

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



25 avril 2008

Pièce n° 1

Defence for Children International (DCI) c. Pays-Bas
Réclamation n° 47/2008

RECLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 4 Février 2008

Secrétariat de la Charte sociale européenne
Direction générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
67075 Strasbourg Cedex

Amsterdam, le 14 janvier 2008

Réclamation collective
Defence for Children International c. Pays-Bas

Objet de la réclamation

L'organisation « Defence for Children International » (ci-après « la DCI ») invite le Comité européen des Droits sociaux (ci-après « le Comité ») à dire que le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas rempli ses obligations au titre de la Charte sociale révisée (ci-après « la Charte révisée ») concernant le droit des enfants et des adolescents au logement.

Recevabilité

Etat défendeur

Les Pays-Bas sont partie à la Charte révisée, et ont accepté la procédure de réclamations collectives prévue par le Protocole additionnel de 1995 (ratifié le 3 mai 2006).

Articles visés

Article 11: droit de bénéficier de toutes mesures permettant de jouir du meilleur état de santé possible;

Article 13: droit à l'assistance sociale et médicale;

Article 16: droit de la famille, cellule fondamentale de la société, à une protection économique, juridique et sociale appropriée;

Article 17: droit des enfants et des adolescents à une protection économique, juridique et sociale appropriée;

Article 30: droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale;

Article 31: droit au logement;

Lus seuls ou en combinaison avec l'article E relatif à la non-discrimination.

L'article 11 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment:

- 1- à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
- 2 - à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé;
- 3 - à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents.

L'article 13 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent:

- 1 - à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état;
- 2 - à veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux;
- 3 - à prévoir que chacun puisse obtenir, par des services compétents de caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel et d'ordre familial;
- 4 - à appliquer les dispositions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953.

L'article 16 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

L'article 17 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:

- 1a - à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin;
- 1b - à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation;
- 1c - à assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial;
- 2 - à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire.

L'article 30 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

a - à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b - à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.

L'article 31 de la Charte révisée est rédigé comme suit.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

1 - à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;

2 - à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;

3 - à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Ces articles peuvent être lus seuls ou en combinaison avec la clause de non-discrimination énoncée à l'article E.

L'article E de la Charte révisée est rédigé comme suit.

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

Statut de l'organisation « Defence for Children International »

La DCI est une organisation internationale non gouvernementale représentée dans 42 pays, qui cherche notamment à améliorer et à défendre les droits des enfants ; elle s'attache, pour ce faire, à mettre au jour les atteintes aux droits des enfants, à les dénoncer et à les porter devant la justice.

La DCI est l'une des organisations habilitées à présenter des réclamations collectives au titre de la Charte sociale révisée.

Elle a donné mandat à son antenne néerlandaise de former la présente réclamation contre les Pays-Bas le 30 mai 2007 (voir pièce jointe n° I).

Pour les besoins de la procédure, M. Pim FISCHER, M. Joris SPRAKEL et M. Neal BLOMJOUS ont été désignés comme conseillers par la DCI, conformément à l'article 25§2 du Règlement du Comité européen des Droits sociaux.

La réclamation bénéficie du soutien des organisations néerlandaises de défense des droits de l'homme - Stichting LOS*, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten** et UNICEF Pays-Bas (voir pièce jointe n° II).

Réclamation

* Stichting LOS est une structure d'aide aux immigrés sans papiers (site Internet: www.stichtinglos.nl).

** Section néerlandaise de la Commission internationale de Juristes (CIJ) (site Internet: www.njcm.nl).

L'organisation « Defence for Children International » considère que le logement représente en soi un droit fondamental des enfants et est une condition nécessaire à l'exercice de divers autres droits qui leur sont accordés par la Charte sociale révisée. Ainsi, il n'est pas possible de jouir d'un état de santé, fût-il minimum, sans logement d'un niveau suffisant. L'épanouissement des enfants se trouve également entravé car, sans logement d'un niveau suffisant, ils ne peuvent avoir une vie familiale correcte ; leur scolarité sera elle aussi perturbée en raison du manque d'espace privé dans les logements surpeuplés.

La réclamation concerne plus particulièrement la situation des enfants qui vivent aux Pays-Bas sans y avoir de résidence légale. Bien que les enfants légalement présents sur le territoire puissent eux aussi être confrontés à des problèmes de logement, la présente réclamation porte essentiellement sur ceux qui résident illégalement aux Pays-Bas et qui sont, de ce fait, très vulnérables.

Le fait que ces enfants soient en situation irrégulière peut être dû à l'échec d'une procédure d'immigration (demande d'asile ou immigration ordinaire¹) mais il arrive, bien souvent, qu'aucune demande d'obtention d'un titre de séjour n'ait été faite préalablement. Des problèmes d'accès aux services administratifs peuvent également survenir durant le délai d'attente d'une décision relative à une immigration ordinaire. Celle-ci étant réputée volontaire, les intéressés n'ont en général pas droit aux services publics pendant cette période.

Les Pays-Bas comptent un nombre considérable d'enfants en situation irrégulière, qui sont exclus par la loi du bénéfice de la plupart des services publics. Les estimations concernant le nombre d'étrangers qui ne résident pas légalement aux Pays-Bas varient. D'après les autorités, ils seraient entre 75 000 et 185 000 adultes et entre 25 000 et 60 000 enfants².

Portée de la Charte

L'organisation « Defence for Children International » a conscience qu'au regard de la Charte les étrangers en situation irrégulière ne peuvent revendiquer les droits consacrés par ce texte. L'Annexe à la Charte révisée indique clairement que sa portée est limitée aux "étrangers dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée". La Charte révisée veut aussi que les réfugiés et apatrides bénéficient d'un traitement aussi favorable que possible.

Une interprétation stricte de l'Annexe à la Charte révisée impliquerait que les personnes concernées par la présente réclamation, à savoir des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas, ne sont pas protégées par la Charte révisée. La DCI soutient néanmoins, en se référant à la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 14/2003, que le logement, au même titre que les soins de santé,

¹ L'immigration dite ordinaire est celle qui repose sur des motifs ordinaires : travail, études, mariage ou regroupement familial (pour les non-demandeurs d'asile) ; elle couvre aussi, par exemple, le séjour prolongé (temporaire) de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée mais qui ont besoin de soins médicaux.

² Kamerstukken II, 2006-2007, 19 637, n° 60.

Des études réalisées par le Gouvernement néerlandais (WODC) estiment le nombre total d'étrangers en situation irrégulière aux Pays-Bas à 128 907 personnes en 2006, dont 88 116 non européens (Van der Heijden, P.G.M, G. van Gils, M. Cruijff en D. Hessen, *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*, Ministerie van Justitie 2006-2, IOPS-Utrecht, Universiteit Utrecht, novembre 2006).

constitue un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine. Elle demande par conséquent au Comité de juger contraire à la Charte révisée une législation ou une pratique qui refuse le droit au logement à des ressortissants étrangers, même s'ils résident illégalement sur le territoire.

La DCI note par ailleurs que la Charte révisée a été rédigée dans le but de permettre l'exercice effectif des droits qui y sont conférés. Le Comité a attiré l'attention sur ce point, en insistant sur l'interconnexion entre la Charte révisée et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme. La portée de la Charte révisée s'en trouve ainsi élargie : en ratifiant les traités des droits de l'homme, les Parties à la Charte révisée ont en effet garanti aux étrangers non couverts par ce texte des droits identiques ou inséparables de ceux qu'il consacre³.

Fondement en droit international

Etant donné que la présente réclamation collective porte plus particulièrement sur l'attribution de logements aux enfants, la DCI invite le Comité à examiner les droits inscrits dans la Charte révisée à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ci-après : « la CRC »).

Le Comité a, en une précédente occasion, déclaré que la Charte révisée est directement inspirée de la CRC et que, par conséquent, l'article 17 de la Charte révisée garantit de façon générale le droit des enfants et des adolescents aux soins et à l'assistance⁴. Il a également indiqué, par la suite, que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est l'un des traités les plus ratifiés, qu'il a été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et qu'il était donc tout à fait opportun de le prendre en considération⁵.

La portée de la CRC est plus large que celle de la Charte révisée. La Convention entend protéger toutes les personnes âgées de moins de 18 ans relevant de la juridiction de l'Etat partie. Son article 2 interdit la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, dans l'exercice des droits prévus par la Convention. Cette interdiction couvre aussi la discrimination exercée à l'égard d'enfants non nationaux, migrants, réfugiés ou demandeurs d'asile⁶.

En 2005, le Secrétariat de la Charte sociale européenne a élaboré un document d'information consacré aux droits des enfants protégés par la Charte révisée⁷, dont il ressort que cette protection est double. Premièrement, certains droits revêtent une importance particulière pour les enfants, comme le droit à une vie familiale (article 16) et le droit à la santé (article 11). Deuxièmement, certains droits concernent exclusivement les enfants – droit des enfants à une protection sociale, juridique et économique (article 17).

Bien que les droits des enfants soient couverts par la Charte révisée, la DCI fera également référence, dans la présente réclamation collective, au droit correspondant de la CRC. Elle considère en effet que ce texte témoigne de la

³ Comité européen des Droits sociaux, *Conclusions 2005, Déclaration interprétative de l'article 11, par. 5, p. 10.*

⁴ FIDH c. France, Réclamation collective n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 5 septembre 2003, par. 3.6.

⁵ OMTC c. Irlande, Réclamation collective n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, paragraphes 61 à 63.

⁶ Doc. ONU CRC/C/58, p. 10, par. 27.

⁷ Les droits des enfants dans la Charte sociale européenne, Document d'information établi par le Secrétariat de la CSE, 18 novembre 2005.

volonté de la communauté internationale de protéger tous les enfants, quel que soit leur statut. Celui-ci englobe la situation au regard de la résidence, comme le prévoit l'article 2 de la Convention. Le Comité des Droits de l'enfant a déclaré à plusieurs reprises que la jouissance de *tous* les droits énoncés dans la Convention doit être accessible à *tous* les enfants⁸. Le fait que les Pays-Bas soient partie à la CRC témoigne plus encore de la détermination du Gouvernement néerlandais à protéger les droits des enfants. En signant différents traités comportant le même type d'obligations, il a démontré la persistance de son engagement. Un engagement dont il est donc comptable.

L'exclusion des étrangers en situation irrégulière aux Pays-Bas

En 1998, les Pays-Bas se sont dotés d'une loi relative aux prestations (Koppelingswet)⁹. Le principal objectif de ce texte était d'exclure de tous les services publics les étrangers qui n'étaient pas légalement présents sur le territoire national. L'idée était qu'en leur refusant l'accès aux services publics, il ne leur serait plus possible de prolonger leur séjour (illégal). Le motif avancé pour justifier cette exclusion était que les étrangers en situation irrégulière sont les premiers responsables du sort qui est le leur. En d'autres termes, leurs difficultés ne tiennent qu'à eux.

La loi relative aux prestations a été appliquée à la lettre. Bien que le Gouvernement ait demandé qu'il soit fait preuve de mansuétude¹⁰, elle a été interprétée de manière inflexible par les services administratifs et par les tribunaux. Après l'adoption de ce texte, les étrangers qui ne résidaient pas légalement aux Pays-Bas ont été exclus de tous les services publics et ont perdu leur droit à trouver une solution d'hébergement, obtenir une aide alimentaire, ou encore pouvoir facilement consulter un médecin. Pour ce faire, certaines lois ont été modifiées. Avec pour résultat, au bout du compte, de bannir de la société les étrangers en situation irrégulière.

Dans l'exposé des motifs de la loi relative aux prestations¹¹, le Gouvernement a fait état de trois exceptions à l'exclusion des étrangers en situation irrégulière, exceptions issues du droit international: l'éducation, l'assistance juridique et la prise en charge médicale. Le principe de la loi relative aux prestations, voulant que soient exclus de tous les services publics les étrangers en situation irrégulière, figure à présent dans la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000)¹², ainsi que dans d'autres dispositions de fond en la matière.

La loi de 2000 sur les étrangers est le texte qui encadre de manière générale l'immigration aux Pays-Bas et l'attribution du statut de résidents aux étrangers. C'est ce statut qui confère à l'intéressé le droit à bénéficier des services publics. L'article 10 de la loi sur les étrangers dispose que ceux qui ne résident pas légalement sur le territoire national n'ont accès à aucun service public hormis l'éducation (primaire et secondaire) (pour les enfants), les soins médicaux (pour autant qu'ils soient jugés médicalement nécessaires) et l'assistance juridique.

⁸ Doc. ONU CRC/GC/2005/6, par. 12.

⁹ Loi du 26 mars 1998, Stb. 1998, 203.

¹⁰ Dans l'exposé des motifs de la loi relative aux prestations, le Gouvernement néerlandais reconnaît qu'un certain nombre d'étrangers résident illégalement aux Pays-Bas, avec son consentement. Aussi demande-t-il que ces personnes ne soient pas privées sans discernement de tous les services administratifs. Kamerstukken II, 1994-1995, 24 233, n° 3, par. 2.1.

¹¹ Kamerstukken II, 1994-1995, 24 233, n° 3.

¹² Loi du 23 novembre 2000, Stb. 2000, 495.

Loi relative au travail et à l'aide sociale (Wet Werk en Bijstand - WWB)¹³ –
Articles 11-2 et 16-2

« Filet de sécurité » du système néerlandais de prestations, ce texte permet à ceux qui n'ont pas d'autres sources de revenus d'être admis au bénéfice de certaines prestations. Celles-ci doivent être considérées comme des prestations d'assistance sociale, car elles ne dépendent pas de l'affiliation à un régime de sécurité sociale visant à couvrir un risque particulier, ni d'une quelconque condition d'activité professionnelle ou de versement de cotisations.

La loi met en place des aides pour les dépenses courantes, comme le logement, la nourriture et l'assurance maladie ('algemene bijstand'), et des aides pour les dépenses extraordinaires ('bijzondere bijstand'). L'article 11-2 exclut du bénéfice des unes comme des autres de ces prestations les personnes en situation irrégulière. De même, aux termes de l'article 16-2 de ce texte, l'exception habituellement appliquée aux plus démunis – la clause dite « hardheidsclausule » -, ne s'applique pas aux étrangers ne résidant pas légalement sur le territoire.

En ce qui concerne les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas, leur exclusion de la loi relative à l'emploi et aux prestations pose problème en ce qu'ils ne peuvent, de ce fait, mener une vie décente nécessaire pour préserver leur dignité humaine.

(1) Le premier problème auxquels ces enfants doivent faire face en raison de leur exclusion du régime « algemene bijstand » est de ne pas pouvoir se loger, se nourrir, s'habiller et avoir une couverture médicale¹⁴.

(2) Deuxièmement, ils ne peuvent prétendre aux prestations du régime « bijzondere bijstand », qui servent à couvrir divers frais allant des activités scolaires¹⁵ au coût d'un régime diététique (médicalement indiqué). Le plein épanouissement de leur personnalité et de leurs aptitudes physiques et mentales s'en trouve entravé.

Loi générale relative aux allocations familiales (Algemene Kinderbijslagwet - AKW)¹⁶ – Article 6-2

Aux Pays-Bas, toute personne qui a un enfant a droit à des allocations, versées trimestriellement. En sont cependant exclus les parents en situation irrégulière (Article 6-2 AKW). Ces allocations sont destinées à compenser certains surcoûts qu'entraîne l'éducation d'un enfant, et le fait de ne pas les percevoir nuit au plein épanouissement de l'enfant. La DCI fonde cette affirmation sur l'exposé des motifs de la loi générale sur les allocations familiales, qui indique que l'objectif du Gouvernement néerlandais de l'époque était, grâce à ce texte, de permettre aux parents de mieux élever et éduquer leurs enfants et de favoriser leur plein épanouissement en les soulageant sur le plan financier¹⁷.

¹³ Loi du 9 octobre 2003, Stb. 2003, 375.

¹⁴ La DCI considère qu'une couverture médicale est nécessaire car, bien que la loi de 2000 sur les étrangers n'exclut pas les étrangers en situation irrégulière des soins médicaux et que l'accès à ces traitements soit d'une certaine façon garanti, une assurance médicale permet d'aller au-delà des soins prévus concrètement, c.-à-d. ceux nécessaires d'un point de vue médical.

¹⁵ L'article 10 de la loi de 2000 sur les étrangers garantit à tous les enfants l'accès à l'éducation. Toutefois, les coûts de certaines activités scolaires ne sont pas pris en charge et doivent être acquittés séparément. Les enfants en situation irrégulière risquent de manquer des sorties scolaires, qui leur sont socialement nécessaires. Ils risquent donc d'être exclus socialement, ce qui pourrait porter atteinte à leur dignité humaine.

¹⁶ Loi du 26 avril 1962, Stb. 1962, 160.

¹⁷ Kamerstukken II, 1957-1958, 4953, n° 3, pages 14-15.

Loi relative au soutien social (Wet maatschappelijke ondersteuning - WMO)¹⁸ – Article 8-1

La loi relative au soutien social couvre les frais liés à un handicap et à l'obtention d'une solution d'hébergement (d'urgence). Les personnes qui ne résident pas légalement aux Pays-Bas ne peuvent demander à bénéficier de ces dispositions (article 8-1). Les enfants handicapés souffriront ainsi de ne pas recevoir l'aide dont ils ont besoin et ceux dont la mère a subi des violences se trouveront également affectés de ne pas pouvoir, du fait de leur présence illégale, être accueillis dans un foyer.

Points soulevés au regard de la Charte sociale européenne révisée

Introduction

La présente réclamation porte sur le droit au logement (article 31 de la CSE) et les droits connexes, sur le droit à la santé (article 11), sur le droit à l'assistance médicale et sociale (article 13), sur le droit à la protection de la cellule familiale (article 16), sur le droit à la protection spéciale des enfants (article 17) et sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

Logement

Aux Pays-Bas, que l'on soit en situation régulière ou non, il n'existe pas de mesure qui prévoient l'offre d'un logement à proprement parler. Les dispositions relatives au logement sont de nature financière ; elles consistent notamment en un système d'encadrement social des loyers et en des abattements d'impôts ('woonkosttoeslag') calculés en fonction du ratio revenus/loyer. Les personnes sans ressources ont droit aux prestations d'assistance sociale décrites ci-dessus, qui peuvent les aider à trouver un logement.

Article 31 de la CSE – Droit au logement

En matière de solutions concrètes de logement, la responsabilité du Gouvernement néerlandais est limitée aux situations d'urgence (sans-abris – loi WMO, femmes battues – loi WMO, prises en charge en institutions – loi AWBZ et soins psychiatriques – loi AWBZ). Dans tous les autres cas, le logement est l'affaire de chaque individu. Celui qui n'a pas les moyens de se loger a droit à une aide pécuniaire sous la forme de l'algemene bijstand' (en cas de revenus insuffisants) et/ou à un abattement d'impôts (calculé en fonction du ratio revenus/loyer). Le logement est donc garanti par un régime de prestations sociales (article 12 de la CSE) ou d'assistance sociale (article 13). La situation au regard du logement que connaissent les enfants en situation irrégulière doit donc être examinée à la lumière de l'article 31 de la CSE, lu en combinaison avec son article 13.

L'article 31 souligne l'importance d'un logement de niveau suffisant et insiste sur la prévention de l'état de sans-abri. Le logement est jugé être d'un niveau suffisant s'il s'agit d'un logement salubre, présentant des structures saines et non surpeuplé. Cela signifie qu'il doit disposer de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations

¹⁸ Loi du 29 juin 2006, Stb. 2006, 351.

sanitaires, électricité,...). Il doit également être adapté au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside¹⁹.

Pour reprendre les termes du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, "il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de la tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité"²⁰.

La prévention de l'état de sans-abri vise plus particulièrement les catégories vulnérables²¹. Les jeunes et les enfants en font souvent partie et doivent de ce fait être protégés, au titre de l'article 31 de la CSE, pour éviter qu'ils ne se retrouvent sans logement. La politique des Pays-Bas veut que les demandeurs d'asile dont le dossier a été rejeté perdent leur droit à un hébergement après 28 jours (même s'ils ne peuvent être physiquement expulsés) est à l'évidence contraire à l'article 31 de la CSE.

Compte tenu de ce que le Comité a estimé que la CRC constitue l'un des instruments fondamentaux en matière de droits de l'homme sur lesquels repose la Charte révisée, la DCI fait observer que le droit au logement est également protégé par l'article 27 de la CRC.²²

Article 13 de la CSE – Droit à l'assistance sociale

L'organisation du système néerlandais – aide au logement sous forme de prestations d'assistance sociale – fait que le droit au logement ne peut être examiné en faisant abstraction du droit à l'assistance sociale. Au regard de l'article 13 de la CSE, le logement doit être perçu comme une condition nécessaire pour mener une vie décente et subvenir correctement aux besoins fondamentaux.

Il a été établi que le droit aux prestations d'assistance sociale doit reposer sur un critère de besoin. Ces prestations ne peuvent donc dépendre d'une affiliation à un quelconque organisme de sécurité sociale destiné à couvrir un risque particulier, ni d'une condition d'activité professionnelle ou de versement de cotisations. C'est en ce sens que l'assistance sociale diffère de la sécurité sociale au sens de l'article 12 de la CSE. L'assistance sociale intervient dans des situations où il n'existe pas de prestations de sécurité sociale assurant à la personne concernée des ressources suffisantes ou le moyen de supporter le coût des soins nécessités par son état²³.

Le droit à l'assistance sociale étant fondé sur un critère de besoin, l'aide doit être accordée dès que le besoin s'en fait sentir, c.-à-d. lorsque l'intéressé est incapable de se procurer des "ressources suffisantes"²⁴.

Le champ d'application personnel de l'article 13 de la CSE est large. Le besoin étant le seul critère d'octroi de l'assistance sociale, chacun peut prétendre à

¹⁹ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2003, France, p. 235.

²⁰ CESCR, Observation générale 4 sur le droit à un logement suffisant, E/1992/23.

²¹ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2003, Italie, p. 367.

²² L'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant est examiné plus en détail ci-après dans la présente réclamation, sous l'article 17 de la Charte révisée.

²³ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-4, Déclaration interprétative sur les articles 12 et 13, pages 36 à 38.

²⁴ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-4, pages 57 à 60 et Conclusions XIV-1 Portugal, pages 701-702.

l'obtention d'une prestation d'assistance sociale²⁵. En vertu de l'article 13§4 de la CSE, même ceux qui ne sont pas légalement présents sur le territoire d'un Etat membre peuvent avoir droit aux prestations d'assistance sociale²⁶. Le besoin reste ici le principal critère d'octroi, ce qui signifie que l'aide sociale d'urgence (nourriture et logement) doit être attribuée à toute personne en situation irrégulière jusqu'à ce qu'elle puisse être rapatriée²⁷.

Le Comité a fait remarquer que les personnes en situation irrégulière ne doivent pas nécessairement avoir accès au régime ordinaire d'aide sociale, mais les Etats sont tenus de leur fournir une assistance temporaire appropriée si elles se trouvent dans un état de besoin ponctuel et grave²⁸. On notera que, dans la mesure où le système néerlandais ne prévoit pas l'offre d'un logement à proprement parler, les Pays-Bas ne peuvent, en l'état actuel, s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 31 de la CSE qu'en accordant l'accès aux prestations d'aide sociale, comme indiqué à l'article 13 de la CSE.

Bien que l'article 13 ne précise pas comment doit être fournie l'aide sociale - en espèces ou en nature²⁹ -, le système néerlandais est clair : il prévoit uniquement des prestations d'aide sociale en espèces. Au regard du même article 13, l'exclusion des prestations en espèces n'est autorisée qu'à la condition que l'intéressé ait accès à des prestations en nature.

Enfin, il est à noter que les prestations d'aide sociale, dès lors qu'elles reposent sur un état de besoin, ne peuvent être limitées dans le temps³⁰. Par conséquent, l'aide sociale doit être octroyée tant que dure la situation de besoin afin de permettre à l'intéressé de continuer à mener une vie décente³¹.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré que le droit au logement était l'un des droits minima de tout être humain: "Un logement et un abri adéquats garantissant la dignité humaine devraient être offerts aux migrants en situation irrégulière"³².

Le logement, condition préalable à d'autres droits de la Charte révisée

Sans logement d'un niveau suffisant, il est difficile de jouir des divers droits accordés par la Charte révisée. En ce sens, le droit au logement est une condition préalable à la réalisation d'autres droits comme le droit à la santé (article 11 de la CSE), le droit au plein épanouissement de la famille (article 16) et le droit à un environnement garantissant le plein épanouissement des aptitudes physiques et mentales (article 17).

Article 11 de la CSE – Droit à la santé

²⁵ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions X-2, Espagne p. 123 et Conclusions XIII-4, pages 57 à 60.

²⁶ Comité européen des Droits sociaux, Introduction générale aux Conclusions XVIII-1, Belgique.

²⁷ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-4, pages 57 à 60 et Conclusions XVIII-1 Allemagne, p. 331.

²⁸ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIV-1, Pays-Bas, p. 612.

²⁹ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-4, pages 57 à 60.

³⁰ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIV-1, Royaume-Uni, p. 845.

³¹ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XIII-4, pages 57 à 60 et Conclusions XVIII-1 Espagne, p. 765.

³² M. Ed van Thijn, Droits fondamentaux des migrants irréguliers. Assemblée parlementaire, Doc. 10924, 4 mai 2006.

S'agissant du droit à la santé des enfants en situation irrégulière, il existe aux Pays-Bas une disposition qui permet d'avoir accès aux soins de santé sur la base d'un critère de nécessité. Celle-ci est déterminée par des professionnels de la santé et, dans les faits, obéit à des normes minimales en la matière.

Malheureusement, la santé des enfants en situation irrégulière est menacé dès lors que rien n'est prévu pour leur offrir un logement. Cela signifie que ces enfants doivent souvent vivre dans un logement qui, du fait qu'il est surpeuplé, ne possède pas le caractère adéquat exigé par le Comité. Ils sont fréquemment confrontés à l'insalubrité et à l'absence de commodités de base comme l'eau (potable), le chauffage et l'électricité, faute de pouvoir payer les factures. L'absence d'eau, de chauffage et d'électricité peut entraîner des problèmes de santé.

Dans le cas particulier des enfants, le droit à la santé est également protégé par l'article 24 de la CRC, aux termes duquel "les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (...)".

Article 16 de la CSE – Droit au plein épanouissement de la famille

L'article 16 de la CSE fait obligation aux Etats membres de garantir le plein épanouissement de la famille par des prestations sociales et familiales et l'offre d'un logement. Il ressort donc du libellé de l'article 16 que, sans logement suffisant, aucune vie familiale n'est possible. Cette conclusion est étayée par la décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 15/2003, dans laquelle le Comité a conclu que l'article 16 couvre également l'offre d'un logement familial convenable³³. Un logement d'un niveau suffisant constitue ainsi une condition nécessaire à une vie de famille et, par voie de conséquence, au bien-être et au développement de l'enfant en tant que membre de la famille. La DCI note par ailleurs que le Gouvernement néerlandais est lié par la jurisprudence relative à la vie familiale issue de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Rappelant, ici encore, que le Comité voit dans la CRC l'un des instruments fondamentaux en matière de droits de l'homme sur lequel repose la Charte révisée, la DCI se réfère à l'article 16 de la CRC qui consacre le droit à la protection de la vie familiale et à la vie privée des enfants.

Article 17 de la CSE – Droit au plein épanouissement physique et mental

En ratifiant l'article 17 de la CSE, le Gouvernement néerlandais s'est engagé à prendre des mesures garantissant le droit effectif des enfants à grandir dans un environnement qui favorise le plein épanouissement de leur personnalité et de leurs aptitudes physiques et mentales. Il est tenu, à cet effet, de veiller à ce que les enfants soient entourés des soins et de l'aide qui leur sont nécessaires. Sans logement d'un niveau suffisant, cette prise en charge n'est pas possible. Le logement représente donc un préalable aux droits inscrits à l'article 17 de la CSE.

Dans de précédentes réclamations collectives (n^{os} 14/2003 et 18/2003), le Comité a interprété l'article 17 de la CSE à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il a noté que cet article avait été directement inspiré par la CRC et protégeait donc d'une manière générale le droit des enfants et adolescents aux soins et à l'assistance. Le Comité a jugé que cela était

³³ Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, Réclamation collective n° 15/2003.

opportun, car la Convention est l'un des traités les plus ratifiés - tous les Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée.

Etant donné que l'article 17 de la CSE s'est inspiré de la CRC, il convient d'examiner les dispositions garanties par la CRC.

L'article 27 de la CRC est rédigé comme suit.

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.
2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.
3. Les Etats parties adoptent des mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

Le libellé de l'article 17 de la CSE est similaire à celui de l'article 27 de la CRC. La référence à l'article 27 de la CRC s'explique par le fait que cet article indique l'aide minimale (« assistance matérielle ») qui doit être fournie par l'Etat si les parents en sont incapables : alimentation, habillement et logement. Compte tenu de ce que la CRC doit s'appliquer à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, le Gouvernement néerlandais exclut, à tort, du bénéfice des prestations d'assistance sociale les enfants en situation irrégulière.

Il ressort clairement de l'article 17 de la CSE comme de l'article 27 de la CRC que ce sont les parents qui sont les premiers responsables de leurs enfants. Le problème se pose lorsque, comme aux Pays-Bas, l'irrégularité de sa situation interdit à un individu de travailler et l'exclut des prestations d'assistance sociale. Cette exclusion marginalise les intéressés et les prive de tout moyen légal de se procurer un revenu. Du point de vue de la DCI, l'exclusion des étrangers en situation irrégulière peut être un choix motivé par des considérations politiques, mais ce choix ne doit jamais avoir pour effet de mener les enfants à la pauvreté, à la malnutrition et à la condition de sans-abri.

Article 30 de la CSE – Protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'article 30 de la CSE fait du logement une condition nécessaire pour prévenir l'exclusion sociale et la pauvreté. Selon le Comité, le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain³⁴. Les Etats membres sont tenus de lever les obstacles qui gênent l'accès aux droits fondamentaux, en particulier le logement et l'assistance sociale³⁵. Dans la mesure où les enfants en situation irrégulière sont de droit exclus du logement et des prestations d'assistance sociale, le Gouvernement des Pays-Bas porte atteinte à leur dignité humaine.

Discrimination

³⁴ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2003, Déclaration interprétative relative à l'article 30, tous pays.

³⁵ Ibid.

L'article E de la Charte révisée interdit de manière générale aux Etats membres d'exercer une discrimination pour quelque motif que ce soit dans la jouissance des droits inscrits dans la Charte révisée. La clause de non-discrimination est similaire à l'article de la CRC relatif à la non-discrimination. Par conséquent, la DCI renvoie, pour l'interprétation de cet article, au sens donné à la non-discrimination par l'article 2 de la CRC.

Comme indiqué plus haut, en page 6, la portée de la CRC est plus large que celle de la Charte révisée. La Convention entend protéger toutes les personnes de moins de 18 ans relevant de la juridiction de l'Etat partie. Son article 2 interdit toute discrimination dans l'exercice des droits qu'elle énonce, pour quelque motif que ce soit. Cette interdiction couvre aussi la discrimination à l'égard des enfants non nationaux, migrants, réfugiés et demandeurs d'asile³⁶.

Conclusion

En ratifiant la Charte sociale révisée, le Gouvernement des Pays-Bas a démontré qu'il entendait garantir le droit au logement.

Toutefois, le droit néerlandais ne permet pas aux enfants ne résidant pas légalement sur son territoire d'avoir un logement d'un niveau suffisant. Il ne leur est pas non plus possible d'obtenir un hébergement d'urgence.

Faute de pouvoir trouver un lieu sûr où loger, les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas sont privés de leur dignité humaine et de leur droit à s'épanouir, tant physiquement que mentalement.

Etant donné qu'il ne prévoit pas d'offrir une solution concrète de logement, le Gouvernement ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte révisée en ce qui concerne le droit au logement.

La DCI invite le Comité européen des Droits sociaux à examiner les arguments exposés dans la présente réclamation collective et à déclarer que les Pays-Bas ne se conforment pas aux articles 11, 13, 17, 30 et 31, lus en combinaison avec l'article E de la Charte révisée.

J.G. Vianen
Président de « Defence for Children International – Pays-Bas »

J.P Kleijburg
Directeur exécutif de « Defence for Children International – Pays-Bas »

³⁶ Doc. ONU CRC/C/58, p. 10, par. 27.