

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

20 octobre 2009

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 239e session, dans la composition suivante:

Mme Polonca KONČAR, Présidente
MM. Andrzej SWIATKOWSKI, Vice-Président
Colm O'CINNEIDE, Vice-Président
Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY
M Lauri LEPPIK
Mmes Monika SCHLACHTER
Birgitta NYSTROM
Lyudmilla HARUTYUNYAN
MM. Ruchan ISIK
Petros STANGOS
Alexandru ATHANASIU
Luis JIMENA QUESADA
Mme Jarna PETMAN

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré le 20 octobre 2009,

Sur la base du rapport présenté par M. Andrzej SWIATKOWSKI

Rend la décision suivante adoptée à cette date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par Défense des Enfants International (« DEI ») a été enregistrée le 4 février 2008. Elle allègue que la situation des Pays-Bas est contraire à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte révisée »), lu seul ou en combinaison avec l'article E, au motif que les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas sont exclus, en droit et en fait, du droit au logement. Elle allègue également que cette violation entraîne le non-respect des articles 11, 13, 16, 17 et 30, lus seuls ou en combinaison avec l'article E.

2. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 23 septembre 2008.

3. En application de l'article 7§1 et §2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») et de la décision du 29 septembre 2008 du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement des Pays-Bas (« le Gouvernement »), à la DEI, aux Parties contractantes au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration au titre de l'article D§2 de la Charte révisée, à la Confédération européenne des syndicats (CES), à BusinessEurope (ex- UNICE) et à l'Organisation internationale des employeurs (OIE).

4. En application de l'article 31§1 du Règlement du Comité, le Comité a fixé au 21 novembre 2008 le délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation. Ce mémoire a été enregistré le 20 novembre 2008.

5. Conformément à l'article 31§2 du Règlement du Comité, le Président a invité la DEI à faire parvenir une réplique à ce mémoire avant le 6 février 2009. La réplique de la DEI a été enregistrée le 5 février 2009 et transmise au Gouvernement le 12 février 2009. Dans sa réplique, la DEI a sollicité une audition publique en application de l'article 33 du Règlement du Comité. Par courrier daté du 22 septembre 2009, le Comité a informé la DEI et le Gouvernement de sa décision de ne pas organiser d'audition en l'espèce.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

6. La DEI demande au Comité de constater que la législation et la pratique néerlandaises, qui dénie l'accès à un logement d'un niveau suffisant aux enfants en situation irrégulière, sont contraires à l'article 31, lu seul ou en combinaison avec l'article E de la Charte révisée. La DEI soutient que le logement constitue un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine et que, par conséquent, une législation ou une pratique qui refuse le droit au logement à des ressortissants étrangers, même s'ils résident illégalement sur le territoire, doivent être jugées contraires à la Charte révisée. Elle invoque en outre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, que les Pays-Bas ont ratifiée, et qui garantit une protection à tous les enfants relevant de la juridiction d'un Etat partie, quel que soit leur statut juridique.

7. La DEI maintient par ailleurs que le logement étant un élément de base essentiel au bien-être de l'enfant, le non-respect du droit au logement implique une

violation des articles 11, 13, 16, 17 et 30, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte révisée. Elle demande par conséquent au Comité de constater également la violation desdits articles.

B – Le Gouvernement

8. Le Gouvernement demande au Comité de rejeter la réclamation de la DEI comme non fondée, au motif que les enfants dont il est allégué que les droits sont violés par la législation et la pratique néerlandaises mises en cause n'entrent pas dans le champ d'application *ratione personae* de la Charte révisée étant donné qu'ils ne satisfont pas aux conditions fixées au paragraphe 1^{er} de l'Annexe, à savoir résider légalement dans le pays. Le Gouvernement affirme par ailleurs que le fait d'invoquer les dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant pour étendre le champ d'application *ratione personae* de la Charte révisée reviendrait à remplacer *de facto* le système d'un traité par celui d'un autre.

9. Le Gouvernement estime subsidiairement que la réclamation est infondée aux motifs que la législation et la pratique néerlandaises prévoient que l'hébergement soit fourni puisqu'il existe des exceptions au principe selon lequel les enfants en situation irrégulière ne peuvent bénéficier des droits et prestations offertes par l'Etat.

DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENTS

A – Droit interne

10. Dans leur mémoire, les parties se réfèrent plus particulièrement au « principe de couplage » figurant dans la loi relative aux prestations (critère de résidence) (*Koppelingswet*) du 1^{er} juillet 1998, qui a été intégré dans la loi de 2000 sur les étrangers et qui est ainsi libellé.

– Article 10 de la loi de 2000 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000* du 23 novembre 2000)

« 1. Un ressortissant étranger résidant en situation irrégulière sur le territoire national ne peut prétendre à des prestations en nature, services et aides sociales accordés par décision d'une autorité administrative. Ce principe s'applique *mutatis mutandis* aux exceptions ou autorisations visées par des lois ou décrets.

2. Il peut être dérogé au premier alinéa pour ce qui concerne l'éducation, la fourniture de soins médicaux essentiels, la prévention de situations mettant en danger la santé publique, ou encore l'aide juridictionnelle aux étrangers.

3. L'octroi d'une prestation ne confère pas de droit à un titre de séjour. »

11. Le Comité juge également pertinents en l'espèce les articles ci-après de la loi de 2000 sur les étrangers:

– Article 43 de la loi de 2000 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*)

« 1. En cas de rejet d'une demande de titre de séjour d'une durée déterminée (...) ou indéterminée (...), la loi prévoit que:

a) le ressortissant étranger ne se trouve plus en situation régulière aux Pays-Bas (...);

b) le ressortissant étranger doit quitter les Pays-Bas de son propre chef dans le délai fixé à l'article 60, sous peine d'expulsion; (...)

(c) Les avantages en nature prévus par ou octroyés en application de la Loi relative à l'organisation centrale de l'accueil des demandeurs d'asile ou toute autre disposition légale

réglementant lesdits avantages sont supprimés selon les modalités prévues par -ou en application de- ladite loi ou disposition légale et dans le délai prescrit à cette fin.

(d) A l'échéance du délai accordé à l'étranger pour quitter de son propre chef le territoire des Pays-Bas, les fonctionnaires chargés du contrôle du séjour des étrangers sont habilités, à pénétrer dans tout lieu, y compris le domicile, sans l'accord de l'occupant pour l'expulser ;

e) les fonctionnaires en charge du contrôle du séjour des étrangers sont autorisés, à l'expiration du délai accordé au point c), à ordonner l'évacuation du logement et à mettre ainsi fin à l'hébergement ou au séjour dans le lieu d'habitation mis à disposition dans le cadre d'une prestation en nature visée au point c). »

– Article 60 de la loi de 2000 sur les étrangers (*Vreemdelingenwet 2000*)

« 1. A l'expiration de la période légale de résidence, le ressortissant étranger doit quitter les Pays-Bas de son propre chef dans les quatre semaines qui suivent.

2. Nonobstant l'alinéa 1^{er}, un ressortissant étranger est tenu de quitter les Pays-Bas sur-le-champ si le délai de recours visé à l'article 67 est échu sans avoir été mis à profit et si, durant cette période, la décision de rejet de la demande, d'annulation ou de non-renouvellement du permis de séjour est suspendue.

3. Nonobstant l'alinéa 1^{er}, un ressortissant étranger:

a) dont la période légale de résidence a pris fin pour le motif visé à l'article 8 (i) ou

b) qui n'était pas en situation régulière juste avant son entrée aux Pays-Bas doit immédiatement quitter le territoire.

4. Le Ministre peut, nonobstant l'article 1^{er}, ramener à moins de quatre semaines le délai accordé pour quitter le territoire:

a) dans l'intérêt de l'expulsion;

b) dans l'intérêt de l'ordre public ou de la sécurité nationale. »

12. L'exclusion des étrangers en situation irrégulière du droit à certaines prestations ou services spécifiques qui leur permettrait d'exercer un droit au logement est énoncée dans la disposition ci-après:

– Article 8 de la loi relative à l'assistance sociale (*Wet maatschappelijke ondersteuning – WMO* du 29 juin 2006)

« 1. Les ressortissants étrangers ne peuvent bénéficier de prestations servies à titre individuel qu'à la condition de résider légalement sur le territoire au sens de l'article 8, alinéas a à e, et de l'article 1^{er} de la loi de 2000 sur les étrangers.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1^{er}, dans les cas prévus par décret ministériel et, si nécessaire, par dérogation à l'article 10 de la loi de 2000 sur les étrangers, les catégories de ressortissants étrangers en situation irrégulière aux Pays-Bas visées par le décret peuvent être admises à bénéficier, en tout ou en partie, de prestations servies à titre individuel énoncées dans ledit décret. Le droit de bénéficier d'une prestation servie à titre individuel ne permet pas de prétendre à un titre légal de séjour. »

B – Normes internationales

– Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989

Article 3

« 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées. (...) »

Article 27

« 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 les 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 œuvre 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. »

13. Dans ses observations finales sur les Pays-Bas (document CRC/C/NLD/CO/3) en date du 27 mars 2009, le Comité des droits de l'enfant a formulé la recommandation suivante:

« § 29. Le Comité recommande à l'Etat partie de prendre toutes les mesures voulues pour assurer, conformément à l'article 3 de la Convention, la prise en considération du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les dispositions légales, et son application dans toutes les décisions judiciaires et administratives ainsi que dans les projets, programmes et services qui concernent les enfants. »

14. Dans le rapport établi à la suite de sa visite aux Pays-Bas (document CommDH(2009)2), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé que:

« § 61. Les enfants entrant sur le territoire des Pays-Bas avec leur famille sont généralement pris en compte dans la procédure de demande d'asile de leurs parents. Par rapport à d'autres branches du droit néerlandais comme le droit de la famille, qui prévoit une intervention du Conseil pour la protection de l'enfant (Raad voor de Kinderbescherming), aucun organisme ne veille à ce que la décision soit prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant. »

15. Dans son Observation générale n° 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (document CRC/GC/2005/6), le Comité des droits de l'enfant déclare, à propos du droit à un niveau de vie suffisant:

« § 44. Les Etats parties devraient veiller à ce que les enfants séparés ou non accompagnés jouissent d'un niveau de vie suffisant pour permettre leur développement physique, mental, spirituel, moral et social. Comme l'indique le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention, les Etats parties doivent offrir une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »

16. Dans un rapport du 9 avril 2003 sur la politique des Pays-Bas en matière d'asile après l'entrée en vigueur de la loi de 2000 sur les étrangers (« *Fleeting Refuge: The Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy* »), l'organisation Human Rights Watch a fait la mise en garde suivante:

« Le Gouvernement néerlandais devrait clairement indiquer à tous les fonctionnaires que la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que les autres instruments internationaux et régionaux qui prescrivent des normes minimales pour le traitement des enfants s'appliquent aux enfants migrants, quelle que soit la régularité de leur situation. »

17. Dans son troisième rapport sur les Pays-Bas (document CRI(2008)3) adopté le 29 juin 2007, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a recommandé ce qui suit au sujet des conditions d'existence en particulier des enfants non accompagnés:

« § 46. L'ECRI encourage vivement les autorités néerlandaises à revoir, comme elles le prévoient, leur politique concernant les enfants non accompagnés et souligne que la rétention d'enfants devrait être strictement limitée aux cas où elle est absolument nécessaire et dans l'intérêt supérieur de l'enfant. »

18. Dans le rapport établi à la suite de sa visite aux Pays-Bas (document CommDH(2009)2), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que:

« § 62. Jusqu'en janvier 2008, on a largement reproché à l'État néerlandais de détenir quelque 240 enfants et leurs familles pendant une durée moyenne de 59 jours et une durée maximale de 244 jours. Le 29 janvier 2008, en réponse à ces critiques et à une motion parlementaire, le gouvernement néerlandais a rendu publique sa nouvelle politique en matière de détention

administrative des enfants et de leurs familles. Elle vise à raccourcir la période de détention des enfants par l'instauration d'une durée maximale de détention de deux semaines préalable à l'expulsion, à créer davantage d'autres modes d'hébergement pour les enfants et leurs familles, ainsi qu'à améliorer les conditions de détention. En outre, le gouvernement a annoncé son intention de prolonger de 12 semaines le délai de 28 jours accordé aux demandeurs d'asile et aux migrants pour quitter le territoire de leur propre gré après le rejet de leur demande."

(...) § 66. Selon les ONG, la nouvelle politique relative aux enfants demandeurs d'asile en détention administrative n'a pas encore débouché sur (...) une diminution sensible du nombre de mineurs migrants non accompagnés en détention. Elles estiment qu'en juin 2007, quelque 40 mineurs non accompagnés devaient être détenus dans des centres de détention juvénile (Droits des enfants aux Pays-Bas, troisième rapport sur la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant, juillet 2008, p. 48). Dans une lettre adressée au Parlement, le ministère de la Justice a expliqué qu'il considérait la détention de mineurs non accompagnés comme une mesure d'ordre public, la remise en liberté de ces enfants comportant en l'occurrence plus de risques pour ceux-ci que pour les enfants accompagnés de leurs parents, notamment le risque de traite. Le gouvernement a néanmoins lancé un projet pilote prévoyant des structures d'hébergement sûres semi-fermées pour les mineurs non accompagnés considérés comme exposés au risque de traite des êtres humains. Les instances néerlandaises ont informé le Commissaire que, face à des mineurs non accompagnés, elles envisageaient toujours des alternatives à la détention en centre fermé ; elles ont précisé qu'en 2007, quelque 150 mineurs non accompagnés avaient été placés en détention. »

- Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966

« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »
- Article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »
- Article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000

« La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée. »
- Recommandation n° R (2000) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, adoptée le 19 janvier 2000

(...) « Principe 2: Le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait à tout le moins couvrir la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base.
 (...) Principe 4: L'exercice de ce droit devrait appartenir aux nationaux et aux étrangers, quel que soit le statut de ces derniers au regard du droit des étrangers, selon les modalités à définir par les autorités nationales. » (...)
- Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Res 1483(2006) sur la politique de retour pour les demandeurs d'asile déboutés aux Pays-Bas adoptée le 26 janvier 2006

« 7. (...) Quand le retour forcé est inévitable, il doit être mis en œuvre avec humanité et transparence dans le respect des droits de l'homme, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée.
 11. (...) L'Assemblée craint qu'avec leur politique récemment modifiée, les autorités des Pays-Bas ne recourent à la détention, d'une durée pouvant être illimitée, en tant que mesure punitive à l'encontre de ceux qui ne coopèrent pas, ou ne peuvent démontrer une telle coopération, en vue de faciliter leur retour et regrette que cette politique ne prévoie pas d'exemptions claires d'une telle détention pour des catégories spécifiques de demandeurs d'asile déboutés, tels que les enfants (...)

14. (...) L'Assemblée considère que la nouvelle politique des Pays-Bas devrait être modifiée dans la mesure où elle permet, dans certains cas, d'éviter à certaines personnes d'être expulsées lorsqu'il n'est pas possible de les renvoyer chez elles, mais les prive en même temps de tout accès au logement (...) [Il s'agit là d'une] manifestation particulièrement inquiétante de cette politique, surtout en ce qui concerne les enfants à la lumière des droits spécifiés dans la Convention des droits de l'enfant (...)

15. Par conséquent, l'Assemblée invite le Gouvernement des Pays-Bas et les autres Etats membres du Conseil de l'Europe menant des politiques similaires à: (...)

15.14. garantir un niveau adapté d'accès au logement (...) pour tous les demandeurs d'asile déboutés jusqu'à ce qu'ils quittent le pays; » (...)

- Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre du droit au logement du 30 juin 2009 (document CommDH(2009)5)

Article 3.3.2 – Réduction du nombre de sans-abri

(...) « Pour que la dignité soit respectée, les lieux d'hébergement provisoire doivent eux aussi répondre aux exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, disposer des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats. Toutefois, si ces structures d'accueil remplissent les critères minimum, il n'est pas nécessaire qu'elles satisfassent de surcroît aux mêmes critères qu'un logement définitif pour ce qui est de la vie privée, de la vie de famille et de l'adaptation à la situation des personnes. » (...)

EN DROIT

QUESTIONS PRELIMINAIRES

A – Sur le rôle du Comité

19. Se fondant sur la décision sur le bien fondé du Comité dans FIDH c. France (réclamation n° 14/2003, décision du 8 septembre 2004, §§ 26-32), la DEI soutient qu'à l'instar de l'assistance médicale, le logement constitue un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine et que, par conséquent, une législation ou une pratique qui refuse le droit au logement à des ressortissants étrangers présents sur le territoire, fussent-ils en situation irrégulière, doit être jugée contraire à la Charte révisée.

20. Le Gouvernement considère que la décision du Comité (FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision du 8 septembre 2004, § 32) sur laquelle se fonde la DEI, n'a pas été retenue par le Comité des Ministres, puisque ce dernier n'a pas formulé de recommandation à l'encontre du Gouvernement défendeur dans sa résolution ResCHS(2005)6.

21. Le Comité rappelle qu'il résulte clairement du texte-même du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives que seul le Comité européen des droits sociaux peut juger si une situation est en conformité ou non avec la Charte. Il en va d'ailleurs ainsi dans le cas de traités qui ont instauré un organe de régulation, qu'il soit juridictionnel ou quasi-juridictionnel, chargé d'apprécier la conformité des situations des Etats parties au traité. Le rapport explicatif au Protocole précise d'ailleurs explicitement que le Comité des Ministres n'a pas la faculté de remettre en cause l'appréciation juridique du Comité. Il a la faculté de décider seulement d'y ajouter ou non une recommandation à l'encontre de l'Etat concerné. Le Comité des Ministres, lorsqu'il décide d'utiliser cette faculté, peut certes tenir compte de considérations d'ordre économique et social dans la motivation de l'éventuelle

recommandation mais pas remettre en cause l'appréciation juridique (Confédération française de l'Encadrement (CFE-CGC) c. France, réclamation n° 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §§ 20 et 21).

22. En conséquence, la décision rendue par le Comité dans la réclamation FIDH c. France reflète l'interprétation actuelle de la Charte révisée.

B – Sur les droits de l'enfant au titre de la Charte révisée

23 La DEI invite le Comité à interpréter les droits prévus par la Charte révisée à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui protège toutes les personnes de moins de 18 ans relevant de la juridiction d'un Etat partie, quelle que soit leur situation au regard de la résidence.

24. Le Gouvernement conteste que le Comité puisse étendre sa compétence en appliquant ou en interprétant les dispositions d'un traité autre que celui auquel il doit son existence.

25. Le Comité souligne que la Charte sociale européenne garantit à chaque enfant – c'est-à-dire aux personnes âgées de moins de 18 ans – un nombre important de droits fondamentaux. La Charte considère tout d'abord les enfants comme sujets de droits à part entière dont la dignité d'êtres humains appelle une pleine garantie de tous les droits fondamentaux reconnus aux adultes. De plus, leur situation spécifique, qui conjugue fragilité, autonomie limitée ainsi que potentiel d'évolution et d'accession à l'âge adulte, implique que les Etats leur reconnaissent des droits spécifiques, tels que ceux consacrés dans les dispositions ci-après de la Charte:

- droit à un abri (article 31§2),
- droit à la santé (articles 8, 11, 7, 19§2),
- droit à l'éducation (articles 9, 10, 15, 17, 19§§11-12),
- protection de la famille et droit au regroupement familial (articles 16, 27, 19§6),
- protection contre les dangers et l'exploitation (articles 7§1, 17),
- interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans (article 7§1 et §3),
- conditions de travail spécifiques pour les travailleurs entre 15 et 18 ans (article 7).

26. Par cette approche globale, associée à l'effectivité qui s'attache aux droits qu'elle proclame, la Charte est le traité le plus important en Europe pour les droits fondamentaux des enfants. Elle complète en ce domaine la Convention européenne des droits de l'homme et reflète la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont s'inspire son nouvel article 17 (voir FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 36, et Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Grèce, réclamation n° 17/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, § 31).

27. Le Comité rappelle en outre que les droits énoncés par la Charte doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (voir entre autres, Mouvement International ATD Quart monde (« ATD ») c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 59 et Commission internationale de juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32). Il interprète donc les droits et libertés définis par la Charte à la lumière de la réalité actuelle (Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, § 194) et des instruments

internationaux qui ont guidé ses rédacteurs ou dont il convient de tenir compte (Fédération européenne des Associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA), réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 64).

28. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est l'un des traités les plus ratifiés au monde, et elle l'a été par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est donc entièrement justifié que le Comité en tienne compte, en reprenant l'interprétation qu'en donne le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (voir OMCT c. Irlande, réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, § 61) lorsqu'il statue sur la violation alléguée de tout droit de l'enfant établi par la Charte.

29. Lorsqu'il se prononce en particulier sur des situations où l'interprétation de la Charte concerne les droits de l'enfant, le Comité s'estime lié par l'obligation internationalement reconnue d'appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est en effet conscient que, dans l'Observation générale n° 5 (document CRC/GC/2003/5, §§ 45-47), le Comité des droits de l'enfant a déclaré que « Chaque institution ou organe législatif, administratif ou judiciaire est tenu de se conformer au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes – par exemple, par une loi ou une politique proposée ou déjà en vigueur, une mesure administrative ou une décision judiciaire, y compris celles qui n'intéressent pas directement les enfants mais peuvent avoir des répercussions sur eux » .

C – Sur l'interprétation du paragraphe 1^{er} de l'Annexe relatif au champ d'application de la Charte révisée en termes de personnes protégées

Paragraphe 1^{er} de l'Annexe – Champ d'application de la Charte révisée en termes de personnes protégées

- 1 Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19.

La présente interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties.

Argumentation des parties

30. Le Gouvernement déclare que les Pays-Bas ont ratifié la Charte révisée et son Protocole prévoyant un système de réclamations collectives en partant du principe que leur législation et leur pratique concernant les étrangers en situation irrégulière n'entraient pas dans le champ d'application de la Charte révisée. Ils se fondaient en cela sur les termes du paragraphe 1^{er} de l'Annexe, qui limitent la portée de la Charte 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 ».

31. D'autre part, le Gouvernement soutient que la politique relative aux étrangers est une question qui se règle avant tout au niveau des Etats. Obliger les Etats à

reconnaître un droit au logement ou autres droits économiques, sociaux et culturels à ceux qui résident sur leur territoire de façon irrégulière serait donc contraire à ce principe et contribuerait ainsi à ce que cette situation se prolonge. Le Gouvernement constate que le fait que les personnes concernées soient mineures n'y change rien. Faire une exception au refus de certains droits, fût-ce au profit des mineurs, constituerait une entrave au droit de l'Etat à contrôler l'immigration.

32. La DEI réplique que le fait de tenir les enfants pour responsables de leur lieu de résidence serait contraire à la situation qui est la leur dans le monde d'aujourd'hui. Il est admis que les enfants sont des êtres extrêmement vulnérables, qui, pendant une grande partie de leur existence, dépendent d'autrui - généralement de leurs parents -, pour leur survie. Cette dépendance implique qu'ils n'ont qu'une influence très limitée (voire aucune) sur leur lieu de résidence. L'organisation réclamante soutient donc que, si le choix de l'adulte ne s'avère pas être des plus favorables, cela ne doit pas se traduire par des conditions d'existence hors normes pour l'enfant. En s'appuyant sur la décision sur le bien-fondé du Comité dans FIDH c. France, la DEI relève que le logement, au même titre que les soins de santé, constitue un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine et qu'il faut donc juger contraire à la Charte révisée une législation ou une pratique qui dénie le droit au logement à des ressortissants étrangers, fussent-ils irrégulièrement sur le territoire.

33. La DEI précise par ailleurs que la réclamation ne vise pas à ouvrir un droit à un titre de séjour pour l'enfant ou les parents. Elle reconnaît que le Gouvernement garde à cet égard sa liberté de choix. Elle considère que le Gouvernement peut par conséquent soit expulser l'enfant avec les parents, soit lui offrir la protection nécessaire aussi longtemps qu'il relève de sa juridiction.

Appréciation du Comité

34. Le Comité rappelle que la Charte a été élaborée comme un instrument de droits de l'homme destiné à compléter la Convention européenne des droits de l'homme. Elle est un instrument vivant, voué à certaines valeurs qui l'inspirent: la dignité, l'autonomie, l'égalité, la solidarité (FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 27) et d'autres valeurs généralement reconnues. La Charte doit être interprétée de manière à donner vie et sens aux droits sociaux fondamentaux (FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 29).

35. Le Comité interprète la Charte à la lumière des règles énoncées dans la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, notamment son article 31§3(c), qui dispose qu'il doit être tenu compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». La Charte ne peut en effet être interprétée en vase clos. Elle doit, dans la mesure du possible, être interprétée en harmonie avec les autres règles du droit international dont elle fait partie, notamment en l'espèce celles qui concernent la mise à disposition d'un abri approprié à toute personne dans le besoin, qu'elle soit ou non en situation régulière dans l'Etat en question.

36. Le Comité considère qu'il convient de suivre une approche téléologique pour l'interprétation de la Charte, c.-à-d. qu'il faut rechercher l'interprétation du traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité, et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties (OMCT c. Irlande,

réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, § 60). Il en résulte notamment que les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement, c.-à-d. comprises d'une manière qui laisse intacte l'essence du droit en question et permette d'atteindre l'objectif général de la Charte (FIDH c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, §§ 27-29).

37. En outre, comme indiqué dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation FIDH c. France (réclamation n° 14/2003, décision du 8 septembre 2004, § 30), le Comité rappelle que la restriction figurant au paragraphe 1^{er} de l'annexe concerne un large éventail de droits sociaux et les affecte diversement. Il dit également que cette restriction ne doit pas produire des conséquences préjudiciables déraisonnables lorsque la protection des groupes vulnérables est en jeu.

38. Il résulte des considérations ci-dessus (A, B et C) que, pour chaque violation alléguée en l'espèce, le Comité devra au préalable déterminer si le droit invoqué s'applique à la catégorie de personnes vulnérables concernée, à savoir les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas, tout en gardant à l'esprit le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

D – Sur le champ d'application matériel de la réclamation

39. Le Comité relève, à la lumière des observations présentées durant la procédure, que les allégations qui ont trait à la violation de droits autres que le droit au logement des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas sont présentées à titre subsidiaire et ne sont pas suffisamment développées. Il considère par conséquent qu'en substance, la réclamation porte sur les points suivants:

- déni d'accès à un logement d'un niveau suffisant aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière aux Pays-Bas (article 31§1);
- incapacité à prévenir ou réduire l'état de sans-abri faute de fournir un abri aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas aussi longtemps qu'ils relèvent de la juridiction de ce pays (article 31§2) ;
- non-adoption des mesures appropriées et nécessaires pour assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas en leur refusant le droit à un abri (article 17§1.c);
- discrimination dans l'accès au logement à l'encontre des enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas (article E, lu en combinaison avec les articles 31 et 17).

PREMIERE PARTIE: VIOLATION ALLEGUEE DU DROIT AU LOGEMENT

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.

40. Le Comité observe que la DEI ne précise pas si l'article 31 est spécifiquement invoqué dans sa totalité dans sa réclamation. Au vu du contenu des allégations, le

Comité estime que les violations alléguées par la DEI, c.-à-d. le déni d'un logement d'un niveau suffisant ainsi que d'un abri aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas, ne concernent que les paragraphes 1 et 2 de l'article 31.

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§1 POUR DENIS D'ACCES A UN LOGEMENT D'UN NIVEAU SUFFISANT AUX ENFANTS EN SITUATION IRRÉGULIERE AUX PAYS-BAS

Sur l'applicabilité de l'article 31§1 aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas

41. Comme la Cour européenne des droits de l'Homme (« la Cour »), le Comité reconnaît qu'au regard du droit international, les Etats ont le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des ressortissants étrangers de leur territoire (voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, *Moustaquim c. Belgique*, arrêt du 18 février 1991, Série A n° 193, p. 19, § 43, et Cour européenne des droits de l'homme, *Beldjoudi c. France*, arrêt du 26 mars 1992, Série A n° 234-A, p. 27, § 74). Le fait que les Pays-Bas traitent différemment les enfants présents sur leur territoire selon qu'ils sont en situation régulière ou irrégulière est donc justifié.

42. A l'instar de la Cour, le Comité souligne cependant que le souci des Etats de déjouer les tentatives de contourner les règles d'immigration ne doit pas priver les mineurs étrangers, de surcroît non accompagnés, de la protection liée à leur état. Il y a donc nécessité de concilier la protection des droits fondamentaux et les impératifs de la politique d'immigration des Etats (voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, arrêt du 12 octobre 2006, § 81).

43. Le Comité rappelle qu'au regard de l'article 31§1 (droit à un logement d'un niveau suffisant), il considère que la fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et qu'il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables (CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 35, et CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, § 34). Un logement d'un niveau suffisant au regard de l'article 31§1 signifie un logement salubre et sain, c.-à-d. disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, présentant des structures de sécurité, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (voir Conclusions 2003, France Article 31§1 et FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, § 76).

44. Les objectifs de la politique d'immigration des Etats ne sauraient être conciliés avec leurs obligations en matière de droits de l'homme si l'on dénie aux enfants, quelle que soit leur situation au regard de la résidence, une protection minimale et si leurs conditions de vie intolérables n'étaient pas prises en compte. En ce qui concerne l'article 31§1 de la Charte révisée, le Comité reconnaît que le déni d'un logement d'un niveau suffisant, qui suppose une garantie légale de maintien dans les lieux au profit des enfants en situation irrégulière, n'entraîne pas automatiquement un refus d'accorder une protection minimale nécessaire pour éviter que les intéressés ne vivent pas dans des conditions intolérables. En outre, exiger d'un Etat partie qu'il mette à disposition un logement permanent serait contraire à l'objectif de la politique

d'immigration, qui consiste à encourager les personnes en situation irrégulière à retourner dans leur pays d'origine.

45. Par conséquent, le Comité conclut que les enfants en situation irrégulière présents sur le territoire d'un Etat partie n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 31§1, lequel ne s'applique donc pas en l'espèce.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§2 POUR INCAPACITE A PREVENIR OU REDUIRE L'ETAT DE SANS-ABRI FAUTE DE FOURNIR UN ABRI AUX ENFANTS EN SITUATION IRREGULIERE AUX PAYS-BAS AUSSI LONGTEMPS QU'ILS RELEVANT DE LA JURIDICTION DE CE PAYS

Sur l'applicabilité de l'article 31§2 aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas

46. Le Comité rappelle que l'article 31§2 (prévention et réduction de l'état de sans-abri) vise spécifiquement des catégories de personnes vulnérables. Il exige des Parties qu'elles s'engagent à réduire progressivement l'état de sans-abri en vue de l'éliminer. Pour diminuer le nombre de sans-abri, des mesures d'urgence et à plus long terme s'imposent ; elles consistent notamment à leur fournir immédiatement un abri et à mettre en place des dispositifs pour les aider à surmonter leurs difficultés et ne pas y retomber (Conclusions 2003, Italie, article 31 et FEANTSA c. France, réclamation 39/2006, décision sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, § 103).

47. Le Comité considère que le droit à un abri est étroitement lié au droit à la vie et est crucial pour le respect de la dignité humaine de tout individu. Il constate que si tous les enfants sont vulnérables, le fait de grandir dans la rue les prive de toute défense. Il estime donc que le déni du droit à un abri leur serait préjudiciable.

48. Il dit par conséquent que les enfants, quelle que soit leur situation en termes de résidence, entrent dans le champ d'application personnel de l'article 31§2.

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

49. Selon la DEI, l'article 10 par. 1 de la loi de 2000 sur les étrangers, qui dispose qu'un étranger résidant en situation irrégulière sur le territoire national ne peut notamment prétendre à des prestations en nature, implique que les enfants qui ne possèdent pas de titre légal de séjour sont exclus du droit au logement. En atteste aussi, à ses yeux, le fait qu'il ne puisse être dérogé à l'article 10 paragraphe 2 de cette même loi qu'en ce qui concerne l'éducation, la fourniture de soins médicaux essentiels, la prévention de situations mettant en danger la santé publique, ou encore l'aide juridictionnelle aux étrangers.

50. La DEI admet qu'un abri pour une durée maximale de douze semaines est proposé aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas s'ils coopèrent pour retourner dans leur pays d'origine. La DEI s'interroge toutefois sur les possibilités qu'a un mineur de coopérer lorsque ses parents en décident autrement. Les enfants dont les parents ne coopèrent pas ne peuvent prétendre à ce genre d'abri. De plus, selon la DEI, douze semaines ne suffisent généralement pas pour retourner dans

son pays d'origine. La DEI déclare que les enfants qui ne parviennent pas à partir dans le délai de douze semaines doivent quitter l'abri.

51. Pour ce qui est des enfants en situation irrégulière et de la possibilité qu'ils auraient d'obtenir un hébergement s'ils démontrent qu'ils sont incapables de quitter les Pays-Bas « sans que cela résulte d'une faute qui leur serait imputable », la DEI considère qu'une telle preuve est extrêmement difficile à rapporter en pratique, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants. En outre, pendant le temps nécessaire à l'établissement de cette preuve, ces enfants n'ont pas droit à un logement selon le droit néerlandais.

52. Enfin, en ce qui concerne les mineurs non accompagnés déboutés de leur demande d'asile, la DEI fait valoir qu'il est très difficile en pratique de remplir les conditions exigées pour l'obtention du permis de séjour spécial prévu dans leur cas. Elle maintient que les mineurs non accompagnés finissent souvent dans une sorte de « zone nébuleuse », entre légalité et illégalité, avec pour seule garantie de pas être expulsés avant l'âge de 18 ans à moins que des solutions adéquates en termes d'hébergement et de soutien ne soient proposées dans leur pays d'origine.

53. En dernier lieu, la DEI considère qu'aucune politique gouvernementale concernant les étrangers ne doit mener les enfants à l'état de sans-abri.

2. Le Gouvernement défendeur

54. Le Gouvernement déclare qu'il a le droit exclusif de déterminer qui peut ou ne peut pas résider sur son territoire. Il ajoute que le principe qui sous-tend la politique néerlandaise relative aux étrangers est que ceux qui ne sont pas ou plus en situation régulière sur le territoire néerlandais doivent quitter le pays, que ce soit après l'expiration d'une période déterminée ou non. L'obligation de quitter les Pays-Bas incombe en premier lieu aux étrangers eux-mêmes, qui doivent tout faire pour s'y plier. Dans ce contexte, le fait de lier le droit aux prestations à la situation au regard de la résidence (« principe de couplage ») tel qu'énoncé à l'article 10 de la loi de 2000 sur les étrangers vise à empêcher les étrangers en situation irrégulière de prolonger leur séjour irrégulier.

55. Le Gouvernement explique que les familles avec enfants en situation irrégulière sont en droit de séjourner jusqu'à douze semaines dans un centre spécial où leur liberté est restreinte. A l'origine, ce centre était destiné aux demandeurs d'asile avec enfants dont le dossier avait été rejeté et devait servir à éviter qu'ils ne soient incarcérés. Il accueille désormais également des familles en situation irrégulière qui coopèrent en vue de leur retour dans leur pays d'origine.

56. Le Gouvernement souligne également que les immigrés en situation irrégulière qui ne sont pas en mesure de quitter le territoire néerlandais « sans que cela résulte d'une faute qui leur serait imputable » peuvent prétendre à un permis de séjour.

57. Enfin, le Gouvernement précise que les mineurs étrangers non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée peuvent être hébergés jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Le permis de séjour peut toutefois être révoqué plus tôt s'il leur est possible d'obtenir des soins et une protection appropriés dans leur pays d'origine.

B – Appréciation du Comité

58. Le Comité note que, selon les chiffres fournis dans la réclamation, et que ne conteste pas le Gouvernement, le nombre d'enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas – accompagnés ou non par leurs parents – varie entre 25 000 et 60 000. A la lecture des arguments présentés au cours de la procédure, le Comité comprend que leur présence irrégulière est parfois imputable à l'échec d'une demande d'asile ou d'une procédure régulière d'immigration, ou à l'attente d'une décision dans une procédure régulière d'immigration.

59. La loi de 2000 sur les étrangers, entrée en vigueur en 2001, fixe les conditions d'entrée des étrangers aux Pays-Bas, de délivrance des titres de séjour et de refoulement des demandeurs d'asile et des autres migrants. Le Comité note que la loi lie sans aucune équivoque le droit aux prestations autres que l'éducation, les soins médicaux essentiels et l'aide juridictionnelle au statut de résident. Les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas ne bénéficient donc pas, en règle générale, d'un droit à l'abri. Des exceptions sont prévues pour ceux qui coopèrent avec les autorités en vue de leur retour dans leur pays d'origine et dans certaines autres circonstances particulières. Le Comité note toutefois qu'il n'existe pas d'obligation légale de fournir un abri aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. De plus, aux termes de l'article 43 de la loi de 2000 sur les étrangers, à l'expiration du délai fixé par la Loi relative à l'organisation centrale de l'accueil des demandeurs d'asile ou par toute autre disposition légale régissant les prestations en nature, les agents chargés du contrôle des étrangers peuvent les contraindre à quitter le logement ou la place dans le foyer d'accueil qui leur a été fourni à titre de prestation en nature.

60. Le Comité relève par ailleurs dans les observations et recommandations formulées en juillet 2003 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (« HCR ») sur la mise en œuvre de la loi de 2000 sur les étrangers, qu'après l'entrée en vigueur de ce texte, plus de 60% des demandes d'asile ont été rejetées lors des procédures accélérées, selon les chiffres du ministère de la Justice (TK 2002-2003, 19 637, n° 731). D'après le HCR, toute aide matérielle est immédiatement supprimée dès lors qu'une décision négative est rendue en première instance dans une procédure accélérée. L'aide en question inclut l'abri.

61. Le Comité rappelle que l'article 31§2 de la Charte révisée vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri, et ne subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être (Conclusions 2005, Norvège, et CEDR c. Italie, réclamation 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 18). Lorsque les catégories vulnérables concernées sont des enfants en situation irrégulière sur le territoire d'une Partie comme en l'espèce, il faut, pour prévenir l'état de sans-abri, que les Etats fournissent un abri aussi longtemps que les enfants relèvent de leur juridiction. Par ailleurs, le Comité juge nécessaire de rechercher des solutions alternatives à la détention afin de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant.

62. Pour ce qui est des conditions de vie dans un abri au regard de l'article 31§2, le Comité estime qu'elles doivent respecter la dignité des personnes (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 108 et 109). Il se réfère à cet égard à la Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre du droit au logement (juin

2009), selon laquelle « la réduction du nombre de sans-abri nécessite avant tout (...) de veiller à ce que toutes les personnes puissent, en toutes circonstances, bénéficier d'un logement respectant la dignité humaine, le minimum étant un hébergement provisoire. Pour que la dignité soit respectée, les lieux d'hébergement provisoire doivent eux aussi répondre aux exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, disposer des éléments de confort essentiels tels que l'accès à l'eau et un chauffage et un éclairage suffisants. Une autre exigence fondamentale est la sûreté des alentours immédiats. Toutefois, si ces structures d'accueil remplissent les critères minimum, il n'est pas nécessaire qu'elles satisfassent de surcroît aux mêmes critères qu'un logement définitif pour ce qui est de la vie privée, de la vie de famille et de l'adaptation à la situation des personnes. Loger des personnes dans des camps et des structures d'accueil provisoire non conformes aux normes relatives à la dignité humaine constitue un manquement aux obligations susmentionnées. »

63. Enfin, le Comité rappelle qu'au regard de l'article 31§2 les Etats parties doivent s'assurer que, les procédures d'expulsion soient, d'une part, justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées et, enfin, assorties de solutions de relogement (voir Conclusions 2003, France, Italie, Slovénie et Suède, article 31§2, et CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 41, CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 52, ATD c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 77 et FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 81). Le Comité estime par conséquent que, dans la mesure où aucune solution de relogement ne peut être exigée des Etats pour les personnes en situation irrégulière, l'expulsion d'un abri doit être interdite car elle place les intéressés, en particulier les enfants, dans une situation d'extrême détresse, qui est contraire au respect de la dignité humaine.

64. Au vu de ce qui précède, le Comité conclut que les Etats parties doivent, au regard de l'article 31§2 de la Charte révisée, fournir un abri d'un niveau suffisant aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. Toute autre solution serait contraire au respect de leur dignité humaine et ne tiendrait pas dûment compte de la situation particulièrement vulnérable des enfants.

65. Tel n'étant pas le cas en l'espèce, le Comité considère que la situation des Pays-Bas est contraire à l'article 31§2.

DEUXIEME PARTIE : SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 17 POUR NON-ADOPTION DES MESURES APPROPRIEES ET NECESSAIRES POUR ASSURER UNE PROTECTION ET UNE AIDE SPECIALE DE L'ETAT AUX ENFANTS EN SITUATION IRREGULIERE AUX PAYS-BAS EN LEUR REFUSANT LE DROIT A UN ABRI

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 et privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:

- 1 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;

Sur l'applicabilité de l'article 17 aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas

66. A la lumière des remarques préliminaires ci-dessus concernant les droits de l'enfant sous l'angle de la Charte révisée, et compte tenu de sa décision dans FIDH c. France (réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 6 septembre 2004, § 30 et § 32), le Comité estime que les enfants, quelle que soit leur situation au regard de la résidence, relèvent du champ d'application personnel de l'article 17 de la Charte révisée.

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

67. La DEI fait valoir que lorsque les parents, premiers responsables de leurs enfants, ne peuvent, en raison de leur situation au regard de la résidence, leur assurer un minimum de protection (alimentation, habillement, logement), il incombe aux Etats de leur fournir l'aide nécessaire. Or, selon la DEI, la législation et la pratique néerlandaises ne permettent pas aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière aux Pays-Bas de bénéficier d'une protection minimale en matière de logement.

2. Le Gouvernement défendeur

68. Le Gouvernement interprète la réclamation comme alléguant une violation du droit des enfants en situation irrégulière au logement. Aussi n'avance-t-il aucun argument nouveau concernant l'article 17.

B – Appréciation du Comité

69. Le Comité observe que la DEI invoque l'article 17 en général. Toutefois, à la lumière des remarques liminaires formulées ci-dessus concernant le champ d'application matériel de la réclamation, le Comité considère que les principales allégations soulevées par la DEI relèvent de l'article 17§1.c.

70. L'article 17§1.c exige des Etats qu'ils prennent les mesures appropriées et nécessaires pour assurer une protection et une aide spéciale aux enfants temporairement ou définitivement privés du soutien familial. Le Comité observe qu'aussi longtemps que perdure leur présence irrégulière aux Pays-Bas, les enfants visés dans la présente affaire se trouvent privés de soutien familial en ce qu'ils ne peuvent, de par la loi (voir article 10 de la loi sur les étrangers), prétendre aux prestations ou aides qui entre autres leur garantiraient un abri.

71. A ce sujet, le Comité dit que les obligations liées à la fourniture d'un abri au titre de l'article 17§1.c sont identiques, en substance, à celles liées à la fourniture d'un abri au titre de l'article 31§2. Le Comité ayant jugé qu'il y avait violation de l'article 31§2 au motif qu'un abri n'était pas garanti aux enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas aussi longtemps qu'ils relevaient de la juridiction de cet Etat, considère qu'il y a également violation de l'article 17§1.c de la Charte révisée pour ce même motif.

TROISIEME PARTIE : SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E EN COMBINAISON AVEC LES ARTICLES 31 ET 17

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 ».

Sur l'applicabilité de l'article E au paragraphe 1^{er} de l'annexe

72. Le Comité dit que l'interdiction de la discrimination inscrite à l'article E de la Charte révisée prévoit l'obligation de veiller à ce que tous les individus ou groupe d'individus entrant dans le champ d'application personnel de la Charte révisée puissent jouir des droits de la Charte révisée sur un pied d'égalité.

73. A l'instar de la Cour, qui l'a souligné à maintes reprises dans son interprétation de l'article 14 de la Convention, le Comité a dit que le principe d'égalité qui transparaît dans l'interdiction de la discrimination, implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52). Il ressort donc de ce qui précède que les Etats parties peuvent traiter différemment des individus selon qu'ils sont en situation régulière ou non. La dignité humaine, qui est au cœur du droit positif des droits de l'homme en Europe, doit toutefois être respectée.

74. Le Comité constate qu'en l'espèce, la question telle qu'elle est soulevée par l'organisation réclamante ne concerne pas l'égalité de traitement des enfants en situation irrégulière par rapport aux enfants en situation régulière. Elle porte en réalité sur le point de savoir si cette catégorie de personnes peut revendiquer des droits au titre de la Charte et dans quelles conditions. Tel n'est pas l'objet de l'article E de la Charte révisée.

75. Le Comité considère, pour les motifs ci-dessus, que l'article E ne s'applique pas en l'espèce.

CONCLUSION

76. Par ces motifs, le Comité conclut


- à l'unanimité que l'article 31§1 n'est pas applicable en l'espèce ;
- à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 31§2 ;
- à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 17§1.c ;
- à l'unanimité que l'article E n'est pas applicable en l'espèce.



Andrzej SWIATKOWSKI
Rapporteur



Polonca KONČAR
Présidente



Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif

