

# Documents

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



**DECISION SUR LE BIEN-FONDE**

**RECLAMATION N° 14/2003**

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

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>e</sup> session, dans la composition suivante :

MM. Jean-Michel BELORGEY, Président  
Nikitas ALIPRANTIS, Vice-Président  
M<sup>me</sup> Polonca KONCAR, Vice-Présidente  
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§§1et 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.

## 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 à 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.