles soit combinée avec l'article E de la Charte qui pose le principe de non-discrimination, pour quelque raison qui soit, pour la jouissance des droits reconnus par la Charte.

5. L'ARGUMENTATION DE LA FRANCE

Que ce soit dans sa réponse initiale, dans sa deuxième réplique ou dans l'allocution de son représentant lors de la réunion du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé, les arguments avancés par la France visant à démontrer qu'il n'y a pas violation des articles précités de la Charte témoignent d'une certaine permanence.

Le Gouvernement français tient à faire la distinction entre les personnes jugées majeures, qui se trouvent ainsi illégalement sur le territoire français, et les personnes qui se révèlent être des mineurs étrangers non accompagnés et qui, en tant que tels, se trouvent légalement dans le pays. Selon la France, les dispositions de la Charte ne sont applicables qu'à cette dernière catégorie de personnes.

De notre point de vue, cette position n'est pas tenable dans la pratique, car c'est dès son arrivée sur le territoire français que le jeune MENA doit se voir reconnaître l'intégralité de ses droits en tant que mineur et non pas après une évaluation de son âge (aux délais plus ou moins longs et aux méthodes parfois discutables).

Par ailleurs, rappelons à nouveau la position du CEDS en la matière, à savoir que les dispositions de la Charte 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 atteinte à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore, le droit à la dignité humaine.

Le Gouvernement fait aussi valoir les mesures prises pour l'amélioration constante de l'accueil et des soins fournis aux mineurs étrangers non accompagnés. Pour EUROCEF, cet argument n'est pas contestable, mais, comme dit plus haut, les améliorations pourraient être plus importantes et déterminantes. Les moyens déployés demeurent quant à eux insuffisants et persistent des pratiques discutables.

Autre argument avancé, et qui, de notre point de vue, n'est pas le plus pertinent, le fait que les carences constatées ne sont pas propres à ces MENA mais touchent d'autres catégories de la population française. Ainsi en est-il du manque d'interprètes qui touche également les services sociaux, les préfetures, les tribunaux et les hôpitaux. De même,

des délais souvent très longs pour obtenir une consultation en centre médico-psychologique ne sont pas spécifiques aux mineurs isolés étrangers.

Il nous semble peu compatible avec la reconnaissance des droits des personnes que de justifier une carence par une autre carence... De plus, comme le CEDS le rappellera aussi en matière de scolarisation, les MENA constituent un groupe particulièrement vulnérable qui mérite des attentions particulières au regard des divers traumatismes subis.

Enfin, le Gouvernement français fait état des avancées législatives et réglementaires intervenues ces dernières années pour mieux appréhender ces questions de l'accueil et de l'accompagnement des MENA. Elles concernent :

- le dispositif d'évaluation de la minorité
- le droit à un représentant légal et la nomination d'un administrateur ad hoc
- le rôle de la cellule nationale chargée d'actualiser une grille des lieux d'accueil
- le droit à un recours effectif
- l'accès à l'éducation des MENA

6. LA DECISION DU COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

Le CEDS fait tout d'abord une analyse détaillée du droit et des pratiques internes au pays concerné : le Code de l'action sociale et des familles, le Code civil, le Code de l'organisation judiciaire, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le Code de justice administrative. Il étudie aussi le cadre administratif, et notamment :

- la circulaire et le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, entré en vigueur le 31 mai 2013,
- la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 qui précise l'articulation entre les services départementaux et les services de l'Etat
- l'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) sur la situation des MENA, adopté le 26 juin 2014, de même que sa déclaration sur la situation des mineurs isolés placés en centres d'accueil et d'orientation pour mineurs non accompagnés (CAOMI), à l'issue du démantèlement du bidonville de Calais.

Il appuie également son analyse sur les textes internationaux pertinents émanant :

- du Conseil de l'Europe :
 - Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
 - Recommandation 1985(2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) quant à la situation des enfants migrants dans les Etats membres
 - Le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en France en septembre 2014
- De l'Organisation des Nations Unies :
 - Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

- Comité des droits de l'enfant des Nations Unies
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
- Déclaration du 23 octobre 2017 d'UNICEF France

Après avoir confirmé, comme indiqué plus haut, que les articles de la charte s'appliquent bien aux personnes concernées par la réclamation, le Comité va donner son appréciation par rapport à chacun des articles de la Charte invoqués par l'organisation réclamante.

Il ne nous est pas possible de détailler l'ensemble des analyses et remarques formulées par le Comité, mais nous souhaitons ici mettre en évidence quelques éléments qui nous semblent pertinemment traduire la manière dont se construit une doctrine européenne en matière de droits des mineurs étrangers non accompagnés et les exigences qui en découlent pour les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le Comité rappelle que le but de la Charte consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs [...] et que l'application conforme de la Charte ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée.

Il ne s'agit pas seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources nécessaires au plein exercice des droits en question.

Le Comité rappelle également que, même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées. Ce rappel apparaît particulièrement adapté en France, dans la mesure où, passé le premier accueil du jeune MENA, le sort de ce dernier y est confié aux autorités départementales, dans le cadre de la protection de l'enfance. Et force est de constater que les pratiques sont très hétérogènes d'un département à l'autre.

Le Comité aborde longuement la question de l'évaluation de l'âge des MENA et notamment le recours à l'examen osseux. Après avoir analysé les sources disponibles, il estime que *l'utilisation de tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés est inadaptée et inefficace.* Il en conclut que ce type d'examen viole l'article 17§1 de la Charte.

Concernant la scolarisation des MENA, le Comité ne se satisfait pas de la réponse de la France qui indique que, l'obligation scolaire se limitant à l'âge de 16 ans pour les jeunes français, ceux-ci, comme les MENA, ne sont admis dans les établissements que dans la limite des places disponibles. Remarquant que la majorité des MENA arrivant en France ont entre 16 et 18 ans, le Comité estime qu'il faut *tenir compte du caractère exceptionnel du cas d'espèce et de l'importance fondamentale du droit à l'éducation pour les MENA, le non accès à l'école réduisant leurs chances d'intégration sociale et professionnelle en France.*

La conclusion du CEDS est très claire. Seuls deux articles de la Charte sont identifiés comme ne faisant pas l'objet d'une violation :

- Par 10 voix contre 5, le Comité considère qu'il n'y a pas violation de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale). S'il reconnaît que la situation de certains mineurs pourrait les exposer à la pauvreté et à l'exclusion sociale, le Comité considère que des éléments indiquent les efforts de la France en faveur d'une approche coordonnée pour protéger les mineurs de la pauvreté et lutter contre leur exclusion sociale.
- Par 11 voix contre 4, le Comité estime que l'article E (non-discrimination) de la Charte ne s'applique pas en l'espèce, car pour ce qui est des MENA visés par la réclamation, la question ne concerne pas le respect du principe de l'égalité de traitement, mais porte plutôt sur le point de savoir si ces personnes entrent ou non dans le champ d'application de la Charte, et si leurs droits les plus fondamentaux sont effectivement respectés.

Pour le reste, le Comité conclut :

- *à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 17§1 de la Charte pour les motifs suivants:*
 - *les carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés*
 - *les retards dans la nomination d'un administrateur ad hoc pour les mineurs étrangers non accompagnés*
 - *la détention de mineurs étrangers non accompagnés dans les zones d'attente et les hôtels*
 - *le recours à l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés considérée comme inadaptée et inefficace*
 - *l'insécurité juridique entourant l'accès à un recours effectif pour les mineurs étrangers non accompagnés*
- *par 8 voix contre 7, qu'il y a violation de l'article 17§2 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'éducation pour les mineurs étrangers non accompagnés âgés entre 16 et 18 ans*
- *à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 7§10 de la Charte en raison de l'hébergement inapproprié des mineurs ou de leur exposition à la vie dans la rue*
- *à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 11§1 de la Charte en raison du défaut d'accès aux soins de santé des mineurs étrangers non accompagnés*

- *par 14 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 13§1 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'assistance sociale et médicale des mineurs étrangers non accompagnés*
- *par 14 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte en raison du défaut de provision d'un abri aux mineurs étrangers non accompagnés*

7. QUELS ENSEIGNEMENTS ?

La décision du CEDS ne peut qu'amener la France à améliorer sa politique d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés tant du point de vue de sa réglementation que du point de vue des pratiques en usage.

Cette décision est d'autant plus un aiguillon pour un changement qualitatif du dispositif d'accueil et d'accompagnement des MENA que la résolution adoptée par le Comité des Ministres, même si elle en nuance la portée, lui donne crédit et inscrit dans la durée le contrôle de l'effectivité des améliorations à apporter.

En effet, s'il rappelle que les pouvoirs confiés au CEDS sont profondément enracinés dans la Charte elle-même et reconnaît que la décision du CEDS soulève des questions complexes à cet égard et en ce qui concerne l'obligation des États parties de respecter la Charte, s'il rappelle également la limitation du champ d'application de la Charte sociale européenne (révisée), prévue au paragraphe 1 de l'annexe à la Charte (entérinant ainsi la thèse française selon laquelle la Charte ne s'applique pas aux majeurs en situation irrégulière), le Comité des Ministres :

- *prend note de l'engagement du gouvernement français de mettre la situation en conformité avec la Charte et des informations qu'il a communiquées à ce sujet*
- *appelle de ses vœux que la France fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte, de tout nouvel élément concernant leur mise en œuvre.*

La résolution adoptée par le Comité des Ministres relève de la diplomatie internationale et c'est ce qui en explique le caractère quelque peu mesuré par rapport à l'appréciation sans concession des experts internationaux du CEDS.

Mais trois points sont à considérer pour mesurer la réelle portée de cette résolution :

- Toutes les parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée ont participé au vote de cette résolution. Cela représente 43 pays. La répartition des votes étant confidentielle, on ne peut savoir combien de pays ont adopté cette résolution. Une majorité des deux tiers étant néanmoins requise pour ce faire, on peut penser que tous ces pays ont été convaincus par l'analyse faite par le Comité européen des droits sociaux et que les « bonnes pratiques » en matière d'accueil et d'accompagnement des MENA,

telles que les énonce le Comité européen des droits sociaux, constitueront de nouvelles valeurs de référence pour l'ensemble des parties contractantes.

Nul doute que le contenu du rapport du CEDS viendra intégrer le manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant⁴ en alimentant la jurisprudence relative aux droits des MENA.

- La résolution prise à l'encontre de la France implique, pour cette dernière, d'engager, dans la durée, une amélioration constante des règles en vigueur et des pratiques en usage pour l'accueil et l'accompagnement des MENA. En effet, le cadre d'application de la résolution prévoit un suivi des engagements pris : *"A l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du contrôle de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat mis en cause doit donner des informations sur les mesures qu'il a prises pour donner suite à la décision du Comité européen des Droits sociaux, en tenant compte de la recommandation ou de la résolution du Comité des Ministres. En cas de décision constatant une violation de la Charte, l'Etat en question présentera dans chaque rapport ultérieur portant sur la ou les dispositions en cause dans la réclamation les mesures prises pour mettre la situation en conformité."*⁵

- L'éclairage mis sur la situation des MENA en France revient-il à dire que c'est dans cet Etat qu'elle est la plus dramatique ?

D'une part, il faut constater qu'une réclamation collective avait été déposée en 2011 par Défense des Enfants International contre la Belgique concernant l'accès des enfants étrangers, accompagnés ou non, à l'aide sociale.

D'autre part, il faut considérer que la France est l'un des deux pays, avec le Portugal, à avoir ratifié l'ensemble des articles de la Charte sociale européenne⁶. Ces deux pays sont donc les plus exposés à des interpellations sur la conformité de leurs pratiques avec leurs engagements

Par ailleurs, sur les 47 pays membres du Conseil de l'Europe, seuls 15 pays ont accepté la procédure de réclamations collectives (dont 14 sur les 28 pays de l'Union européenne). Ce sont donc ces seuls pays qui peuvent faire l'objet d'une action de la société civile, représentée par les OING habilitées, par l'utilisation de cette procédure.

8. CONCLUSION

⁴ Ce manuel, réalisé conjointement par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe, est destiné aux juges, aux procureurs, aux autorités chargées de la protection de l'enfance, ainsi qu'à d'autres praticiens et organisations chargées d'assurer la protection juridique des droits de l'enfant. A la suite d'une réclamation collective déposée par EUROCEF contre la France en 2012, figure désormais dans ce manuel la jurisprudence selon laquelle la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire constitue une restriction disproportionnée du droit de la famille à une protection économique, sociale et juridique.

⁵ www.coe.int/socialcharter

⁶ La ratification par un pays suppose que ce dernier se considère lié par au moins 16 articles (sur 31) ou à 63 paragraphes numérotés.

En une période où les nationalismes de tous ordres tendent à légitimer le repli sur soi et les atteintes autoritaires aux principes démocratiques, principes acquis de la prise de conscience des pays européens à la sortie de la seconde guerre mondiale, la promotion des droits humains apparaît de plus en plus comme un combat à mener.

La procédure de réclamations collectives participe de ce combat. Elle est exemplaire en terme d'expression démocratique, puisque c'est un des dispositifs les plus accessibles par la société civile pour exercer son droit de regard et de contrôle citoyen sur les dérives des Etats.

La promotion et la défense des droits humains voulus par les fondateurs du Conseil de l'Europe et ceux qui les ont rejoints repose, pour une part non négligeable, sur la veille exercée par les diverses OING représentatives de la société civile. Cela commande de leur donner la possibilité d'exercer pleinement leur droit de regard et d'interpellation. C'est pourquoi, l'acceptation de la procédure de réclamations collectives par l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe et, pour le moins, par l'ensemble des pays de l'Union européenne, apparaît comme un objectif à atteindre pour satisfaire à cette exigence démocratique.