

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



16 avril 2008

**Pièce n° 2**

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

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LA  
RECEVABILITE**

enregistrées au Secrétariat le 7 avril 2008

## **Introduction**

1. Le 14 janvier 2008, l'organisation Defence for Children International (ci-après, « la DCI ») a soumis au Comité européen des Droits sociaux (ci-après, « le Comité »), sur la base du Protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale européenne (ci-après, « le Protocole additionnel ») une réclamation alléguant du non-respect de la Charte sociale révisée (ci-après, « la Charte révisée ») par le Gouvernement des Pays-Bas (ci-après, « le Gouvernement »).
2. Par courrier en date du 14 février 2008, le Secrétaire exécutif du Comité a transmis la réclamation au Gouvernement et lui a fait part du souhait du Comité de recevoir ses observations concernant la recevabilité de la réclamation dans un délai échéant le 7 avril 2008.
3. La réclamation porte sur le fait que les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas souffrent dans l'impossibilité, au regard du droit néerlandais, de jouir des droits consacrés par les articles suivants de la Charte révisée:
  - article 11 : droit à la protection de la santé ;
  - article 13 : droit à l'assistance sociale et médicale ;
  - article 16<sup>1</sup> : droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique ;
  - article 17 : droit des enfants et des jeunes à la protection sociale, juridique et économique ;
  - article 30 : droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
  - article 31 : droit au logement;lus seuls ou en combinaison avec:
  - article E : non-discrimination.

---

<sup>1</sup> Le fait que l'article 16 ne soit pas mentionné dans la conclusion de la réclamation est considéré, aux fins des présentes observations, comme une omission, compte tenu des arguments avancés dans le corps du texte.

4. La requête introductive d'instance portait la signature du Président et du Directeur exécutif de « Defence for Children International the Netherlands », et était accompagnée d'une lettre datée du 30 mai 2007 signée par le Président du Conseil exécutif international de la DCI et adressée « à qui de droit », demandant à ladite organisation de former en son nom une réclamation concernant « *l'exclusion des enfants en situation irrégulière (sans permis de séjour) des dispositions prévues par l'Etat en matière de protection sociale aux Pays-Bas* ».
5. Une lettre de soutien émanant du Comité national néerlandais de l'UNICEF était par ailleurs jointe en annexe. La requête introductive d'instance fait état du soutien apporté par deux organisations néerlandaises actives dans le domaine des droits de l'homme - *Stichting LOS* et le *Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten* -, mais il semble que cet appui n'ait jamais été couché par écrit.

## **Recevabilité de la réclamation**

### ***A. Statut de l'organisation auteur de la réclamation***

6. De l'avis du Gouvernement, le statut de l'organisation auteur de la réclamation au regard du Protocole additionnel est, au mieux, imprécis. La réclamation semble émaner de l'organisation *Defence for Children International the Netherlands*, mandatée à cet effet par son organisme d'attache, la DCI. Elle ne contient aucune information concernant le lien entre les deux organisations. Le Gouvernement ne nie pas que la DCI ait en soi le droit de former des réclamations au titre de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel, mais il observe que les Pays-Bas n'ont pas fait la déclaration visée à l'article 2 dudit Protocole, qui reconnaît aux organisations nationales non gouvernementales représentatives le droit de faire à son encontre des réclamations. En autorisant que les réclamations puissent être formées par de telles organisations sur la base d'un mandat ou d'une délégation, le Comité risque de priver de son sens l'article 2. Etant donné que le Gouvernement n'est pas suffisamment informé du lien entre les

deux organisations concernées, il se voit contraint de réserver sa position à ce sujet et de s'en remettre à la décision du Comité en la matière.

### ***B. Champ d'application de la Charte révisée***

7. La DCI indique dans sa requête introductive d'instance qu'une interprétation stricte de l'Annexe à la Charte révisée (ci-après, « l'Annexe ») impliquerait que les personnes concernées par la réclamation, à savoir des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas, ne bénéficient pas de la protection offerte par la Charte révisée. Elle renvoie à la décision du Comité sur le bien-fondé de la réclamation introduite par la *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) contre la France*<sup>2</sup> (ci-après, « la réclamation française »). Dans cette décision, le Comité a estimé « *qu'une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte* »<sup>3</sup>.
8. La réponse du Gouvernement sur ce point est la suivante. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe limite expressément le champ d'application de la Charte révisée 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* ». De l'avis du Gouvernement, cette disposition est on ne peut plus explicite et la seule conclusion qui s'en dégage est que ceux qui résident illégalement aux Pays-Bas, quel que soit leur âge, n'entrent pas dans le champ d'application de la Charte révisée.
9. Il ne s'agit pas ici d'une question d'interprétation stricte de cette disposition – ou plus précisément – de son interprétation plus large. S'il y avait quelque doute à ce sujet, ce qui n'est pas le cas selon le Gouvernement, cette interprétation ne devrait être ni étroite ni large, mais simplement de bonne foi. Après tout, la Convention de Vienne

---

<sup>2</sup> Réclamation n° 14/2003.

<sup>3</sup> Paragraphe 32 de la décision sur le bien-fondé.

sur le droit des traités dispose qu'« *un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* »<sup>4</sup>. Dans la *deuxième Affaire concernant l'admission*, la Cour internationale de Justice a par ailleurs indiqué que :

«[...] le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là.<sup>5</sup> »

10. A supposer qu'il n'y ait pas de divergence de vue entre la DCI et le Gouvernement quant au *sens* des termes employés dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe, la question qui se pose est de savoir si leur *contexte* ou si *l'objet et le but* de la Charte révisée et de l'Annexe donnent à ces termes un éclairage différent et viennent étayer l'interprétation qu'a la DCI de cette disposition. Pour ce qui est du contexte de la disposition, il semblerait qu'il s'agisse du lien entre, d'une part, l'obligation faite aux Etats de garantir les droits économiques, sociaux et culturels de leurs citoyens, et, d'autre part, le pouvoir souverain des Etats de décider quels seront les ressortissants étrangers admis sur leur territoire. L'objet et le but de la disposition sont de veiller à ce que ce pouvoir souverain ne soit pas neutralisé par des obligations internationales contraignant un Etat à offrir des facilités à ceux qui se trouvent en situation irrégulière sur son territoire. Il est clair qu'en optant pour la formulation non équivoque de l'Annexe, les Parties contractantes ont cherché à exclure du champ d'application de la Charte révisée tous les étrangers en situation irrégulière, quel que soit leur âge. La deuxième phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe ne peut se comprendre qu'ainsi : l'exception non ambiguë qui figure dans la première phrase ne met pas en cause la possibilité pour chacune des Parties d'étendre les droits énoncés dans la Charte révisée à d'autres catégories de personnes - par exemple, des individus ne résidant pas légalement sur le territoire de la Partie concernée ou des enfants en situation irrégulière.

---

<sup>4</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, article 31, par. 1.

<sup>5</sup> ICJ, Recueil 1950, p. 12

11. Le Gouvernement invoque à l'appui de sa thèse les opinions dissidentes jointes à la décision précitée du Comité dans la réclamation française. M. Evju, Mme Koncar, M. François et M. Birk, membres du Comité, ont tous indiqué que ce dernier n'avait pas la possibilité d'élargir le champ d'application fixé par un texte clair.
12. Quoiqu'il en soit, la présente affaire n'est pas comparable à la réclamation française. Outre que le groupe de personnes concernées dans la réclamation française était plus diffus que dans le cas présent, en ce qu'il comprenait non seulement des étrangers en situation irrégulière mais aussi des citoyens français résidant habituellement hors du territoire national<sup>6</sup>, et en dehors du fait – qui n'est peut-être pas sans rapport avec ce qui précède – que le Gouvernement français lui-même ne contestait pas la recevabilité de la réclamation, le raisonnement suivi par le Comité pour déclarer cette réclamation recevable tenait au refus des autorités françaises d'accorder une assistance médicale aux ressortissants étrangers en situation irrégulière en France. Le Comité a considéré que la restriction figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe valait pour un large éventail de droits sociaux et les affecte diversement. Il lui apparaissait en l'espèce que cette restriction portait atteinte à un droit qui revêt une importance fondamentale pour l'individu, puisqu'il est lié au droit – même à la vie et touche directement à la dignité de l'être humain. De surcroît, elle pénalisait des enfants qui se trouvaient exposés au risque de ne pas pouvoir bénéficier d'un traitement médical.
13. Le Gouvernement observe au passage que, si l'on appliquait le raisonnement ci-dessus à la situation néerlandaise, on obtiendrait probablement le résultat inverse de celui auquel on a abouti dans la réclamation française. Comme l'indique à juste titre la DCI dans sa réclamation, la loi relative aux prestations (*Koppelingswet*) exclut les soins médicaux essentiels, en plus de l'éducation et de l'assistance juridique, de la règle générale

---

<sup>6</sup> On retrouve une situation similaire dans la décision rendue par le Comité le 7 décembre 2005 sur le bien-fondé de la réclamation n° 27/2004 *Centre européen des droits des Roms c. Italie* (par. 13), où le groupe de personnes concernées comportait au moins un nombre indéterminé d'individus entrant dans le champ d'appréciation de la Charte révisée.

qui subordonne l'admission au bénéfice des services publics à la justification d'une résidence légale.

14. Cela étant, même en admettant que la question du refus d'accorder une prise en charge médicale à des étrangers en situation irrégulière suffise à rendre une réclamation recevable sous l'angle de la Charte révisée - ce qu'il réfute -, le Gouvernement attire l'attention sur le fait que la présente réclamation est, dans sa nature, sensiblement plus large que la réclamation française. Elle n'invoque pas moins de sept articles de la Charte révisée. Accepter sa recevabilité irait bien au-delà de l'approche très spécifique prise par le Comité dans la réclamation française et remettrait en cause la disposition énoncée au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe.
15. Le Gouvernement conclut par conséquent que la présente réclamation doit être déclarée irrecevable en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe et qu'une telle déclaration serait pleinement conforme à la jurisprudence du Comité.

### ***C. Références à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant***

16. Le Gouvernement relève que la DCI invoque, à l'appui de la recevabilité de sa réclamation, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ci-après, « la CDE »), instrument auquel les Pays-Bas sont partie, et qu'elle demande au Comité d'examiner les droits conférés par la Charte sociale à la lumière de la CDE.
17. Le Gouvernement réfute avec force cet argument. C'est au Comité des Droits de l'enfants qu'il revient, conformément à l'article 43 de la CDE, de voir si les Etats parties s'acquittent des obligations figurant dans la Convention. Le Gouvernement ne peut accepter qu'un organisme issu d'un traité étende ses pouvoirs en appliquant ou en interprétant les dispositions d'un traité autre que celui auquel il doit son existence, si cela n'a pas été expressément prévu. Toute autre approche entraînerait des obligations divergentes pour différents Etats parties dans le cadre d'un même traité. On pourrait ainsi légitimement se demander si le fait que les Pays-Bas ne sont pas

partie à la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille atténuée ou influence d'une quelconque autre façon ses obligations au regard de l'article 19 de la Charte révisée. De l'avis du Gouvernement, il n'en est rien.

18. Le Gouvernement conclut par conséquent que la réclamation doit être déclarée irrecevable dans la mesure où elle invoque des dispositions de la CDE.

***D. Justification des allégations présentées dans la réclamation***

19. Dernier argument qui, de l'avis du Gouvernement, plaide contre la recevabilité de la réclamation: il lui paraît difficile de déterminer avec précision la nature et l'objectif de la réclamation, étant donné que les allégations qui y sont présentées ne sont pas étayées. En d'autres termes, la DCI n'a pas réussi à montrer ce qui, dans l'attitude du Gouvernement, serait perçue comme une violation de la Charte révisée. Comme indiqué plus haut, la DCI admet que la législation interne garantit l'accès à l'éducation, à l'assistance juridique et aux soins médicaux essentiels, y compris pour les étrangers qui ne résident pas de manière légale aux Pays-Bas. La DCI concède également que la loi relative aux prestations, qui semble être le texte de loi le plus important invoqué dans la réclamation, ne doit pas être appliquée avec trop de rigueur<sup>7</sup>. Tel est effectivement le cas, de sorte que le Gouvernement ne voit pas quelles sont les situations visées par la réclamation.

20. Conscient que cet argument peut avoir une incidence sur la recevabilité ou le bien-fondé de la réclamation, le Gouvernement croit bon de le faire valoir à ce stade de la procédure. Il suggère que la réclamation pourrait être déclarée irrecevable pour défaut de justification.

**Conclusion**

---

<sup>7</sup> Voir la note en bas de page n° 10 dans le texte de la réclamation.

21. En ce qui concerne la recevabilité de la présente réclamation, le Gouvernement conclut que:

- eu égard au manque de clarté quant au lien entre l'organisation auteur de la réclamation et l'organisation habilitée à soumettre des réclamations au titre du Protocole additionnel, il se voit contraint de réserver sa position à ce sujet et de s'en remettre à la décision du Comité en la matière ;
- la réclamation est irrecevable au motif qu'elle concerne un groupe de personnes qui est exclu sans équivoque du champ d'application de la Charte révisée en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe ;
- la réclamation doit être déclarée irrecevable dans la mesure où elle s'appuie sur des dispositions de la CDE, le Comité n'étant pas appelé à se prononcer sur le respect par les Etats parties de quelque instrument autre que la Charte révisée ;
- la réclamation pourrait être déclarée irrecevable pour défaut de justification.

La Haye, le 7 avril 2008

Roeland Böcker  
Agent du Gouvernement des Pays-Bas

