



Rapport explicatif de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale et de son Protocole additionnel

Paris, 11.XII.1953

I. Introduction

1. La Convention européenne d'assistance sociale et médicale a été élaborée et signée en même temps que les Accords intérimaires européens concernant les régimes de sécurité sociale ⁽¹⁾. De même que ces Accords, cette Convention est assortie d'un Protocole qui étend le bénéfice de ses dispositions aux réfugiés, dans le sens que la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés donne à ces termes.

2. Ouverts à la signature le 11 décembre 1953, la Convention européenne d'assistance sociale et médicale et son Protocole additionnel sont entrés en vigueur le 1er juillet 1954. Au 1er janvier 2000, la Convention européenne d'assistance sociale et médicale était ratifiée par 17 Etats membres : la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Turquie et le Royaume-Uni. Le Protocole additionnel lie les mêmes Etats, à l'exception de Malte.

3. Il est fait référence à la Convention européenne d'assistance sociale et médicale dans la Charte sociale européenne et dans la Charte Sociale européenne révisée et, plus précisément, à l'article 13, paragraphe 4. L'article 13 de la Charte traite du droit à l'assistance sociale et médicale. Le paragraphe 4 de cet article précise à l'Etat contractant que ce droit doit également être reconnu aux ressortissants des autres Etats contractants se trouvant légalement sur son territoire et que l'exercice de ce droit doit s'opérer conformément aux obligations découlant de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale.

4. La Convention européenne d'assistance sociale et médicale est un instrument de coordination, dont les dispositions sont directement applicables. Si des difficultés surgissent relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention, il appartient à l'autorité compétente de l'Etat contractant confronté aux difficultés de tenter de les résoudre avec les autorités compétentes des autres Etats contractants ou, en cas d'échec, de porter le différend devant un organisme arbitral dont la décision est obligatoire et sans appel (art. 20 de la Convention). Il n'a jusqu'à présent pas été fait appel à cette procédure.

(*) Voir le document [CM/Inf\(2001\)42](#) du 21 novembre 2001.

(1) La Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont signé à Bruxelles, le 17 mars 1948, un "Traité réglant leur collaboration en matière économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective". Conformément à l'esprit de ce Traité, ces cinq Etats ont résolu d'étendre leur coopération dans le domaine social et, à cette fin, ont signé à Paris, le 7 novembre 1949, une "Convention d'assistance sociale et médicale". C'est en 1950 que le Comité des experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe a proposé l'élaboration d'une Convention d'assistance sociale et médicale qui étendrait à tous les membres du Conseil de l'Europe les dispositions de la Convention liant les cinq Etats précités..

II. Commentaires

Le Titre I (art. 1 à 5) contient les dispositions générales de la Convention.

Article 1

5. L'article 1 énonce le principe fondamental sur lequel repose la Convention, à savoir le principe d'égalité de traitement. Chaque Partie contractante s'engage à faire bénéficier, sur une base d'égalité de traitement, les ressortissants des autres Parties contractantes qui se trouvent en séjour régulier sur son territoire de l'assistance sociale et médicale qu'elle prévoit pour ses propres ressortissants. L'article 1 contient un autre élément important, celui du séjour régulier. Pour qu'une personne puisse bénéficier des prestations d'assistance sociale et médicale, elle doit être en « séjour régulier » sur le territoire d'une Partie contractante. La Convention s'applique donc aux ressortissants d'une Partie contractante qui sont en séjour régulier sur le territoire d'une autre Partie contractante, et ceci indépendamment de la longueur de leur séjour. Les seules conditions d'attribution de l'assistance sociale et médicale sont le caractère régulier du séjour et l'existence d'une situation de besoin. Pour déterminer si une personne se trouve en séjour régulier, il faut se référer aux législations des Parties contractantes qui réglementent les conditions d'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire respectif, sans oublier les traités internationaux qui peuvent modifier ces conditions.

Article 2

L'article 2 contient un certain nombre de définitions à la lettre (a).

6. "L'assistance" englobe les moyens d'existence et les soins que nécessite l'état des personnes démunies de ressources. De l'avis du Comité européen des Droits Sociaux de la Charte Sociale européenne, « quelle que soit la forme de cette assistance, prestations en espèce et/ou prestations en nature, il importe que cette assistance soit accordée tant que dure l'état de besoin afin que l'intéressé puisse mener une vie décente » ⁽¹⁾.

7. L'assistance, au sens de la Convention, ne vise ni les pensions non-contributives ni les prestations aux victimes de guerre ou de l'occupation. Cette restriction s'explique par le fait que les pensions non-contributives sont des prestations de sécurité sociale visées par l'Accord Intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants. Quant aux prestations aux victimes de guerre ou de l'occupation, elles font en règle générale l'objet d'une législation distincte des législations de sécurité sociale et d'assistance sociale.

8. La définition des termes « ressortissant » et « territoire » est laissée à chaque Partie contractante mais cette dernière doit communiquer aux autres Parties contractantes, par l'intermédiaire du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la portée qu'elle attribue à ces termes en ce qui la concerne. Par ailleurs les ressortissants d'un Etat qui ont perdu leur nationalité sans en avoir été déclarés déchus et qui, dès lors, sont devenus apatrides, sont considérés comme ressortissants de cet Etat tant qu'ils n'ont pas acquis une autre nationalité.

9. « Etat d'origine » signifie, dans le contexte de la Convention, l'Etat dont la personne qui entend bénéficier de la Convention est ressortissante.

10. Enfin, la lettre (b) fait obligation aux Etats d'énumérer à l'annexe I de la Convention les lois et règlements auxquels s'applique la Convention et de spécifier à l'annexe II les réserves qu'ils entendent formuler.

(1) Comité européen des Droits Sociaux, Conclusions XIII-4, p.59.

11. Pour déterminer le cadre de son application, la Convention se réfère aux législations nationales des Parties contractantes. Les renseignements les concernant apparaissent dans les annexes. Par conséquent, toute Partie est obligée, au moment du dépôt de l'instrument de ratification, de fournir des informations précises par le biais desdites annexes. Les annexes jouent ainsi un rôle clé pour déterminer les engagements des Parties contractantes.

Article 3

12. Aux termes de cet article, ce sont les règles en vigueur dans l'Etat dont est ressortissante la personne (Etat d'origine) qui sont applicables pour apporter la preuve de la nationalité de cette personne.

Article 4

13. Un autre principe important est fixé à l'article 4, celui du non remboursement par l'Etat d'origine des prestations d'assistance. Les frais d'assistance engagés par une Partie contractante pour un ressortissant d'une autre Partie contractante sont à la charge de la Partie contractante qui a accordé l'assistance.

Article 5

14. Si la législation d'une Partie contractante prévoit la récupération, sur des tiers tenus à obligation pécuniaire envers une personne ou obligés de pourvoir à son entretien, des sommes allouées à cette personne au titre de l'assistance, l'article 5 prévoit que, pour autant que la législation des Etats en cause le permette, les autres Parties contractantes assistent cette Partie contractante dans la mise en oeuvre d'une entraide administrative pour faciliter le recouvrement de ces créances. Cependant, il semble que cette disposition soit rarement appliquée. L'intervention de tiers, qui sont souvent des compagnies d'assurance qui interviennent directement en faveur de la personne assistée, réduit le coût d'assistance.

Le Titre II (articles 6 à 10) vise le cas particulier du rapatriement.

Article 6

15. En ce qui concerne les ressortissants d'une autre Partie contractante résidant en séjour régulier, la lettre (a) de l'article 6 précise un élément important, à savoir que le besoin d'assistance n'est pas un motif de rapatriement. Une Partie contractante ne peut donc expulser un ressortissant d'une autre Partie contractante au motif que celui-ci ne peut plus subvenir à ses besoins ou nécessite les soins que requiert son état. Mais la lettre (b) précise que le droit d'expulsion n'est pas remis en cause, ceci pour autant que le motif d'expulsion ne soit pas un besoin d'assistance.

Article 7

16. L'article 7 contient la possibilité de déroger à l'article 6 lettre (a) pour autant que trois conditions soient remplies cumulativement. La première a trait à la fois à l'âge et à la durée de séjour de l'intéressé. Son rapatriement peut être envisagé seulement s'il est entré sur le territoire avant d'avoir atteint l'âge de 55 ans et qu'il y a résidé de façon continue depuis moins de 5 ans ou s'il est entré sur le territoire après l'âge de 55 ans et qu'il y a résidé depuis moins de 10 ans. A cela doit s'ajouter que son état de santé permette le rapatriement et enfin qu'il n'ait pas d'attaches étroites avec le pays de résidence. En ce qui concerne la question de la notion "d'attaches étroites", il faut noter que ce terme laisse une marge d'interprétation aux Parties contractantes. Il est donc difficile de lui donner un contenu précis. Toutefois, cette question n'a pas suscité de sérieux problèmes lors de la préparation de la Convention. Pour les représentants des Etats, il était clair qu'il s'agit de toutes sortes de liens que la personne peut avoir avec le lieu de résidence, p. ex., des liens familiaux, sociaux et culturels. A cet égard, il y a lieu d'observer que la Convention impose à la lettre (b) de ne recourir au

rapatriement qu'avec une grande modération et seulement lorsque des raisons d'humanité n'y font pas obstacle. Enfin la lettre (c) précise que si le rapatriement s'exerce à l'égard d'un assisté, il convient d'offrir à son conjoint et aux enfants toutes facilités pour l'accompagner. A noter encore que certaines périodes de résidence peuvent être déduites lorsque l'Etat procède au calcul de la durée de résidence accomplie sur son territoire (art. 14 de la Convention).

Article 8

17. Cet article précise qu'en cas de rapatriement, les frais sont à la charge de la Partie contractante qui l'exécute. L'Etat d'origine s'engage à recevoir ses ressortissants rapatriés. Enfin, les autres Parties contractantes ne doivent pas faire obstacle au passage sur leur territoire des personnes rapatriées.

Article 9

18. Cet article prévoit qu'en cas de contestation sur la nationalité de l'assisté, c'est à l'Etat dont l'assisté se prétend ressortissant d'apporter la preuve que tel n'est pas le cas dans un délai de 30 jours ou, si ce n'est pas possible, dans le plus bref délai.

Article 10

19. Cet article précise les modalités administratives du rapatriement: information des autorités diplomatiques ou consulaires de l'Etat d'origine, information des autorités du ou des pays de transit, entente entre le pays de résidence et le pays d'origine pour la désignation des lieux de remise de l'intéressé.

Le Titre III (articles 11 à 14) de la Convention comporte diverses dispositions concernant la résidence.

20. Ces dispositions sont particulièrement importantes pour ce qui concerne le titre II sur le rapatriement. Elles sont destinées à permettre aux Parties de décider si une personne qui fait une demande d'assistance réside ou non dans le pays et y a résidé de manière continue depuis cinq ans (ou dans certains cas, dix ans). Dans l'affirmative, cette personne ne peut pas être rapatriée au motif qu'elle a besoin d'assistance.

Article 11

21. L'article 11 précise ce que signifie l'adjectif «régulier» au sens de la Convention. Ainsi que l'explique le rapport au sujet de l'article 1, le caractère régulier est déterminé par les lois et règlements des Parties contractantes. Les documents énumérés à l'annexe III peuvent servir à établir la preuve de la résidence.

Article 12

22. L'article 7 de la Convention autorise le rapatriement si certaines conditions sont remplies. L'une de ces conditions a trait à la durée de résidence accomplie par l'intéressé sur le territoire de la Partie contractante qui accorde l'assistance. L'article 12 précise que c'est à la Partie qui accorde l'assistance de fixer la date de départ de cette durée et qu'elle doit s'appuyer pour ce faire soit sur des preuves résultant d'enquêtes administratives, soit sur des documents énumérés à l'annexe III, soit sur des documents que ses lois et règlements considèrent comme faisant foi de la résidence. L'intéressé peut contester ces documents s'il est en mesure de produire d'autres moyens de preuve.

Article 13

23. La lettre (a) précise de quelle façon est attestée la continuité de la résidence de la personne. Cette continuité est attestée par tous moyens de preuve en usage dans le pays qui accorde l'assistance. La lettre (b) précise que la continuité de la résidence n'est pas interrompue par des absences inférieures à 3 mois, à condition que ces absences ne soient pas motivées par un rapatriement ou une expulsion. Une absence de 6 mois ou plus interrompt la continuité de la résidence. En ce qui concerne une absence d'une durée de 3 et 6 mois, il doit être décidé si l'intéressé a maintenu ses liens avec le pays durant son absence et s'il a manifesté son intention de revenir dans le pays, auquel cas la continuité de sa résidence devrait être maintenue.

Article 14

24. Les périodes au cours desquelles des prestations d'assistance à la charge des fonds publics, versées conformément aux lois et règlements mentionnés à l'Annexe I, ont été perçues par l'intéressé, n'entrent pas dans le calcul de la durée de résidence. Mais si, durant ces périodes, l'intéressé a perçu, pendant un certain laps de temps, des soins médicaux pour maladies aiguës ou des soins de courte durée, ce laps de temps entre dans le calcul de la durée de résidence.

Le Titre IV (article 15 à 24) contient un certain nombre de dispositions diverses, essentiellement d'ordre technique.

Article 15

25. L'article 15 prévoit une assistance mutuelle entre les autorités (administratives, diplomatiques, consulaires) des Parties contractantes pour la mise en oeuvre de la Convention.

Article 16

26. Les lettres (a) et (b) de l'article 16 comportent des dispositions relatives, respectivement, à la notification par les Parties contractantes de toute modification aux lois et règlements qui pourrait affecter le contenu des annexes I et III et à la notification des nouvelles lois ou nouveaux règlements non encore couverts par l'annexe I.

27. Aux termes de l'article 16, lettre (b), les Parties contractantes peuvent formuler des réserves non seulement au moment de la ratification, mais aussi après celle-ci. Toute réserve ultérieure devra cependant concerner de nouveaux textes législatifs ou réglementaires et être formulée en même temps que leur notification.

28. Toute information reçue d'une Partie contractante dans le cadre des lettres (a) et (b) de l'article est communiquée aux autres Parties contractantes par le Secrétaire Général (lettre (c)).

Article 17

29. L'article 17 précise que, si elles le souhaitent, deux Parties contractantes peuvent conclure un accord pour les cas d'assistance accordée antérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention.

Article 18

30. L'article 18 garantit que la ratification de la Convention n'aura pas pour effet de déroger à un quelconque droit qui serait plus favorable, acquis en vertu de dispositions législatives ou réglementaires nationales, de conventions internationales ou d'accords internationaux.

Article 19

31. L'article 19 précise que les trois Annexes font partie intégrante de la Convention. Pour permettre une application correcte de la Convention, les Parties contractantes sont tenues de mettre à jour, dès que nécessaire, les Annexes I et III.

Article 20

32. L'article 20 régit le règlement des différends.

33. Conformément à l'article 20, lettre (a), toutes les difficultés relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention devront d'abord être réglées si possible d'un commun accord par les autorités compétentes des Parties contractantes. Il en résulte que c'est aux Parties contractantes qu'il appartient de donner aux dispositions de la Convention une interprétation authentique qui fasse foi.

34. Dans les cas où le différend n'a pu être réglé par voie de négociation, il sera recouru à l'arbitrage, la décision ainsi rendue étant obligatoire et sans appel.

Article 21

35. L'article 21 contient des dispositions type concernant la signature et la ratification, telles qu'adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Article 22

36. L'article 22 vise la possibilité pour les Etats non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à la Convention sur invitation du Comité des Ministres et indique la procédure à suivre en pareille hypothèse.

Article 23

37. L'article 23 contient les dispositions types de notification par le Secrétaire Général des informations importantes qu'il aurait reçues conformément aux dispositions de la Convention (voir aussi l'article 16, lettre (c)).

Article 24

38. Bien que la Convention soit conclue pour une durée préliminaire de deux ans, elle restera en vigueur indéfiniment, d'année en année sans qu'un acte positif soit nécessaire à cet effet. En revanche, la Partie contractante qui désirerait rompre ses engagements en vertu de la Convention, devrait la dénoncer formellement; la procédure de dénonciation a été, pour des raisons pratiques, établie de telle manière que la dénonciation prendrait effet à l'expiration soit de la période initiale de deux ans, soit de toute période ultérieure d'un an.

III. Commentaires concernant le Protocole relatif aux réfugiés

39. Le Protocole concerne toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui a obtenu le statut de réfugié dans une Partie contractante.

Article 1

40. L'article 1 définit le terme «réfugié» en reprenant la définition de l'article 1 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Cette définition a été modifiée par un protocole à la Convention des Nations Unies signé le 31 janvier 1967.

41. La déclaration mentionnée à l'article 1, paragraphe B, n'a plus d'intérêt après la modification de la définition de la Convention des Nations Unies en 1967.

Article 2

42. L'article 2 stipule que le titre I de la Convention d'assistance, qui concerne le droit à l'assistance, s'applique aux réfugiés dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants des Parties à l'accord.

Article 3

43. Le paragraphe 1 stipule que les dispositions du titre II de la Convention relatives au rapatriement ne s'appliquent pas aux réfugiés.

44. En ce qui concerne les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié dans une Partie contractante où elles résident en séjour régulier, elles ne peuvent être renvoyées dans le pays qu'elles ont fui car cela constituerait une violation de la Convention des Nations Unies.

45. De même, les dispositions du titre II ne concernent pas les réfugiés qui ont obtenu le statut de réfugié dans une Partie contractante et qui se rendent dans une autre Partie contractante. Cependant, dans les cas où l'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés ouvert à la signature à Strasbourg le 16 octobre 1980 s'applique, un réfugié doit être réadmis par la première Partie contractante tant que le transfert de responsabilité n'a pas eu lieu.

Articles 4 et 5

46. Les articles 4 et 5 sont des dispositions finales classiques.

IV. Commentaires concernant les Annexes à la Convention

47. Les annexes I à III font partie intégrante de la Convention. Les Etats sont tenus de donner les informations devant être insérées dans les annexes I et III au moment de la ratification de la Convention. Seule une Partie contractante peut contester le contenu des annexes visant une autre Partie contractante. Les Parties contractantes sont tenues de mettre à jour les annexes dès que nécessaire afin d'assurer une application correcte de la Convention.

Annexe I

48. L'article 2, lettre (b), de la Convention, prévoit que les lois et règlements en vigueur sur les territoires des Parties contractantes auxquels la Convention est applicable sont énumérés à l'annexe I.

49. Aux termes de l'article 1 de la Convention, chacune des Parties contractantes s'engage à faire bénéficier les ressortissants des autres Parties contractantes, en séjour régulier sur son territoire et qui sont privés de ressources suffisantes, à l'égal de ses propres ressortissants et aux mêmes conditions, de l'assistance sociale et médicale prévue par la législation en vigueur sur son territoire. Il en résulte que les Parties contractantes doivent, en principe, énumérer à l'annexe I toutes les lois et tous les règlements en matière d'assistance sociale et médicale en vigueur sur leur territoire au moment de la ratification de la Convention. En effet, si les Parties n'étendaient pas l'application de la Convention à tous les textes législatifs pertinents, les ressortissants des autres Parties ne bénéficieraient plus d'un traitement égal à celui des ressortissants de l'Etat d'accueil.

Annexe II

50. L'article 2, lettre (b), de la Convention, prévoit que les Etats peuvent énumérer des réserves à l'annexe II. Ces réserves doivent être formulées au moment de la ratification de la Convention. Si les lois et règlements mentionnés à l'annexe I sont abrogés, modifiés, complétés ou remplacés après la ratification de la Convention, la nouvelle législation ou réglementation doit être mentionnée dans l'annexe I, accompagnée des réserves éventuelles à l'annexe II (article 16 de la Convention).

Annexe III

51. L'annexe III sert à faciliter l'application de la Convention, en établissant la liste des documents faisant foi de la résidence et visés à l'article 12 de la Convention.