



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

21 avril 2016

**Pièce n° 5**

**Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur  
Milieu de Vie (EUROCEF) c. France**  
Réclamation n°.114/2015

**NOUVELLE REPLIQUE DU GOUVERNEMENT**

**Enregistrée au Secrétariat le 12 avril 2016**



OBSERVATIONS EN DUPLIQUE DU GOUVERNEMENT DE LA  
REPUBLICQUE FRANCAISE SUR LE BIEN-FONDE DE LA  
RECLAMATION n° 114/2015,  
EUROCEF c. FRANCE

1. Par une décision en date du 30 juin 2015, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a déclaré recevable la réclamation n° 114/2015 déposée contre la France par le Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (ci-après « EUROCEF »), tendant à ce que le Comité déclare que la France n'applique pas de manière satisfaisante les articles 7, 11, 13, 14, 17, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E, concernant le droit des enfants et des adolescents à une protection économique, juridique et sociale appropriée.
2. Le Gouvernement français a adressé le 30 septembre 2015 des observations au Comité, auxquelles EUROCEF a répondu par des observations en réplique enregistrées par le Secrétariat du Comité et transmises au Gouvernement français le 5 février 2016.
3. Dans ses observations en réplique, EUROCEF renouvelle sa demande au Comité de veiller à ce que le Gouvernement français poursuive l'amélioration du cadre législatif de l'accueil et de la prise en charge des mineurs isolés étrangers et développe les moyens humains et financiers suffisants en vue de mener une politique d'accueil respectueuse de leurs droits tels que définis par la Charte sociale européenne révisée.
4. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations en duplique qui suivent sur les observations en réplique d'EUROCEF.
5. A titre liminaire, le Gouvernement français prend note que, « *depuis l'élaboration de sa réclamation collective (fin 2014 et début 2015) et sa date de dépôt (février 2015) EUROCEF a suivi avec intérêt les efforts de la France pour améliorer son dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés* » (souligné par nos soins). Les efforts du Gouvernement sont réels dans un contexte d'accroissement significatif du nombre de mineurs isolés étrangers.
6. En réponse aux observations en réplique d'EUROCEF, le Gouvernement français entend revenir sur le processus d'évaluation de la minorité des mineurs isolés étrangers et plus particulièrement sur la vérification de l'authenticité des documents d'état civil et l'encadrement juridique de l'examen d'âge osseux (1). En deuxième lieu, le Gouvernement français tient à apporter des précisions sur le système de répartition des mineurs isolés étrangers sur le territoire national (2). En troisième lieu, le Gouvernement français entend faire valoir l'effectivité de la mise à l'abri des mineurs isolés étrangers (3).

**1) Sur le processus d'évaluation de la minorité des mineurs isolés étrangers**

7. Dans ses observations en réplique, EUROCEF revient abondamment sur le processus d'évaluation de la minorité des mineurs isolés étrangers et plus particulièrement sur la vérification de l'authenticité des documents d'état civil et l'examen d'âge osseux. EUROCEF indique à maintes reprises que l'examen d'âge osseux ne doit être procédé qu'en dernier recours.

8. Le Gouvernement français tient à rappeler au Comité que cette évaluation est destinée à s'assurer de la minorité du jeune et de sa situation d'isolement sur le territoire français. Elle comprend l'évaluation sociale (entretiens psychologiques et/ou psycho-éducatifs) et la vérification de l'authenticité des documents de l'état-civil. Ce n'est qu'en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué de la personne ne paraît pas vraisemblable que les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge peuvent être réalisés sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.
9. S'agissant de la vérification de l'authenticité des documents de l'état civil, il importe de préciser que, conformément à l'article 47 du code civil, *« tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité »*.
10. Ainsi, les juridictions judiciaires s'attachent, dans la pratique, avant toute chose, à déterminer l'âge sur la base des documents d'état civil que le jeune produit.
11. A cet égard, la circulaire de la direction des affaires civiles et du sceau du 1<sup>er</sup> avril 2003 relative à la fraude en matière d'actes de l'état civil étrangers produits aux autorités françaises (NOR : JUSC0320085C), diffusée auprès des juridictions internes, rappelle que la force probante d'un acte de l'état civil étranger doit être retenue dès lors que sa régularité formelle n'est pas contestée, sans qu'il y ait lieu d'exiger qu'il soit corroboré par des indices supplémentaires venant confirmer ses énonciations.
12. Ce n'est que dans un second temps et uniquement si certains éléments conduisent le juge à douter de l'authenticité ou de la fiabilité des documents présentés par le jeune, qu'une procédure d'évaluation de l'âge se met en place dans une approche pluridisciplinaire.
13. Ainsi, la circulaire du 31 mai 2013 du ministre de la justice relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation et le protocole entre l'Etat et les départements prévoient que le parquet peut, en dernier ressort, faire procéder à une expertise médicale, si le doute persiste à l'issue de l'évaluation de l'âge par le biais d'entretiens (psychologiques et/ou socio-éducatifs) et de la vérification de l'authenticité des documents d'état civil détenus par le jeune.
14. Par conséquent, l'examen d'âge osseux n'est qu'un élément parmi l'ensemble de ceux que le juge prend en considération pour fonder sa décision. Cet examen n'est nullement exclusif et ne saurait prévaloir au détriment d'un document d'état civil quand les juges estiment qu'aucun élément extérieur à l'acte n'amène à douter de son authenticité, comme a pu le rappeler la Cour de cassation dans un arrêt du 23 janvier 2008<sup>1</sup> (pièce n° 1 jointe en annexe) dans lequel elle a jugé qu'une attestation de naissance établie en conformité avec les formes requises par la loi étrangère fait foi de l'âge de l'enfant soumis à une mesure d'assistance éducative, faute d'élément extérieur à l'acte permettant de douter des énonciations y figurant.

---

<sup>1</sup> Cass., Civ., 1<sup>ère</sup>, 23 janvier 2008, pourvoi n° D 06-13.344

15. En tout état de cause, le recours aux examens d'âge osseux est désormais encadré juridiquement par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Cette nouvelle loi limite dorénavant strictement l'utilisation des examens d'âge osseux. A cet égard, l'article 388 du code civil est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

*« Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.*

*« Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.*

*« En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires. »*

## **2) Sur le système de répartition des mineurs isolés étrangers**

16. Dans ses observations en réplique, EUROCEF estime que le système de répartition des mineurs isolés étrangers sur le territoire français leur est défavorable.

17. Or, le Gouvernement français tient à souligner que l'intérêt des mineurs isolés étrangers est bien au centre des politiques publiques.

18. A cet égard, dans un arrêt du 30 janvier 2015<sup>2</sup> dans laquelle le Conseil d'Etat devait se prononcer sur la légalité de la circulaire du ministre de la justice du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés (pièce n° 2 jointe en annexe), ce dernier a estimé que *« relève de l'intérêt de l'enfant la prise en considération de la capacité du département d'accueil à le prendre en charge dans des conditions satisfaisantes »* (considérant 9). Dans cette même décision, le Conseil d'Etat a rappelé qu' *« en vertu des articles 375-3, 375-5 et 375-7 du code civil, le juge des enfants ou, en cas d'urgence et à titre provisoire, le Procureur de la République du lieu où a été repéré un mineur isolé étranger peut ordonner son placement dans un service départemental d'aide sociale à l'enfance, en recherchant le lieu d'accueil en considération de l'intérêt du mineur, sans qu'il soit fait obligation de le confier au service d'aide sociale à l'enfance du département dans lequel il a été repéré »* (considérant 11).

19. Ainsi, la loi impose aux parquets de tenir compte de l'intérêt de l'enfant. Le Conseil d'Etat a admis que ce critère autorisait la garde des sceaux à inviter les parquets à tenir compte à la fois des capacités d'accueil et du nombre de mineurs déjà accueillis dans chaque département, ces paramètres conditionnant la capacité de ce département à prendre en charge le mineur dans des conditions satisfaisantes.

20. A la suite de la décision précitée du Conseil d'Etat du 30 janvier 2015, la Garde des sceaux a adressé le 17 février 2015 une circulaire à l'attention des parquets et de la protection judiciaire de la jeunesse en rappelant que l'essentiel des dispositions de la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés

---

<sup>2</sup> CE, 1<sup>ère</sup>/6<sup>ème</sup> SSR, 30 janvier 2015, n° 371415

reste en vigueur. Cette nouvelle circulaire rappelle aux parquets que, lorsqu'ils décident de confier un mineur isolé à un service départemental de l'aide à l'enfance à titre provisoire et en cas d'urgence, ils doivent choisir ce service au regard du critère de l'intérêt de l'enfant, et, ajoute que « *le parquet du lieu où a été un mineur isolé peut tout à fait confier le mineur au service d'aide sociale à l'enfance de ce département, s'il estime que l'intérêt du mineur est d'y rester. Cependant, si l'intérêt du mineur commande qu'il soit confié à un autre département, le parquet peut désigner un autre département de placement et se dessaisir au bénéfice du parquet du lieu de placement du mineur. Outre les circonstances propres à la situation de chaque mineur, cela pourra notamment être le cas lorsque le service d'aide sociale d'un autre département dispose de capacités de prise en charge plus satisfaisantes que celles du département d'origine* ».

21. En conséquence, il convient de relever que ce système de répartition des mineurs isolés étrangers ne leur est aucunement défavorable et, bien au contraire, fait prévaloir l'intérêt de l'enfant. En effet, comme certains départements n'avaient plus de capacité d'accueil, ce dispositif permet, par une répartition territoriale des mineurs isolés étrangers entre les différents départements, d'améliorer leur prise en charge et leurs conditions matérielles.

### **3) Sur la mise à l'abri effective des mineurs isolés étrangers**

22. Concernant la mise en œuvre effective du système de mise à l'abri des mineurs isolés étrangers, EUROCEF s'appuie sur des témoignages recueillis, notamment auprès d'une association et d'un responsable de service éducatif, afin de montrer que ces mineurs isolés étrangers ne bénéficient pas automatiquement d'une mise à l'abri.
23. Le Gouvernement n'ignore pas la décision du Comité dans le cadre de la réclamation n° 69/2011 - DEI c. Belgique, qui précise notamment que « *l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier (qu'ils soient accompagnés ou non de leurs familles) a pour effet d'exposer les enfants et adolescents en question à des risques physiques et moraux très sérieux, qui découlent de l'absence de foyers d'accueil et de la vie dans la rue, et qui peuvent même consister dans la traite, l'exploitation de la mendicité ou l'exploitation sexuelle (voir Conclusions 2006, article 7§10, Moldova). La carence importante et persistante d'accueil des mineurs étrangers en séjour irrégulier démontre que le Gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires à assurer à ces mineurs la protection spéciale contre les dangers physiques et moraux requise par l'article 7§10, en créant ainsi un risque sérieux pour la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychophysique et au respect de la dignité humaine » (souligné par nos soins).*
24. Cependant, le Gouvernement français tient à rappeler que la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation précise que le recueil provisoire doit bénéficier à tout « *jeune se déclarant mineur isolé étranger* », sans distinction.
25. A ce titre, comme le Gouvernement l'a indiqué aux points 29 et suivants de ses observations sur le bien-fondé, ce ne sont pas moins de 10 960 mineurs isolés étrangers qui ont été confiés à l'ensemble des départements métropolitains depuis

l'édiction de la circulaire du 31 mai 2013. La prise en charge des mineurs isolés étrangers en France est bien effective.

26. De surcroît, le Gouvernement tient à ajouter que le juge administratif contrôle le respect de l'obligation d'hébergement des mineurs isolés étrangers par l'administration.
27. Ainsi, le juge du référé-liberté, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après le « CJA »), rappelle régulièrement aux autorités de l'Etat qu'il leur appartient de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale.
28. Le juge du référé-liberté insiste également sur l'obligation particulière qui pèse, en ce domaine, sur les autorités du département en faveur de tout mineur dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger. Une carence caractérisée dans l'accomplissement de ces obligations constitue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée.
29. Le juge du référé-liberté apprécie, dans chaque cas, « *les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée* »<sup>3</sup>.
30. Bien que le juge du référé-liberté doive statuer dans un délai de 48 heures (article L. 521-2 du CJA), il arrive que, après la saisine du juge, l'administration se conforme à ses obligations légales avant que celui-ci n'ait statué. Dans ce cas, le juge du référé-liberté vérifie que l'hébergement est bien réel et conforme à la loi. Si tel est le cas, il prononce une décision de non-lieu<sup>4</sup>.
31. Si, à l'inverse, le juge du référé-liberté constate qu'une atteinte grave et manifestement illégale a été portée à une liberté fondamentale du requérant, il peut enjoindre à l'administration les mesures de nature à y mettre fin, en particulier, en assurant un hébergement.
32. Ainsi, dans deux ordonnances rendues le 21 août 2015<sup>5</sup>, le juge du référé-liberté du tribunal administratif de Nantes a estimé que, en refusant de prendre les mesures nécessaires pour que les intéressés bénéficient, en exécution d'une ordonnance de placement provisoire, d'un hébergement et d'une prise en charge en qualité de mineurs isolés, au motif que les services d'accueil des mineurs du département ne disposaient plus de places disponibles, ni de crédits budgétaires et que les intéressés ne bénéficieraient d'aucune priorité par rapport aux autres mineurs dont il avait la charge, le département de la Loire-Atlantique avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

---

<sup>3</sup> TA de Nantes, Ord., 21 août 2015, M. Oumar Balde, n° 1506933 et M. Helal Khan, n° 1506930 – TA de Nantes, Ord., 14 août 2015, M. Médiba Gassama, n° 1506777 – TA de Nantes, Ord., 11 août 2015, M. Isidor Balima, n° 1506691 – TA de Lille, Ord., 22 mai 2015, M. Antonio Eduardo, n° 1504046.

<sup>4</sup> TA Lille, 1<sup>er</sup> décembre 2015, n° 1509620 ; TA Lille, 15 décembre 2015, n° 1510138 ; TA, Lille, 7 janvier 2016, n° 160030.

<sup>5</sup> TA de Nantes, Ord., 21 août 2015, M. Oumar Balde, n° 1506933 et M. Helal Khan, n° 1506930.

« [L]e département ne saurait, notamment, contester la réalité et la gravité d'une telle atteinte en excipant de la saturation des dispositifs d'aide sociale à l'enfance qu'il met en œuvre dans le cadre du « Centre départemental Enfance et Famille, dès lors qu'il n'établit pas ne pas pouvoir mobiliser, à titre temporaire, d'autres dispositifs d'hébergement et de prise en charge des mineurs isolés étrangers provisoirement mis à sa charge par décision de l'autorité judiciaire ; qu'il n'est pas plus fondé à faire état des difficultés rencontrées en matière d'évaluation de l'âge réel et de la situation sociale des mineurs isolés étrangers qui lui sont confiés dans le cadre du dispositif administratif dit 'dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation' mis en place par la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, dès lors que de telles difficultés sont, en tout état de cause, sans incidence sur l'obligation faite au département de procéder à la prise en charge et à l'hébergement d'une personne dont l'autorité judiciaire, dans l'attente d'éléments plus précis relatifs à sa situation, reconnaît la qualité de mineur isolé » (souligné par nos soins).

33. Dans ces affaires, le juge du référé-liberté a enjoint au président du conseil départemental de la Loire-Atlantique d'assurer l'hébergement de ces mineurs dans un délai de 24 heures. Eu égard à la nécessité de soustraire à bref délai les intéressés aux risques encourus du fait de leur isolement et de leur absence de prise en charge, et à l'utilité qui s'attachait à l'exécution prompte des injonctions ainsi prononcées, il a assorti ces dernières d'une astreinte de 100 euros par jour de retard à compter de l'expiration du délai imparti de 24 heures.
34. Ces deux ordonnances rendues par le juge des référés du tribunal administratif de Nantes ont bien été exécutées.
35. Le juge des référés du Conseil d'Etat a quant à lui considéré, dans son ordonnance du 22 septembre 2015<sup>6</sup>, que lorsqu'il existe une décision judiciaire ordonnant le placement à l'aide sociale à l'enfance d'un mineur isolé étranger, des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité départementale de lui fournir un hébergement et de mettre en œuvre la prise en charge ordonnée par le juge judiciaire ne sont pas manifestement insusceptibles de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif. La juridiction administrative accepte donc, dans ce cas particulier, d'adresser des injonctions à l'administration afin qu'elle exécute un jugement judiciaire.
36. Enfin, le Gouvernement souhaite évoquer une ordonnance du 6 octobre 2015<sup>7</sup> par laquelle le juge du référé-liberté du tribunal administratif de Caen, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, a ordonné la suspension de l'exécution d'une décision par laquelle le préfet du Calvados avait refusé d'attribuer un hébergement d'urgence au requérant. Ce dernier, mineur isolé étranger, n'avait pu déposer de demande d'asile faute de désignation par le procureur de la République d'un administrateur ad hoc. Il n'avait donc pas accès à un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Du fait de sa minorité, il ne pouvait bénéficier des services du 115 pour obtenir un hébergement d'urgence. Il ne pouvait pas non plus être pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Ainsi, le juge du référé-liberté a annulé ce refus d'hébergement et ordonné à l'administration de réexaminer sa situation.

---

<sup>6</sup> Conseil d'Etat, Juge des référés, 22 septembre 2015, *Département du Nord*, n° 393321.

<sup>7</sup> TA Caen, 6 octobre 2015, *M. Abdasalam Ibrahim Sidi*, n° 1501901.

37. En conséquence, le juge administratif veille au bon respect par l'administration de ses obligations au regard du droit à l'hébergement d'urgence des mineurs isolés étrangers.

\*

\* \*

38. Pour le surplus, le Gouvernement renvoie à ses observations sur le bien-fondé du 30 septembre 2015.

39. Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas violation des articles 7, 11, 13, 14, 17, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, lus seuls ou en combinaison avec l'article E, concernant le droit des enfants et des adolescents à une protection économique, juridique et sociale appropriée.

40. Par conséquent, le Gouvernement réitère sa demande auprès du Comité de bien vouloir rejeter l'ensemble de la réclamation d'EUROCEF.

**ANNEXE**

- **Pièce n° 1** : arrêt de la Cour de cassation du 23 janvier 2008 (pourvoi n° D 06-13.344).
- **Pièce n° 2** : arrêt du Conseil d'Etat du 30 janvier 2015 (n° 371415).