



mars 2024

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions XXII-4 (2023)

DANEMARK

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Des informations sur la Charte, le Comité, les rapports nationaux ainsi que l'observation interprétative sur l'article 17 adoptée par le Comité au cours du cycle de contrôle figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport demandé aux Etats parties concernait les dispositions du groupe thématique IV « Enfants, familles, migrants » :

- droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7),
- droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8),
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16),
- droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (article 17),
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19).

La période de référence allait du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2021.

La Charte sociale européenne de 1961 a été ratifiée par le Danemark le 3 mars 1965. L'échéance pour remettre le 42e rapport était fixée au 31 décembre 2022 et le Danemark l'a présenté le 22 décembre 2022.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé au Danemark de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données aux précédentes conclusions de non-conformité, d'ajournement et de conformité dans l'attente d'informations (Conclusions 2019).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si, dans sa conclusion précédente (Conclusions 2019), le Comité a considéré que la situation était conforme, il n'y a pas eu d'examen en 2023.

Le Danemark n'a pas accepté les dispositions suivantes de ce groupe : 7§§1-10, 8§§2-4, 19§§1-10.

Les Conclusions relatives au Danemark concernent 3 situations et sont les suivantes :

- 1 conclusion de conformité : article 8§1.
- 2 conclusions de non-conformité : articles 16, 17.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur www.coe.int/socialcharter.

Article 8 - Droit des travailleuses à la protection

Paragraphe 1 - Congé de maternité

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Danemark.

Il rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée en relation avec l'article 8§1 de la Charte seulement une question par rapport à la covid-19. Pour cette raison, seuls les États pour lesquels il a précédemment rendu une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont dû fournir des informations relatives à cette disposition dans le cadre du présent cycle de rapports (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Enfants, familles et migrants »).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions XXI-4 (2019)), le Comité a estimé que la situation au Danemark était conforme à l'article 8§1 de la Charte de 1961, dans l'attente d'informations indiquant s'il existait une forme quelconque d'indemnisation pour les femmes salariées qui ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier d'une allocation de maternité pendant le congé de maternité ; si les prestations de maternité pouvaient être combinées avec d'autres prestations ; et précisant quelles catégories de salariés (et leur pourcentage dans chaque catégorie) n'avaient pas droit à une compensation pendant le congé de maternité (de la part de leur employeur et/ou sous la forme de prestations de maternité) s'élevant à au moins 70 % de leur salaire de base.

Droit au congé de maternité

Le Comité avait précédemment conclu que la situation au Danemark était conforme à la Charte sur ce point. Par conséquent, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2023 et le Comité réitère sa conclusion précédente.

Droit à des prestations de maternité

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé si une travailleuse qui ne perçoit pas d'allocations de maternité peut quand même avoir droit à une indemnité de l'employeur pendant son congé de maternité correspondant à au moins 70 % de son salaire de base. Il a également demandé quelles catégories de salariées (et leur pourcentage dans chaque catégorie) n'avaient pas droit à une indemnité pendant leur congé de maternité (de la part de leur employeur et/ou sous la forme de prestations de maternité) correspondant à au moins 70 % de leur salaire de base (Conclusions XXI-4).

En réponse, le rapport indique que le secteur public est entièrement couvert par des conventions collectives et que les femmes employées dans le secteur public ont donc droit à leur salaire ordinaire pendant le congé de maternité. La couverture des conventions collectives dans le secteur privé est d'environ 73 % et les femmes couvertes par ces conventions ont droit à leur salaire pendant le congé de maternité. En outre, de nombreuses femmes employées sous contrat individuel dans le secteur privé ont également droit à leur salaire pendant le congé de maternité.

Il n'existe pas de données statistiques concernant le montant de la rémunération à laquelle les employées ont droit pendant le congé de maternité en vertu des conventions collectives ou des contrats de travail individuels dans le secteur privé. Dans certains cas, les employées reçoivent l'intégralité de leur salaire pendant le congé, tandis que dans d'autres cas, elles reçoivent un salaire partiel.

Pendant le congé de maternité, si une salariée ne perçoit pas son salaire antérieur, elle peut avoir droit à des indemnités de congé de maternité si elle remplit certaines conditions. Si une salariée a travaillé au Danemark pendant les quatre derniers mois entiers, elle recevra des indemnités de congé de maternité si elle remplit les critères suivants : la salariée est employée la veille du début du congé ou le premier jour du congé ; la salariée a travaillé au moins 160

heures au cours des quatre derniers mois entiers précédant le congé ; la salariée a travaillé au moins 40 heures par mois pendant au moins trois de ces quatre mois.

Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 8§1, le niveau des prestations de remplacement du revenu doit être fixé de manière à être raisonnablement proportionnel au salaire antérieur (elles doivent être égales au salaire antérieur ou proches de sa valeur, et ne pas être inférieures à 70 % du salaire antérieur) et qu'il ne doit jamais être inférieur à 50 % du revenu médian équivalent (Déclaration d'interprétation de l'article 8§1, Conclusions 2015). Si la prestation en question se situe entre 40 % et 50 % du revenu médian équivalent, d'autres prestations, y compris l'aide sociale et le logement, seront prises en compte. En revanche, si le niveau de la prestation est inférieur à 40 % du revenu médian équivalent, elle est manifestement inadéquate et son cumul avec d'autres prestations ne peut rendre la situation conforme à l'article 8§1.

Selon les données d'Eurostat, le revenu équivalent médian en 2022 était de 33 260 euros par an ou 2 771,6 euros par mois. 50 % du revenu équivalent médian s'élevait à 16 630 euros par an, soit 1 385,8 euros par mois. Selon la base de données MISSOC et le rapport, les allocations de maternité sont calculées en fonction du salaire horaire de l'employée et du nombre d'heures de congé qu'elle prend par semaine. Il n'y a pas de montant minimum d'allocations de maternité, mais il y a un montant maximum d'allocations de maternité, qui s'élève à 600,32 euros par semaine en 2022 pour une personne qui travaille 37 heures par semaine. Même si ce montant est en soi supérieur au revenu médian équivalent, il peut être cumulé avec la prestation d'assistance sociale et/ou le salaire perçu. Le Comité considère donc que la situation est conforme à la Charte de 1961 sur ce point.

Covid-19

Dans le contexte de la crise liée à la covid-19, le Comité a demandé à tous les États de fournir des informations sur la question de savoir si la crise de la covid-19 avait eu un impact sur le droit au congé de maternité payé.

Le rapport indique que le droit des femmes salariées à un congé de maternité rémunéré, tel que défini par les partenaires sociaux dans les conventions collectives ou dans les contrats individuels, n'a pas été affecté par la crise de la covid-19.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Danemark est conforme à l'article 8§1 de la Charte de 1961.

Article 16 - Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Danemark.

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle d'examen, il a demandé aux Etats de répondre à plusieurs questions ciblées en relation avec l'article 16 de la Charte de 1961, ainsi que, le cas échéant, aux conclusions précédentes de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions du groupe thématique « Enfants, familles et migrants »).

Le Comité avait ajourné sa conclusion précédente dans l'attente des informations demandées concernant l'égalité d'accès aux prestations familiales et le logement des familles (Conclusions XXI-4 (2019)).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion d'ajournement et aux questions ciblées.

Protection juridique de la famille

Violences domestiques à l'encontre des femmes

A titre liminaire, le Comité rappelle que le Danemark a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), qui est entrée en vigueur au Danemark en août 2014.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions XXI-4 (2019)), le Comité a demandé que le prochain rapport fasse le point sur le problème des violences domestiques à l'égard des femmes et sur les condamnations prononcées en la matière, sur le recours aux ordonnances d'éloignement, sur la mise en œuvre des mesures ainsi que sur leur contribution à la lutte contre ces formes de violence, notamment à la lumière des recommandations formulées par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) dans son premier rapport d'évaluation.

De surcroît, parmi les questions ciblées qu'il a posées, le Comité a demandé des informations actualisées sur les mesures prises pour réduire toutes les formes de violence domestique à l'égard des femmes, y compris des informations sur les taux d'incidence et de condamnation.

Le rapport indique que selon le système de gestion des dossiers de la police POLSAS, il y a eu 485 signalements à la police, 201 inculpations formelles et 164 condamnations pour violence domestique en 2019. Les chiffres étaient respectivement de 471, 227 et 157 en 2020 et de 505, 202 et 166 en 2021. Ces données ne concernent que les cas où la victime était une femme et avait la même adresse que l'auteur des faits au moment du signalement à la police.

Le nombre de demandes d'ordonnances d'éviction, d'ordonnances restrictives et d'ordonnances d'éloignement a augmenté de 1 200 en 2019 à 1 350 en 2021 ; ces mêmes années, le nombre d'ordonnances émises a diminué de 568 à 508. Ces données ne font pas la distinction entre les sexes.

Dans le cadre du Plan « Mieux aider les victimes de harcèlement » (août 2021), le traitement des dossiers d'ordonnances restrictives par la police a été renforcé grâce, entre autres, à la création d'équipes spécialisées qui se concentrent spécifiquement sur les cas susceptibles de nécessiter de telles ordonnances. De plus, la numérisation du processus concernant les ordonnances restrictives a débuté ; l'objectif est qu'elles soient rendues plus rapidement. Un délai de quatre semaines pour contester les ordonnances restrictives a en outre été inscrit dans la loi ; cette mesure est plus sécurisante pour la victime, puisque la personne visée par l'injonction ne peut plus faire annuler celle-ci une fois les quatre semaines écoulées.

Concernant la mise en œuvre des initiatives mentionnées dans le rapport précédent du Danemark, le Gouvernement indique qu'un panel d'experts a été nommé en octobre 2018 afin

notamment de faire des recommandations dans le domaine des agressions et abus sexuels. Ce groupe d'experts a formulé six recommandations, qui ont toutes été suivies d'effet. En particulier : 1) une liste des étapes obligatoires de traitement des dossiers dans les affaires de viols a été élaborée et incluse dans les directives de la police en 2019 ; 2) les compétences des membres de la police et du parquet en matière de violence dans les relations proches, de harcèlement, de viol et de crimes dits d'honneur ainsi que de traitement de ces dossiers ont été renforcées (e.g. une offre de formation continue et de perfectionnement a débuté) ; 3) l'article 745e de la loi sur l'administration de la justice a été amendé en février 2022 pour élargir la possibilité, pour les victimes de viols, d'être entendues par vidéo.

Protection sociale et économique des familles

Prestations familiales

Egalité d'accès aux prestations familiales

Le Comité a ajourné sa conclusion précédente dans l'attente d'informations plus détaillées sur les prestations familiales auxquelles les étrangers ont accès sans condition de durée de résidence ; il a aussi demandé que le Gouvernement prouve que ces prestations sont accessibles aux ressortissants étrangers sans condition de durée de résidence (Conclusions XXI-4 (2019)).

De surcroît, parmi les questions ciblées qu'il a posées, le Comité a demandé si une condition de durée de résidence est imposée aux ressortissants d'autres Etats parties résidant légalement dans le pays pour avoir droit aux prestations familiales.

Le Comité rappelle que les Etats doivent assurer un traitement égal en matière de prestations familiales aux ressortissants des autres Etats parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur leur territoire.

Il a en outre considéré que l'article 16 n'admet aucune condition de durée de résidence en ce qui concerne les prestations contributives ; les Etats parties peuvent cependant prévoir une condition de durée de résidence en ce qui concerne les prestations non contributives, à condition que la durée ne soit pas excessive. La proportionnalité d'une obligation de durée de résidence est examinée au cas par cas eu égard à la nature et au but de la prestation. Une durée de six mois est raisonnable et donc conforme à l'article 16 ; en revanche, les périodes de douze mois, et *a fortiori* de trois à cinq ans, sont excessives et donc contraires à cette disposition (Conclusions XVIII-1 (2006), Danemark).

En réponse, le rapport indique que l'allocation temporaire pour enfant est versée sans condition de résidence. Il faut cependant être éligible à l'une des prestations d'aide sociale pour bénéficier de cette allocation.

Le Gouvernement ne mentionne pas d'autres prestations familiales servies sans condition de résidence. Les allocations familiales (*børne- og ungedyelsen*) sont servies sous condition de résidence ou de travail : au moins l'une des personnes qui a la garde de l'enfant doit avoir résidé ou travaillé au Danemark pendant au moins six mois au cours des dix années précédant la période couverte par le versement. La prestation est toutefois acquise progressivement tous les six mois (i.e. le montant de la prestation va de 8,3 % de l'allocation complète après six mois à 91,7 % après 66 mois de résidence ou d'emploi), de sorte que le droit à la prestation complète est acquis après six années de résidence ou d'emploi au cours des dix années précédant la période couverte par le versement. Cette réglementation s'applique aux ressortissants danois, aux ressortissants étrangers ainsi qu'aux réfugiés ayant obtenu un permis de séjour ou un permis de séjour humanitaire. Pour les personnes visées par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, les périodes passées dans d'autres Etats membres, dans le cadre des règles en vigueur, doivent être incluses dans le calcul de la période accumulée comme s'il s'agissait de périodes passées au Danemark.

L'allocation pour enfant (*børnetilskud*) est soumise à condition de résidence au Danemark pour les ressortissants étrangers (à l'exception des ressortissants de l'UE/EEE et des ressortissants suisses qui peuvent prétendre à ce droit sur la base du droit de l'UE, ainsi que de certaines catégories de réfugiés). Les ressortissants d'autres Etats membres doivent avoir résidé un ou trois ans au Danemark selon le type de prestation. De plus, comme pour l'allocation familiale, le droit à la prestation complète est acquis après six années de résidence ou d'emploi au cours des dix années précédant la période couverte par le versement.

Le Comité considère que la situation du Danemark n'est pas conforme à l'article 16 de la Charte de 1961 aux motifs que la condition de durée de résidence est excessive i) pour l'octroi de l'allocation familiale et ii) pour l'octroi de l'allocation pour enfant aux ressortissants de certains Etats parties (non UE/EEE) résidant légalement dans le pays.

Niveau des prestations familiales

Parmi les questions ciblées qu'il a posées, le Comité a demandé des informations sur les montants versés au titre des prestations familiales ainsi que sur le revenu médian ajusté pour la période de référence. Il a aussi demandé si les prestations destinées aux familles ou aux enfants sont subordonnées à une condition de ressources et, dans l'affirmative, quel est le pourcentage de familles couvertes.

Le Comité rappelle que les prestations familiales doivent assurer un complément de revenu suffisant pour un nombre significatif de familles. Le caractère suffisant des prestations est apprécié relativement à la valeur nette du revenu mensuel médian tel que calculé par Eurostat.

Le Comité note que, selon les données Eurostat (publication du 17 mars 2023), le revenu médian ajusté mensuel était de 2 674 € en 2021.

Le rapport indique qu'il existe plusieurs prestations pour enfants/familles. Il y a notamment l'allocation familiale (*børne- og ungedelsen*, i.e. les allocations pour les enfants et les jeunes de moins de 18 ans), l'allocation pour enfant (*børnetilskud*) et l'allocation temporaire pour enfant (*midlertidigt børnetilskud*). Ces allocations ne sont pas imposables.

Selon les informations publiées sur le site web du ministère des Finances, le montant des allocations familiales varie selon l'âge de l'enfant ; en 2021, il était de 1 543 DKK (environ 207 €, taux de change du 24 août 2023) par mois et par enfant pour la tranche d'âge 0-2 ans, 1 222 DKK (environ 164 €) par mois et par enfant pour la tranche d'âge 3-6 ans et 961 DKK (environ 129 €) par mois et par enfant/jeune pour la tranche d'âge 7-17 ans.

Le montant de l'allocation familiale dépend aussi des revenus : il est réduit de 2 % si les revenus dépassent un certain seuil (818 300 DKK, environ 109 800 €, en 2021).

S'agissant du pourcentage de familles couvertes, le Gouvernement indique qu'en 2022, sur 1,13 millions d'enfants, 94,4 % (soit environ 1,08 millions d'enfants) recevaient une allocation familiale à taux plein.

Le Comité note que le montant des allocations familiales (taux plein) correspondait en 2021 à environ 4,8 %, 6,1 % et 7,7 % du revenu médian ajusté, selon l'âge des enfants (respectivement, 7-17 ans, 3-6 ans et 0-2 ans), et que la proportion d'enfants/de jeunes percevant les allocations familiales à taux plein était très élevée. Il note aussi que d'autres prestations (e.g. l'allocation pour enfant, *børnetilskud*) peuvent être versées en sus des allocations familiales.

Mesures en faveur des familles vulnérables

Parmi les questions ciblées qu'il a posées, le Comité a demandé quelles mesures ont été prises pour garantir que les familles vulnérables puissent répondre à leurs besoins énergétiques, afin de garantir leur droit à un logement d'un niveau suffisant (qui inclut l'accès aux services essentiels).

En réponse, le rapport indique que durant la période 2018-2021, il n'y a pas eu de subventions spécifiques ciblées sur les besoins énergétiques. Cela étant, certaines des mesures générales de politique sociale permettent de fournir un soutien financier à des fins liées à l'énergie. Parmi ces mesures figurent notamment l' « aide financière supplémentaire », le « supplément chauffage » et l'allocation spéciale complémentaire logement.

Dans une question ciblée, le Comité a aussi demandé s'il était prévu de maintenir ou de retirer les mesures temporaires spécifiques éventuellement mises en place pour soutenir financièrement les familles vulnérables pendant la pandémie de covid-19, et, en cas de retrait, quel effet cela devrait avoir sur les familles vulnérables.

En réponse, le rapport indique que l'allocation pour enfant et l'allocation temporaire pour enfant n'ont pas été modifiées en raison de la pandémie de Covid-19.

Logement des familles

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations actualisées sur la disponibilité de logements adéquats et abordables destinés aux familles.

En réponse, le rapport indique qu'il y a environ 627 000 logements sociaux au Danemark, ce qui équivaut à environ 21 % du nombre total de logements ; environ 500 000 d'entre eux sont des habitations familiales. La majorité des logements sociaux sont de haute qualité. Ce sont les autorités locales qui évaluent les besoins locaux en logements sociaux et décident, sur la base de leurs évaluations, de s'engager pour – et de soutenir financièrement – la construction de nouveaux logements.

Le secteur du logement social est réglementé pour que les loyers restent relativement bas. De plus, afin d'assurer aux personnes à faible revenu l'accès à un logement décent, ces personnes ont droit à une aide individuelle au logement. Au début de l'année 2022, 60 % des ménages du secteur du logement social percevaient une aide au logement, dont 50 000 ménages avec enfants ; l'aide au logement couvre en moyenne entre 40 et 60 % du loyer en fonction de la composition du ménage.

Parmi les mesures prises durant la période de référence, le Gouvernement indique qu'afin d'inciter les municipalités à s'engager dans la construction de petits logements sociaux abordables, il a décidé en 2019 de réduire le capital de base qu'elles doivent payer pour les projets dont la taille moyenne des habitations est inférieure à 90 m². Durant la période 2019-2021, les autorités locales ont soutenu environ 5 300 habitations familiales en application de cette nouvelle réglementation, correspondant à environ 2/3 de toutes les habitations familiales

De plus, en novembre 2021, le gouvernement a reçu le soutien du parlement danois pour un accord politique visant à créer un nouveau fonds soutenant les villes mixtes. Le but est de financer la création de logements familiaux abordables pour, entre autres, les familles à faible revenu. Une partie importante des nouveaux logements sera construite dans les grandes villes, où il y a actuellement une pénurie de logements et où il est coûteux de construire de nouveaux logements sociaux.

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé que le prochain rapport fournisse des informations plus détaillées sur tous les aspects du cadre juridique garantissant une protection contre l'expulsion, comme l'obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion, l'accès à des voies de recours judiciaires et à une assistance juridique, et l'indemnisation accordée en cas d'expulsion illégale (Conclusions XXI-4 (2019)).

Le Comité rappelle que pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes risquant d'être expulsées d'un logement doit être prévue par la loi et comporter, entre autres, l'obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ; l'interdiction de procéder à une expulsion la nuit ou l'hiver ; et l'accès à des voies de recours judiciaires.

Dans son rapport, le Gouvernement indique qu'un propriétaire peut résilier un contrat de location en cas de non-paiement du loyer. Le propriétaire adresse une demande écrite (un

rappel) au locataire le troisième jour ouvrable suivant le dernier jour d'échéance de paiement du loyer. Le locataire dispose alors de 14 jours pour régler les arriérés de loyer. Si les arriérés ne sont pas payés dans ce délai, le contrat de location est résilié et le locataire doit immédiatement quitter le logement.

Le propriétaire ne peut pas expulser le locataire par lui-même. Si le locataire ne déménage pas volontairement en cas de résiliation du contrat de bail, le propriétaire doit adresser une requête au tribunal de l'exécution. Dans le secteur des logements sociaux, la loi dispose que le propriétaire est obligé d'informer la municipalité lorsqu'un dossier d'arriéré de loyer est transmis au tribunal de l'exécution.

Conformément à la législation sociale, la municipalité a diverses options en matière d'assistance en cas d'expulsion (conseils sur la possibilité d'obtenir une aide au logement ; aide au paiement de l'arriéré ; aide à la gestion des finances du locataire ; etc.). Lorsqu'elle reçoit notification du propriétaire ou du juge de l'exécution qu'une procédure d'expulsion est en cours et qu'il y a des enfants ou des jeunes de moins de 18 ans dans le ménage, la municipalité doit immédiatement traiter la question de l'assistance. Il en va de même si la municipalité est en possession d'informations selon lesquelles le locataire a besoin d'assistance.

Le Gouvernement ajoute qu'il n'existe pas de règles spécifiques concernant l'indemnisation en cas d'expulsion illégale. Les affaires d'expulsion illégale suivent les principes généraux du droit de l'indemnisation.

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé que le prochain rapport fournisse des informations sur l'accès des familles de réfugiés au logement dans la pratique (Conclusions XXI-4 (2019)).

Le Gouvernement indique que les autorités municipales locales sont responsables du logement des réfugiés. Lorsqu'un réfugié se voit accorder un permis de séjour, le Service danois de l'immigration décide dans quelle municipalité le réfugié doit établir sa résidence. Un réfugié peut être affecté à une municipalité particulière sur la base de circonstances personnelles (e.g. emploi, raison de santé, liens familiaux étroits). Afin de renforcer l'intégration de chacun tout en luttant contre le développement de sociétés parallèles dans certaines zones, les logements ne peuvent en principe pas être attribués dans les quartiers résidentiels vulnérables.

La commune d'affectation doit fournir un logement temporaire aux réfugiés ; elle peut choisir d'offrir un logement permanent, mais n'est pas obligée de le faire. Si un réfugié est accompagné de sa famille, ils seront affectés à la même municipalité et celle-ci doit proposer un logement leur permettant de vivre ensemble.

Les autorités municipales sont tenues de fournir un programme d'intégration à tout réfugié âgé de plus de 18 ans au moment de l'affectation. Ce programme a une durée d'un an, et une durée maximale de cinq ans. A la fin du programme, le réfugié peut s'installer dans la municipalité de son choix, sans conséquence sur ses prestations sociales.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Danemark n'est pas conforme à l'article 16 de la Charte de 1961 aux motifs que :

- la condition de durée de résidence est excessive pour l'octroi de l'allocation familiale (*børne- og ungedelsen*) ;
- la condition de durée de résidence est excessive pour l'octroi de l'allocation pour enfant (*børnetilskud*) aux ressortissants de certains Etats parties (non UE/EEE) résidant légalement dans le pays.

Article 17 - Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport du Danemark.

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle d'examen, il a demandé aux États de répondre aux questions ciblées pour l'article 17 de la Charte de 1961, ainsi que, le cas échéant, aux conclusions précédentes de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions du groupe thématique « Enfants, familles, migrants »).

Le Comité rappelle aussi avoir posé, dans son Introduction générale aux Conclusions 2019, des questions générales au titre de l'article 17. Il a notamment demandé aux États de fournir, dans le rapport suivant, des informations sur les mesures prises pour réduire l'apatridie, faciliter l'enregistrement des naissances, en particulier pour les groupes vulnérables, tels que les Roms, les demandeurs d'asile et les enfants en situation de migration irrégulière, réduire la pauvreté des enfants, lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances pour les enfants issus de groupes particulièrement vulnérables, et d'indiquer dans quelle mesure la participation des enfants était assurée dans les travaux visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation du Danemark n'était pas conforme à l'article 17 de la Charte de 1961 aux motifs que la durée maximale du placement en détention provisoire était excessive et que les mineurs pouvaient être maintenus en isolement cellulaire pendant quatre semaines (Conclusions XXI-4). Par conséquent, son appréciation portera sur les informations fournies par le gouvernement en réponse à la conclusion de non-conformité, aux questions ciblées et aux questions générales.

Le statut juridique de l'enfant

Dans les questions générales, le Comité demandait des informations sur les mesures prises par l'État pour réduire l'apatridie (par exemple, garantir que chaque enfant migrant apatride est identifié, simplifier les procédures d'acquisition de la nationalité et établir l'identité des enfants qui n'ont pas été enregistrés à la naissance). Il demandait aussi des informations sur les mesures prises par l'État pour faciliter l'enregistrement des naissances, en particulier au sein des groupes vulnérables, tels que les Roms, les demandeurs d'asile et les enfants en situation de migration irrégulière.

Il ressort du rapport qu'en règle générale, un enfant acquiert la nationalité danoise par la naissance si l'un de ses parents est danois. Un enfant peut en outre acquérir la nationalité danoise à la suite du mariage de ses parents, si l'un des parents est danois, ou par adoption dans certaines circonstances. La naturalisation est une prérogative exclusive du Parlement danois.

Le rapport indique en outre que la tenue des registres d'état civil, y compris l'enregistrement des naissances, relève de la responsabilité générale du ministère des Affaires ecclésiastiques. Les certificats de naissance de toutes les personnes nées au Danemark sont délivrés par la paroisse où l'enfant est né et non par le Service danois de l'immigration. Ce dernier attribue cependant un numéro d'identification personnel aux enfants de demandeurs d'asile nés au Danemark.

Pauvreté des enfants

Le Comité a précédemment demandé des informations sur le taux de pauvreté des enfants (Conclusions XXI-4).

Dans les questions générales, le Comité demandait des informations sur les mesures prises pour réduire la pauvreté des enfants (y compris les mesures non monétaires telles que l'accès à des services de qualité et abordables dans les domaines de la santé, de l'éducation, du

logement), lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances pour les enfants issus de groupes particulièrement vulnérables, par exemple les minorités ethniques, les enfants roms, les enfants handicapés et les enfants placés. Il était aussi demandé dans quelle mesure la participation des enfants était assurée dans les travaux visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Selon le rapport, créer une véritable égalité des chances pour tous les enfants a été une priorité essentielle des gouvernements danois successifs. Il est possible de percevoir une allocation pour enfants, sous certaines conditions. L'allocation temporaire pour enfants est un complément temporaire, non imposable, destiné aux familles bénéficiaires de minima sociaux. L'allocation pour enfants et jeunes est une prestation non imposable servie à toutes les familles avec enfants au Danemark. Il est également possible de recevoir un soutien spécial pour le logement et une aide pour les dépenses individuelles, outre des subventions pour les médicaments. Cela s'applique à tous les enfants.

Le rapport indique par ailleurs qu'en 2018, les cinq régions du Danemark ont lancé des plans visant à tester une fonction régionale avancée en pédopsychiatrie. Il incombe aux communes de faire en sorte que les enfants et adolescents aient une croissance saine ; elles doivent fournir gratuitement à tous les enfants et adolescents des conseils en matière de santé, une assistance et la réalisation d'un examen fonctionnel par une puéricultrice, jusqu'à la fin de leur scolarité. Les infirmières puéricultrices se concentrent aussi sur la recherche, le soutien et le suivi des adolescents à risque. Pour ce qui est de la médecine générale, les enfants bénéficient d'une prise en charge gratuite. Au Danemark, l'accent est également mis sur la détection précoce et la prévention des troubles mentaux.

Le rapport indique que les enfants bénéficient d'un accès égal aux structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge d'entrée à l'école. Le but est de prévenir l'exclusion sociale grâce au travail général d'accompagnement des enfants, y compris ceux en situation de vulnérabilité. En 2018, il a été décidé d'intensifier les efforts auprès des enfants de familles socialement vulnérables pendant leurs premières années de vie, grâce à la répartition de fonds pour l'emploi de davantage de personnel pédagogique dans les EAJE. Par ailleurs, depuis 2018, chaque EAJE doit veiller à ce que la proportion d'enfants provenant de quartiers vulnérables admis dans l'établissement ne dépasse pas 30 %. De plus, toujours depuis 2018, les enfants issus de quartiers vulnérables doivent obligatoirement fréquenter une garderie 25 heures par semaine pour y suivre un programme d'apprentissage.

Selon le rapport, l'une des principales initiatives est une nouvelle loi sur l'enfance qui confèrera une série de nouveaux droits aux enfants vulnérables, de façon à assurer que la voix de l'enfant soit au premier plan dans les dossiers concernant la mise en œuvre d'un accompagnement spécial. Le Comité note que la loi sur l'enfance n'a pas encore été adoptée.

Le rapport indique que le Conseil national de l'enfance s'emploie à assurer la sauvegarde des droits des enfants et adolescents au Danemark. Il tient compte du point de vue des enfants dans ses travaux : quelque 2 500 enfants de tout le pays constituent le Collège des enfants du Conseil national. Des jeunes sont associés à la préparation de la réforme « Les enfants d'abord » et aux travaux préparatoires de la future loi sur l'enfance.

Le Comité relève qu'en 2021, d'après les données publiées par Eurostat, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale concernait 14 % des enfants au Danemark ; en 2018, ce taux s'établissait à 15,4 %. Le Comité note que ce pourcentage est sensiblement inférieur à la moyenne de l'UE (24,4 % en 2021).

La prévalence de la pauvreté des enfants dans un État partie, qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou dans ses dimensions multiples, est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par cet État pour garantir le droit des enfants et des jeunes à une protection sociale, juridique et économique au titre de l'article 17 de la Charte. Conformément à l'approche adoptée par le Comité en matière de définition et de mesure de

la pauvreté au regard de l'article 30, lorsque le Comité examine la pauvreté des enfants aux fins de l'article 17, il s'intéresse à la fois à l'aspect monétaire et au caractère pluridimensionnel de la pauvreté (Déclaration interprétative, 2013, art. 30). Cette interprétation est reflétée dans les indicateurs et les éléments dont le Comité tient compte lorsqu'il évalue la conformité par l'État partie à l'article 17. Pour les États qui n'ont pas accepté l'article 17, la pauvreté des enfants sera traitée sur le terrain de l'article 30.

Les données d'Eurostat et le taux d'enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les 27 pays de l'UE sont utilisés par le Comité comme point de référence et indicateur clé du respect par l'État des droits consacrés par la Charte. Le Comité tiendra également compte de l'évolution négative du taux d'enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans un État partie. En outre, le Comité tient compte des mesures non monétaires adoptées pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, telles que l'accès à des services abordables et de qualité dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement. Lorsqu'il évalue la conformité de la situation des États au regard de l'article 17, le Comité tient également compte de la mesure dans laquelle la participation des enfants est assurée dans les actions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Le droit à l'assistance

Le Comité a précédemment demandé des informations sur les mesures prises pour fournir des alternatives au placement en rétention d'enfants en situation de migration irrégulière, faire en sorte que tous les enfants non accompagnés soient logés dans des structures appropriées, qu'ils ne soient jamais hébergés avec des adultes et que les frères et sœurs ne soient pas séparés. Il a aussi demandé quelles mesures avaient été prises pour que les enfants non accompagnés soient protégés contre l'exploitation et les mauvais traitements. Il a enfin demandé si le Danemark utilisait les tests osseux et, dans l'affirmative, qu'elles en étaient les conséquences potentielles (Conclusions XXI-4).

Dans la question ciblée, le Comité a demandé des informations sur toute mesure adoptée pour protéger et assister les enfants dans les situations de crise et d'urgence.

En réponse aux questions posées dans les conclusions précédentes, le rapport indique que la prise en charge des personnes dans le système d'asile du Danemark incombe généralement au Service danois de l'immigration. Ce service considère les mineurs non accompagnés comme un groupe particulièrement vulnérable qui requiert une prise en charge spéciale. Même si aucune loi n'interdit explicitement la rétention des mineurs par les services de l'immigration, au Danemark le dispositif d'accueil et d'hébergement n'a pas recours au placement en rétention des mineurs non accompagnés. Il convient aussi de noter qu'en vertu de l'article 37.10 de la loi sur les étrangers, les mineurs non accompagnés ne peuvent pas être placés en prison.

Le rapport indique en outre que les mineurs non accompagnés ne sont pas hébergés avec des adultes ; ils sont généralement accueillis avec d'autres mineurs du même âge et du même sexe. Si le comportement d'un mineur non accompagné prête à soupçons, le personnel des structures d'accueil dédiées est tenu de faire part de ses préoccupations aux services sociaux.

Le Comité relève dans une autre source (Manuel du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans les situations de crise ou d'urgence) que lorsqu'un demandeur d'asile mineur non accompagné est considéré comme une victime potentielle de la traite des êtres humains, son dossier est étudié et une décision prise dès que possible en raison de la vulnérabilité du mineur.

En ce qui concerne les tests osseux, le rapport indique que lorsqu'un mineur sollicite l'asile au Danemark, le Service danois de l'immigration peut lui demander de consentir à une évaluation de l'âge dans le cadre de la procédure d'asile. C'est le cas en l'absence de document attestant de l'âge, si le mineur semble avoir un âge plus élevé que ce qu'il affirme.

Le mineur est toujours représenté par un adulte lors de l'entretien de demande d'asile. La législation danoise ne précise pas quelles méthodes de détermination de l'âge peuvent être utilisées. Cependant, l'évaluation est effectuée sur la base d'un examen somatique / médical, d'une radiographie dentaire, d'une radiographie du poignet gauche et d'un examen physique général. Le Comité rappelle avoir déjà estimé que l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés était inadaptée et inefficace (*Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c. France*, réclamation n° 114/2015, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, § 113). Partant, le Comité considère que la situation du Danemark n'est pas conforme à l'article 17 de la Charte de 1961 au motif que les tests osseux sont utilisés pour déterminer l'âge des enfants en situation de migration irrégulière.

En réponse à la question ciblée, le rapport indique qu'en 2020, en lien avec la pandémie de covid-19, 13,5 millions de couronnes danoises (soit 1,8 million d'euros environ) ont été alloués à un certain nombre d'organisations qui offraient des conseils et une aide concrète aux enfants vulnérables et à leurs familles. Un accord a également été conclu afin d'assurer que les enfants socialement vulnérables, entre autres, puissent vivre la crise sanitaire le mieux possible. Des activités d'été ont été programmées, des moyens supplémentaires ont été dégagés pour lutter contre la solitude, et une prime de Noël a été versée aux familles vulnérables. En 2021, une enveloppe d'aide en faveur des enfants vulnérables a été distribuée. Le rapport mentionne également une initiative visant l'apprentissage et le bien-être des écoliers après la pandémie de covid-19.

Les droits des enfants confiés à l'assistance publique

Dans sa conclusion précédente, le Comité a demandé à être informé de toute évolution dans ce domaine et de toutes les mesures prises pour réduire le nombre d'enfants placés en institution (Conclusions XXI-4).

Selon le rapport, la réforme « Les enfants d'abord » vise à assurer que les enfants vulnérables bénéficient de l'aide dont ils ont besoin plus tôt qu'actuellement. Selon la loi danoise, les mesures sociales décidées dans chaque cas doivent toujours se fonder sur une évaluation individuelle des besoins de l'enfant, réalisée par un professionnel. La réforme comporte notamment une initiative favorable à l'implantation de « maisons familiales » dans toutes les communes danoises afin de renforcer les mesures de prévention et d'intervention précoce pour les enfants et les familles vulnérables.

Le rapport indique qu'au cours des dernières années, le nombre d'enfants placés a diminué au Danemark, tout particulièrement le nombre d'enfants placés en institution. Il y a eu une légère augmentation du nombre d'enfants placés en famille d'accueil.

Le Comité relève que selon les données publiées par l'Unicef, en 2021, de tous les enfants pris en charge, la proportion d'enfants accueillis en institution s'élevait à 33 % au Danemark ; 66 % des enfants faisaient l'objet d'une prise en charge familiale formelle.

Enfants en conflit avec la loi

Le Comité a précédemment conclu que la situation du Danemark n'était pas conforme à l'article 17 de la Charte de 1961 aux motifs que la durée maximale de la détention provisoire était excessive et que les mineurs pouvaient être placés à l'isolement pendant quatre semaines. Il a demandé à être informé de l'évolution de la situation et quelle était la peine de prison maximale pouvant être infligée à un mineur (Conclusions XXI-4).

Le rapport fait état de l'adoption, en 2018, de la loi relative à la lutte contre la délinquance juvénile. Le but de cette loi est de déterminer des mesures de prévention individuelles et ciblées pour les enfants et adolescents âgés de 10 à 17 ans. Les mesures doivent être mises en œuvre dans l'intérêt supérieur de l'enfant, être holistiques, fondées sur les propres

ressources de l'enfant ou adolescent et organisées sur la base d'une évaluation spécifique de la situation de l'intéressé et de sa famille.

Le rapport indique que l'âge de la responsabilité pénale est fixé à 15 ans au Danemark. Conformément aux dispositions de l'article 33.3 du Code pénal, un délinquant âgé de moins de 18 ans au moment des faits ne peut pas être condamné à la réclusion criminelle à perpétuité. La peine maximale encourue par un mineur de moins de 18 ans ne peut être supérieure à huit ans d'emprisonnement lorsqu'une infraction très grave a été commise. Les mineurs de moins de 18 ans peuvent être placés en détention provisoire pendant quatre mois lorsque le prévenu est inculpé de faits passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans ou pendant huit mois lorsque le prévenu est inculpé de faits passibles d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six ans. Le Comité rappelle avoir précédemment considéré qu'une durée de détention provisoire de huit mois ou de sept mois n'était pas conforme à la Charte (Conclusions XX-4, 2015, Danemark, Conclusions 2019, République slovaque). Il considère que pour être conforme à la Charte, la détention provisoire ne devrait pas excéder six mois pour un mineur.

Le Comité relève dans une autre source (Rapport au Gouvernement danois relatif à la visite effectuée au Danemark par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, publié le 7 janvier 2020) que la durée maximale de l'isolement a été réduite à trois jours en règle générale, et à sept jours dans des circonstances spécifiques. Cependant, la durée maximale de quatre semaines est toujours applicable en cas de violences à l'encontre du personnel.

Compte tenu des informations fournies, le Comité note que la situation du Danemark n'a pas changé et reconduit sa conclusion de non-conformité à la Charte de 1961 aux motifs que la durée maximale de la détention provisoire est excessive et que les mineurs peuvent être placés à l'isolement pendant quatre semaines.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation du Danemark n'est pas conforme à l'article 17 de la Charte de 1961 aux motifs que :

- les tests osseux sont utilisés pour déterminer l'âge des enfants en situation de migration irrégulière ;
- la durée de la détention provisoire des mineurs est excessive ;
- les mineurs peuvent être placés à l'isolement pendant quatre semaines.