

DECISION SUR LA RECEVABILITE

23 septembre 2008

Défense des Enfants International (DEI)
c. Pays-Bas

Réclamation n° 47/2008

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 231^{ème} session où siégeaient :

Mme Polonca KONČAR, Présidente
MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Premier Vice-Président
Tekin AKILLIOĞLU, Deuxième Vice-Président
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général
Alfredo BRUTO DA COSTA
Nikitas ALIPRANTIS
Stein EVJU
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
MM. Lucien FRANCOIS
Lauri LEPPIK
Colm O' CINNEIDE
Mmes Monika SCHLACHTER
Birgitta NYSTRÖM
Lyudmila HARUTYUNYAN
Annalisa CIAMPI

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif

Vu la réclamation datée du 14 janvier 2008 et enregistrée le 4 février 2008 sous le n° 47/2008, présentée par Défense des Enfants International (« DEI ») et signée par les Président et Directeur exécutif de la DEI Pays-Bas, M. Vianen et M. Kleijburg, tendant à ce que le Comité déclare que les Pays-Bas ne respectent pas les articles 11, 13, 16, 17, 30 et 31, seuls ou combinés avec l'article E de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte révisée ») ;

Vu les documents annexés à la réclamation ;

Vu les observations du Gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») sur la recevabilité reçues le 7 avril 2008;

Vu la réponse à ces observations de la part de la DEI reçue le 3 juin 2008;

Vu la Charte révisée, et notamment les articles 11, 13, 16, 17, 30, 31 et l'article E, qui sont ainsi libellés :

Article 11 – Droit à la protection de la santé

Partie I : Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.

Partie II : 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.

Article 13 – Droit à l'assistance sociale et médicale

Partie I : Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.

Partie II : 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 les recevoir d'une autres 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.

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

Partie I : La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.

Partie II : 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.

Article 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée.

Partie II : 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:

- 1 a) 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;
- b) à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation;
- c) 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.

Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Partie I : Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Partie II : 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.

Article 31 – Droit au logement

Partie I : Toute personne a droit au logement.

Partie II : 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.

Article E – Non-discrimination

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.

Vu le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »);

Vu le règlement du Comité adopté le 29 mars 2004 lors de la 201^{ème} session et modifié le 12 mai 2005 lors de la 207^{ème} session (« le Règlement »);

Après avoir délibéré le 23 septembre 2008;

Rend la décision suivante, adoptée à cette date:

1. La DEI allègue que les enfants ne résidant pas légalement aux Pays-Bas, qui sont entre 25 000 et 60 000, n'ont pas légalement droit à bénéficier des prestations d'assistance sociale (article 13) qui leur permettraient de jouir d'un logement d'un niveau suffisant (article 31). La DEI affirme que le déni du droit au logement empêche de garantir comme il se doit le droit à la santé (article 11), le droit au plein épanouissement, tant sur le plan physique que mental (article 17), ainsi que le droit au plein épanouissement de la famille (article 16). La DEI considère que les enfants en situation irrégulière sont victimes d'une discrimination dans la jouissance de ces droits en raison de leur statut au regard de la résidence. La DEI allègue en outre qu'en refusant aux enfants en situation irrégulière un logement d'un niveau suffisant, la législation néerlandaise contribue à accroître l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

EN DROIT

En ce qui concerne les conditions de recevabilité énoncées par le Protocole et par le Règlement du Comité et les objections du Gouvernement y afférentes :

2. Le Comité observe que les Pays-Bas ont accepté la procédure de réclamations collectives lorsqu'ils ont ratifié la Charte révisée le 3 mai 2006 et que celle-ci a pris effet pour cet Etat le 1^{er} juillet 2006. Conformément à l'article 4 du Protocole, la réclamation a été déposée sous forme écrite et elle concerne les articles 11, 13, 16, 17, 30 et 31, seuls ou combinés avec l'article E de la Charte révisée, dispositions acceptées par les Pays-Bas lors de la ratification de ce traité le 3 mai 2006 et par lesquelles ils sont liés depuis l'entrée en vigueur de ce traité à leur égard le 1^{er} juillet 2006.

3. En outre, la réclamation est motivée.

4. Le Comité note que, conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, la DEI est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations.

5. Le Comité considère que la DEI a présenté une réclamation dans un domaine pour lequel elle est particulièrement qualifiée au sens de l'article 3 du Protocole. Aux termes des articles 1 et 4 de ses Statuts, la DEI est un mouvement indépendant et international fondé en juillet 1979 (l'année internationale des enfants) pour promouvoir, protéger, défendre et développer les droits des enfants en cherchant à peser sur les législations nationales et internationales.

6. Le Gouvernement ne conteste pas que la DEI proprement dite soit en droit de former des réclamations au titre de l'article 1^{er} du Protocole, mais souligne que la réclamation porte la signature de la DEI Pays-Bas et que le lien entre ces deux organismes n'est pas clair. Il rappelle en outre que les Pays-Bas n'ont pas fait la déclaration visée à l'article 2 du Protocole, qui reconnaît aux organisations nationales non gouvernementales représentatives le droit de faire à son encontre des réclamations. Il estime que si l'on autorise que des réclamations puissent être formées par de telles organisations sur la base d'un mandat ou d'une délégation, l'article 2 du Protocole risque de se trouver privé de son sens.

7. Dans sa réponse à cette observation, l'organisation réclamante fait remarquer que le Président de la DEI représente l'organisation sur le plan politique et juridique (article 32 des Statuts de la DEI). Rien ne l'empêche de déléguer ce pouvoir aux sections nationales, qui sont les représentants institutionnels de la DEI dans un pays donné (article 8 des Statuts de la DEI).

8. Le Comité constate que la réclamation a en effet été signée par les Président et Directeur exécutif de la DEI Pays-Bas, M. Vianen et M. Kleijburg. Cependant, le Comité note également qu'une lettre autorisant la DEI Pays-Bas à présenter une réclamation au nom de la DEI était annexée à la réclamation. Pour décider si la réclamation était signée par la ou les personnes habilitées à représenter l'organisation réclamante (article 23 du Règlement), le Comité doit par conséquent déterminer si la délégation de la représentation juridique a été effectuée par l'entité qualifiée pour agir.

9. Après examen des Statuts de la DEI, le Comité observe que la compétence pour représenter politiquement et juridiquement la DEI revient à sa Présidence, qui se compose du Président et du Conseil exécutif international (CEI) (article 32 des Statuts de la DEI), et qui compte actuellement huit membres expérimentés des différentes sections nationales. Le Comité note par ailleurs que les décisions du CEI se prennent à la majorité simple d'au moins 50% des membres présents ou représentés (article 30 des Statuts de la DEI).

10. Sur la base des informations figurant au dossier, le Comité note tout d'abord que la lettre mentionnée ci-dessus mandatant la DEI Pays-Bas pour présenter une réclamation au nom de la DEI était uniquement signée par M. Kassis, Président de la DEI. Cependant, le Comité note également qu'en vertu d'autres lettres reçues en septembre 2008 et signées

par les membres du CEI, M. Van Keirsbilck (DEI-Belgique), M. Guillén (DEI-Argentine), Mme Murillo, (DEI-Costa Rica) et M. Kleijburg (DEI Pays-Bas), une majorité du CEI a également mandaté la DEI Pays-Bas pour présenter la réclamation au nom de la DEI. Le Comité estime par conséquent que la DEI-Pays-Bas était dûment habilitée à représenter la DEI dans la procédure de réclamation. Les conditions prévues à l'article 23 du Règlement du Comité sont par conséquent remplies. Le fait que les lettres des membres du CEI aient été reçues après le dépôt initial de la réclamation ne conduit pas le Comité à modifier sa position sur ce point (SUD Affaires sociales, SUD ANPE et SUD Collectivités territoriales c. France, réclamation collective n° 24/2004, décision sur la recevabilité du 7 décembre 2004).

11. Quant à l'argument supplémentaire du Gouvernement selon lequel le fait d'autoriser des organisations nationales non gouvernementales à présenter des réclamations sur la base d'un mandat ou d'une délégation risquerait de priver de son sens l'article 2 du Protocole, le Comité observe qu'il n'est pas en son pouvoir de décider de la répartition des compétences au sein des organisations internationales non gouvernementales habilitées à présenter des réclamations. Qu'elle choisisse de présenter une réclamation par délégation de sa représentation juridique ou non, c'est l'organisation internationale non gouvernementale habilitée - et non l'entité qui agit en son nom - qui demeure le réclamant dans la procédure engagée devant le Comité.

Quant aux autres objections du Gouvernement concernant la recevabilité de la réclamation

12. Le Gouvernement fait par ailleurs valoir que:

- la réclamation n'entre pas dans le champ d'application matériel de la Charte en vertu du paragraphe 1^{er} de l'Annexe, en ce qu'elle concerne spécifiquement des individus qui ne résident pas légalement sur son territoire ;
- il n'appartient pas au Comité de se prononcer sur le respect par les Etats parties de quelque instrument autre que la Charte révisée ; or la DEI fait systématiquement référence aux dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) ;
- la réclamation est dépourvue de substance, dans la mesure où elle ne parvient pas à montrer ce qui, dans l'attitude du Gouvernement, serait perçu comme une violation de la Charte.

13. Dans sa réponse, la DEI répète que:

- le logement, au même titre que les soins de santé (Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004), constitue un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine, de sorte qu'une législation ou pratique qui refuse le droit au logement à des ressortissants étrangers, même s'ils résident illégalement sur le territoire, doit être jugée contraire à la Charte révisée ;
- les dispositions de la CIDE ne sont pas invoquées en soi, mais servent de référence pour l'interprétation des dispositions de la Charte révisée ;
- la réclamation ne repose pas sur des problèmes théoriques ; sa substance est bien réelle, comme en attestent les divers exemples concrets qui y sont présentés.

14. Le Comité estime que ces objections ne peuvent être évaluées comme il se doit que lors de l'examen quant au fond de la réclamation.

15. En conséquence, le Comité estime que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement ne peuvent être retenues.

16. Par ces motifs, le Comité, sur la base du rapport présenté par M. Andrzej SWIATKOWSKI et sans préjuger de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE

En application de l'article 7§1 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer de la présente décision l'organisation auteur de la réclamation et l'Etat défendeur, de la communiquer aux Parties au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée, et de la rendre publique.

Invite le Gouvernement à lui soumettre par écrit avant le 21 novembre 2008 un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

Invite la DEI à lui soumettre dans un délai qu'il fixera une réplique au mémoire du Gouvernement.

Invite les Parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D du paragraphe 2 de la Charte révisée à lui transmettre avant le 21 novembre 2008 les observations qu'ils souhaiteraient présenter.

En application de l'article 7§2 du Protocole, charge le Secrétaire exécutif d'informer les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte en les invitant à formuler des observations avant le 21 novembre 2008.

Andrzej SWIATKOWSKI
Rapporteur

Polonca KONČAR
Présidente

Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif