

**DECISION SUR LE BIEN-FONDE**

**8 septembre 2004**

**Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme  
c. France**

Réclamation n°14/2003

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 203<sup>è</sup> session, dans la composition suivante :

MM.    Jean-Michel BELORGEY, Président  
         Nikitas ALIPRANTIS, Vice-Président  
M<sup>me</sup>    Polonca KONCAR, Vice-Présidente  
MM.    Stein EVJU, Rapporteur Général  
         Rolf BIRK  
         Matti MIKKOLA  
         Konrad GRILLBERGER  
         Alfredo BRUTO DA COSTA  
         Tekin AKILLIOĞLU  
M<sup>me</sup>    Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
MM.    Gerard QUINN  
         Lucien FRANCOIS  
         Andrzej SWIATKOWSKI

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne

Après avoir délibéré le 24 mai, les 6, 7 et 8 septembre 2004,

Sur la base du rapport présenté par Mme Polonca KONCAR,

Rend la décision suivante adoptée à cette date :

## **PROCEDURE**

1. La réclamation présentée par la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) a été enregistrée le 3 mars 2003. Le 16 mai 2003, le Comité l'a déclarée recevable.

2. En application de l'article 7§§1 et 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de la décision du Comité du 16 mai 2003 sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 21 mai le texte de la décision sur la recevabilité au gouvernement français (« le Gouvernement »), à la FIDH, aux Parties contractantes au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2 de la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à la Confédération européenne des syndicats (CES), à l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des Employeurs (OIE) en les invitant à lui soumettre des observations sur le bien-fondé de la réclamation. En application de l'article 25§2 du Règlement du Comité, le Président a fixé la date limite pour la présentation des observations au 30 septembre 2003.

3. A la demande du Gouvernement, le Président a prorogé ce délai jusqu'au 24 octobre 2003. A cette date, le Gouvernement a présenté ses observations sur le bien-fondé de la réclamation.

4. Le Président a fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2003 l'échéance du délai dans lequel la FIDH pouvait présenter des observations en réplique au Gouvernement. Les observations ont été enregistrées le 15 décembre 2003.

5. Le Gouvernement a présenté des observations complémentaires le 1<sup>er</sup> avril 2004.

6. Le 28 juillet 2004, la FIDH a adressé au Comité des observations complémentaires.

## CONCLUSIONS DES PARTIES A LA PROCEDURE

### a) *L'organisation auteur de la réclamation*

7. La FIDH demande au Comité de dire que la loi et la pratique en cause contreviennent aux dispositions de l'article 13 et de l'article 17 de la Charte sociale révisée.

### b) *Le gouvernement défendeur*

8. Le Gouvernement invite le Comité à rejeter la réclamation comme dépourvue de fondement.

## LE DROIT INTERNE PERTINENT

9. La loi de finances rectificative pour 2002, loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 prévoit dans sa partie II intitulée « II. - AUTRES DISPOSITIONS » un article 57 ainsi rédigé :

### Article 57

I. - L'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après les mots : « assortie de la dispense d'avance des frais », sont insérés les mots : « pour la part ne relevant pas de la participation du bénéficiaire ». Dans le deuxième alinéa (1°), les mots : « 7° et 8° » sont supprimés ;

2° Le 2° est complété par les mots : « pour les mineurs et, pour les autres bénéficiaires, dans les conditions fixées au dernier alinéa du présent article » ;

3° Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Sauf lorsque les frais sont engagés au profit d'un mineur ou dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4°, 10°, 11°, 15° et 16° de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, une participation des bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat est fixée dans les conditions énoncées à l'article L. 322-2 et à la section 2 du chapitre II du titre II du livre III du même code.

« Les dépenses restant à la charge du bénéficiaire en application du présent article sont limitées dans des conditions fixées par décret. »

II. - Les a et b du 3° de l'article L. 111-2 du même code ainsi que, dans le dernier alinéa dudit article, les mots : « au b du 3° et, » sont abrogés.

III. - Dans le premier alinéa de l'article L. 251-1 du même code, les mots : « autres que celles visées à l'article L. 380-5 de ce code » sont supprimés. L'article L. 380-5 du code de la sécurité sociale est abrogé.

IV. - Les dispositions du I, du II et du III sont applicables à compter de la date d'entrée en vigueur du décret d'application.

10. L'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003, loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 a introduit d'autres modifications aux article L. 251-1, L. 252-3, L. 253-2 et L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles.

11. Les dispositions du chapitre 1 : « Droit à l'aide médicale de l'Etat », du Titre V du code de l'aide sociale et de la famille, telles que modifiées par les lois du 30 décembre 2002 et du 30 décembre 2003 mentionnées ci-dessus, sont les suivantes :

**« Chapitre 1 : Droit à l'aide médicale de l'Etat**

**Article L251-1**

Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L. 861-1 de ce code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens des articles L. 161-14 et L. 313-3 de ce code, à l'aide médicale de l'Etat.

En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat dans les conditions prévues par l'article L. 252-1. Dans ce cas, la prise en charge des dépenses mentionnées à l'article L. 251-2 peut être partielle.

De même, toute personne gardée à vue sur le territoire français, qu'elle réside ou non en France, peut, si son état de santé le justifie, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat, dans des conditions définies par décret.

**Article L251-2**

*(Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 article 57)*

La prise en charge, assortie de la dispense d'avance des frais pour la part ne relevant pas de la participation du bénéficiaire, concerne :

1° Les frais définis aux 1°, 2°, 4°, 6°, de l'article L. 321-1 et à l'article L. 331-2 du code de la sécurité sociale par application des tarifs servant de base au calcul des prestations de l'assurance maladie ;

2° Le forfait journalier, institué par l'article L. 174-4 du même code pour les mineurs et, pour les autres bénéficiaires, dans les conditions fixées au dernier alinéa du présent article.

Sauf lorsque les frais sont engagés au profit d'un mineur ou dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4°, 10°, 11°, 15° et 16° de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, une participation des bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat est fixée dans les conditions énoncées à l'article L. 322-2 et à la section 2 du chapitre II du titre II du livre III du même code.

Les dépenses restant à la charge du bénéficiaire en application du présent article sont limitées dans des conditions fixées par décret.

...

## Chapitre 4 : Prise en charge des soins urgents

### Article L254-1

*(Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, article 97 2° a)*

Les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé à ceux des étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat en application de l'article L. 251-1 sont pris en charge dans les conditions prévues à l'article L. 251-2. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'Etat à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.»

12. A l'issue de ces modifications, la prise en charge des soins médicaux des personnes en état de besoin peut se résumer ainsi :

- les nationaux et les étrangers résidant légalement, après trois mois de résidence, qui remplissent les conditions de ressources ont droit à la CMU, « Couverture Médicale Universelle ». La CMU est un dispositif qui garantit :

a) un droit à l'assurance maladie à toute personne résidant en France qui n'est pas affiliée à un régime de sécurité sociale (CMU de base)

b) un droit, sous condition de ressources, à une couverture complémentaire gratuite avec dispense d'avance de frais (CMU complémentaire) »;

- les étrangers en situation irrégulière qui peuvent démontrer trois mois de résidence continue et qui remplissent les conditions de ressources ont droit à l'AME, « Aide Médicale d'Etat »;

- les étrangers en situation irrégulière remplissant les conditions de ressources mais pas la condition de résidence de trois mois nécessaire à l'obtention de l'AME peuvent recevoir des soins urgents et vitaux.

## EN DROIT

### 13. L'article 13 §§1 et 4 de la Charte est ainsi rédigé :

« 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 autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état. »

(...)

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. »

### 14. L'article 17 de la Charte est ainsi rédigé :

« 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.»

### 15. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Annexe à la Charte sociale européenne révisée est ainsi rédigé :

« 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 1 et 19.

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

A – Argumentation des parties

i En ce qui concerne l'article 13 de la Charte

16. La FIDH soutient que les dispositions de la loi du 30 décembre 2002 en ce qu'elles mettent fin à la dispense totale d'avance de frais médicaux pour les étrangers en situation irrégulière disposant de revenus très faibles et leur imposent le paiement d'un ticket modérateur pour les soins dont ils bénéficient ou le paiement du forfait hospitalier en cas d'hospitalisation constituent une violation du droit à l'assistance médicale prévu par l'article 13 de la Charte révisée.

17. La FIDH estime que l'article 13§4 impose la condition de régularité de la présence sur le territoire national uniquement pour prétendre à bénéficier du droit à l'assistance médicale sur un pied d'égalité avec les nationaux. En d'autres termes, le fait que les intéressés soient en situation irrégulière pourrait justifier sous l'angle de l'article 13, par le jeu du paragraphe 4, qu'ils ne bénéficient pas d'une pleine égalité de traitement avec les nationaux mais ne justifierait en aucune façon qu'ils fussent privés de toute forme d'assistance médicale.

18. Le Gouvernement soutient quant à lui que les étrangers en situation irrégulière ne feraient pas partie des personnes protégées en application de l'Annexe à la Charte et ne seraient donc justiciables d'aucun des droits garantis par la Charte. En ce qui concerne spécifiquement l'article 13, le Gouvernement voit la preuve de cette exclusion des étrangers en situation irrégulière dans les termes de l'article 13§4 donnant un champ d'application plus restreint, même pour les non-résidents légalement présents sur le territoire, à ce paragraphe qu'aux paragraphes 1, 2 et 3 du même article. Selon lui, quatre conditions cumulatives seraient nécessaires pour que l'article 13§4 s'applique :

- que l'intéressé soit « privé des ressources suffisantes » au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale,
- que l'intéressé soit en situation régulière sur le territoire de l'Etat où il demande l'assistance médicale,
- mais de surcroît, que l'intéressé soit ressortissant d'un Etat partie à la Charte,
- et encore que l'Etat, dont cette personne est le ressortissant, ait ratifié la Convention européenne d'assistance sociale et médicale signée à Paris le 11 décembre 1953.

19. Au surplus, le Gouvernement soutient que le dispositif de l'aide médicale d'Etat, qui s'applique aux étrangers en situation irrégulière ayant trois mois de présence, serait conforme à l'article 13§4 de la Charte.

20. Dans ses observations complémentaires enregistrées le 15 décembre 2003, la FIDH

- conteste la position du Gouvernement et estime que les quatre conditions que ce dernier estime nécessaires pour l'application de l'article 13§4 ne sont en aucune manière cumulatives ;

- et estime que la loi de finance rectificative pour 2003 a encore aggravé la situation en supprimant le dispositif d'admission immédiate à l'AME, en exigeant une présence ininterrompue en France de trois mois avant de pouvoir demander l'AME et en limitant les soins médicaux pris en charge en urgence aux seules situations qui mettent en jeu le pronostic vital immédiat, et ce uniquement à l'hôpital.

21. Dans ses observations complémentaires du 1<sup>er</sup> avril 2004, le Gouvernement maintient sa position et conteste les arguments de la FIDH.

ii En ce qui concerne l'article 17 de la Charte

22. La FIDH estime que la restriction des droits des mineurs qui résulte de la loi du 31 décembre 2002 constitue une violation de l'article 17 car l'instauration d'un ticket modérateur les prive des droits énoncés à l'article 17.

23. Or, la FIDH soutient que, dans la mesure où les mineurs étrangers vivant en France âgés de moins de 16 ans n'ont pas l'obligation d'être titulaires d'un permis de séjour. Ils remplissent par conséquent la condition, prévue par l'Annexe à la Charte, d'être en situation régulière sur le territoire français. Elle en déduit que l'article 17 s'applique par conséquent à eux.

24. Le Gouvernement conteste le moyen de la FIDH. A titre principal, il soutient que le fait que les mineurs ne soient pas astreints à la détention d'un permis de séjour ne les place pas *ipso facto* en position régulière sur le territoire français. Dès lors, l'article 17 ne s'appliquerait pas à eux, pour les mêmes raisons que celles exposées au sujet de l'article 13. A titre subsidiaire, il estime, au contraire de la FIDH, que la réforme de la loi du 30 décembre 2002 a pour effet de garantir aux mineurs, même en situation irrégulière, une prise en charge intégrale de leurs frais de soins, sans aucune participation.

25. Dans ses observations complémentaires enregistrées le 15 décembre 2003, la FIDH indique en outre 3 différences entre les modalités d'exercice du droit à l'assistance médicale par les enfants français et les modalités d'exercice du même droit par les enfants étrangers en situation irrégulière :

- d'une part les lunettes et les prothèses dentaires ne sont pas prises en charge pour les seconds dans le cadre de l'AME alors qu'elles le sont pour les premiers par le complémentaire CMU ;



- ensuite les seconds ne sont admis à l'AME qu'après un certain délai ce qui interdirait la prévention, retarderait les soins voire conduirait les intéressés à y renoncer ;
- enfin, les soins médicaux seraient limités aux seules situations mettant en jeu le pronostic vital immédiat.

La FIDH en déduit que la situation serait contraire à l'article 17 lu en combinaison avec l'article E.

## *B – Appréciation du Comité*

### *i. Sur l'interprétation de l'Annexe à la Charte*

26. La présente réclamation soulève des questions essentielles sur le plan de l'interprétation de la Charte. A cet égard, le Comité précise que lorsqu'il est conduit à interpréter la Charte, il le fait selon les techniques d'interprétation consacrées par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Selon l'article 31§1 de cette Convention:

« 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. »

27. Or, 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 et la solidarité. Les droits qu'elle garantit ne constituent pas une fin en soi mais complètent les droits de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

28. D'ailleurs, selon la Déclaration de Vienne de 1993, tous les droits de l'homme sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » (par. 5). Le Comité est par conséquent attentif à l'interaction complexe entre les deux catégories de droits.

29. Ainsi la Charte doit-elle être interprétée de manière à donner vie et sens aux droits sociaux fondamentaux. Il en résulte notamment que les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement c'est-à-dire comprises d'une manière qui laisse intacte l'essence du droit en question et permette d'atteindre l'objectif général de la Charte.

30. A l'occasion de la présente réclamation, le Comité est appelé à décider comment la restriction figurant à l'Annexe doit être comprise en fonction de l'objectif premier de la Charte ainsi défini. Cette restriction concerne un large éventail de droits sociaux garantis par les articles 1 à 17 et les affecte diversement. Dans la présente affaire, elle porte 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, la restriction pénalise en l'occurrence des enfants qui se trouvent exposés au risque de ne pas pouvoir bénéficier d'un traitement médical.

31. Or, la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'Homme – et les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine.

32. Le Comité estime par conséquent 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.

#### ii. Sur la violation alléguée des articles 13 et 17 de la Charte

33. En ce qui concerne l'article 13, le Comité relève que la législation ne prive pas les étrangers en situation irrégulière de tout droit à l'assistance médicale puisqu'il prévoit :

- l'aide médicale d'Etat (AME) qui couvre certains frais pour tout étranger ayant résidé en France pendant une période ininterrompue de plus trois mois même s'il ne remplit pas les conditions de résidence régulière;
- la prise en charge du traitement des autres étrangers en situation irrégulière en cas d'urgence mettant en cause le pronostic vital.

34. Certes, le concept d'urgence mettant en cause le pronostic vital n'est pas suffisamment précis et il n'apparaît pas clairement quelle autorité est compétente pour en décider. Il est également vrai qu'il existe nombre de difficultés dans la mise en œuvre pratique des dispositions relatives aux étrangers en situation irrégulière qui se trouvent en France depuis plus de trois mois ; de plus, la définition des coûts pris en charge par l'Etat est définie de manière étroite. Cependant, en raison de l'existence d'une forme d'assistance médicale pour ces personnes, le Comité, dans le doute, considère que la situation ne constitue pas une violation de l'article 13 de la Charte révisée.

35. En ce qui concerne l'article 17, le Comité constate que plusieurs dispositions de la Charte révisée sont consacrées aux droits des enfants et adolescents. Le texte de la Partie I prévoit en effet que

« les Parties reconnaissent comme objectifs d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants :

(...)

7. Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés ;

(...)

17. les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale , juridique et économique appropriée. (...) »

36. L'article 17 de la Charte révisée est par ailleurs directement inspiré de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il garantit de façon générale le droit des enfants et des adolescents, y compris des mineurs non accompagnés, aux soins et à l'assistance. Or, le Comité relève que

a) le groupe en question n'a droit à l'assistance médicale qu'en cas de situation mettant en jeu le pronostic vital;

b) les enfants d'immigrants en situation irrégulière ne sont admis au bénéfice du système d'assistance médicale qu'après une certaine durée de présence sur le territoire.

37. Pour ces raisons, le Comité considère que la situation n'est pas conforme à l'article 17.


38. Tant en ce qui concerne l'article 13 que l'article 17, le Comité estime que les autres arguments avancés par les parties sont secondaires et ne sont pas de nature à modifier son appréciation de la situation.

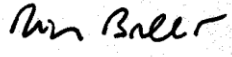
## CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut

1. par 9 voix contre 4 qu'il n'y a pas violation de l'article 13§4 de la Charte révisée ;
2. par 7 voix contre 6 qu'il y a violation de l'article 17 de la Charte révisée.

  
Polonca KONCAR  
Rapporteur

  
Jean-Michel BELORGEY  
Président

  
Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif

En application de l'article 30 du règlement,

- une opinion dissidente de M. Stein EVJU, à laquelle se rallient Mme Polonca KONCAR et M. Lucien FRANCOIS,
- une opinion dissidente de M. Rolf BIRK,
- une opinion dissidente de M. Tekin AKILLIOĞLU et
- une opinion dissidente de M. Jean-Michel BELORGEY

sont jointes à la présente décision.



## **ANNEXES**



**Opinion dissidente de M. Stein EVJU,  
à laquelle se rallient Mme Polonca KONCAR et M. Lucien FRANCOIS**

Si je souscris à la conclusion qu'il n'y a pas, en l'espèce, violation de l'article 13 de la Charte, je ne puis en revanche m'associer à l'interprétation des dispositions sur laquelle repose la décision de la majorité des membres du Comité. Pour la même raison, je ne partage pas l'opinion de la majorité quant à une violation de l'article 17 dans l'affaire qui nous est soumise.

Les questions de fond soulevées dans la présente réclamation touchent au *champ d'application personnel* des articles 13 et 17, qui doivent sur ce point être lus en liaison avec l'annexe à la Charte révisée. Celle-ci indique clairement que l'obligation faite à un Etat ayant accepté lesdites dispositions, dans la mesure où il doit en être tenu compte dans le contexte qui nous occupe, ne vaut que pour les ressortissants des autres Parties « résidant *légalement* » sur son territoire. L'annexe, à cet égard, permet précisément de spécifier et de matérialiser l'étendue des droits sociaux garantis par la Charte et aussi, par conséquent, la portée des engagements d'une Partie conformément à la Charte. De même, le quatrième paragraphe de l'article 13 couvre expressément les seuls ressortissants des autres Parties se trouvant « légalement » sur le territoire d'une Partie. Les dispositions en question ne s'appliquent ni l'une ni l'autre aux personnes qui ne se trouvent *pas* ou ne résident *pas* légalement sur le territoire d'une Partie. Leur libellé ne laisse place, dans les deux cas, à aucune ambiguïté et elles ne se prêtent pas, à mon sens, à une interprétation aussi large que celle proposée ici par la majorité des membres du Comité. Eu égard aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, en particulier son article 31§1, elles ne me paraissent pas conforter l'interprétation des dispositions de la Charte retenue par la majorité.

Il peut certes être jugé regrettable, voire déplorable, que des individus, même s'ils ne sont pas légalement présents sur le territoire d'un Etat, soient totalement exclus de l'ensemble des formes d'aide et d'assistance dont il est question en l'espèce. Cela étant, il convient de noter que, quand bien même la Charte sociale européenne révisée ne l'y contraint pas, un Etat peut être tenu en vertu d'un autre traité international ou, en tout état de cause, peut librement décider d'accorder une telle aide et assistance, au-delà des strictes obligations qui sont les siennes sur le plan du droit international. S'agissant néanmoins du contrôle juridique d'un traité spécifique – la Charte -, les dispositions spécifiques qu'il contient ne doivent donc pas s'appliquer d'une manière qui aille à l'encontre de leur formulation explicite.

### **Opinion dissidente de M. Rolf BIRK**

Je ne puis souscrire à la décision de la majorité de conclure à une violation par la France de l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée. Je me rallie par conséquent à l'opinion dissidente de M. Stein Evju, que je souhaite compléter par les quelques remarques ci-après.

La majorité des membres du Comité s'écarte du texte clairement libellé de l'article 17 en conjonction avec l'article 1er de l'annexe à la Charte sociale européenne révisée. L'article 17 s'applique uniquement aux « ressortissants des autres Parties résidant légalement [...] sur le territoire de la Partie concernée ». En renvoyant à l'article 31§1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la décision de la majorité élargit le champ d'application de l'article 17 aux personnes qui ne résident ou ne séjournent pas légalement sur le territoire d'un Etat partie, à savoir la France.

La référence à l'article 31§1 de la Convention de Vienne ne peut cependant faire fi de ce qu'énonce clairement l'annexe à la Charte sociale européenne révisée. L'article 31§1 ne permet pas au Comité d'ignorer le texte qui figure au premier point de l'annexe à la Charte. Rien dans son libellé ne suggère qu'il faille aller plus loin dans son interprétation ni le reformuler. Les arguments de la majorité ne résistent donc pas à l'analyse. Si l'on n'est pas satisfait de ce que l'article 17 n'englobe pas dans son champ d'application les personnes qui ne résident ou ne séjournent pas de manière légale sur le territoire d'un Etat partie - ce que l'on peut effectivement regretter, voire déplorer -, c'est aux Etats parties qu'il incombe d'y remédier en procédant à une refonte du texte du premier point de l'annexe ; ce n'est pas au Comité de le faire. D'abord, le Comité n'a pas la possibilité d'élargir le champ d'application fixé par un texte clair. Ensuite, le raisonnement de la majorité ne saurait être considéré comme une interprétation de la Charte sociale européenne révisée et pose en réalité à un Etat partie des obligations nouvelles qui n'étaient pas prévues au moment de la ratification de cette disposition. Ce faisant, le Comité se méprend donc sur la fonction qui est la sienne dans la procédure de contrôle. Enfin, j'estime que le rôle du Comité n'est pas de modifier le libellé précis du texte de la Charte sociale européenne révisée pour des raisons purement sociales.



### Opinion dissidente de M. Tekin AKILLIOĞLU

Je ne peux pas souscrire au raisonnement suivi par la majorité selon lequel: "*par 34: ...en raison de l'existence d'une forme d'assistance médicale pour ces personnes, le Comité, dans le doute, considère que la situation ne constitue pas une violation de l'article 13 de la Charte révisée*". Ce raisonnement va à l'encontre du principe de l'interprétation concernant le champ d'application personnel de la Charte que le Comité a récemment adopté (voir l'Introduction générale aux Conclusions 2004 pp. 10 et 11).

Selon ledit principe d'interprétation, "*les Parties à la Charte peuvent en étendre l'application au-delà de l'exigence minimale que prévoit l'Annexe*". Une fois que l'extension est faite, il s'ensuit naturellement que la législation et la pratique y relative ne doivent pas comporter de discriminations. Or, en l'espèce, les dispositions incriminées du code de l'action sociale et des familles établissent des discriminations à multiples facettes:

- entre les nationaux et les étrangers qui ne peuvent pas être bénéficiaires car ils ne remplissent pas les conditions de résidence ou de ressources,
- entre les étrangers en situation irrégulière remplissant la condition de ressource et ceux ne la remplissant pas,
- entre les enfants des nationaux et les enfants des étrangers en situation irrégulière. On peut également questionner le bien-fondé de la condition de résidence lorsqu'il s'agit de l'assistance médicale au sens de l'article 13 de la Charte.

Pour toutes ces raisons, je considère que la situation est aussi contraire à l'article 13 de la Charte sociale révisée.

**Opinion dissidente de M. Jean-Michel BELORGEY**

Me référant au constat de violation de la Charte en ce qui concerne l'article 17 de la Charte, et pour les mêmes raisons, je considère que la situation constitue également une violation de l'article 13 de la Charte.



