

Conseil d'État, 7 juin 2006, Associations Aides, Gipsi et autres (aide médicale d'Etat - condition de résidence de 3 mois - patients mineurs)

07/06/2006

Deux décrets du 28 décembre 2005 relatifs à l'Aide Médicale d'Etat ont instauré une condition de résidence de 3 mois aux étrangers en situation irrégulière qui souhaitent bénéficier de l'AME. Le Conseil d'Etat énonce que cette condition de résidence ne peut être opposée aux patients mineurs sans que cela ne contrevienne aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990, et annule donc les décrets du 28 décembre 2005 en tant qu'ils mettent en oeuvre à l'égard des mineurs la condition de durée de résidence :

" [...] Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 : « 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 » ; que ces stipulations qui, conformément à l'article 1er de cette convention, s'appliquent à « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable », interdisent que les enfants ainsi définis connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé ; que, par suite, en tant qu'il subordonne l'accès à l'aide médicale de l'Etat à une condition de résidence ininterrompue d'au moins trois mois en France, sans prévoir de dispositions spécifiques en vue de garantir les droits des mineurs étrangers et qu'il renvoie ceux-ci, lorsque cette condition de durée de résidence n'est pas remplie, à la seule prise en charge par l'Etat des soins énoncés à l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire, ainsi qu'il a été dit plus haut, des seuls 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 », l'article 97 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 est incompatible avec les stipulations précitées ; qu'il suit de là que les décrets attaqués sont illégaux en tant qu'ils mettent en oeuvre cette disposition législative à l'égard des mineurs étrangers [...] "

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 28 septembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION AIDES, dont le siège est 14, rue Scandicci à Pantin (93500), représentée par son président en exercice, l'association GROUPE DE SOUTIEN ET D'INFORMATION POUR LES IMMIGRES, dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011), représentée par sa présidente en exercice, la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice, l'association MEDECINS DU MONDE, dont le siège est 62, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par sa présidente en exercice et le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, dont le siège est 43, boulevard Magenta à Paris (75010), représenté par son président en exercice ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2005-859 du 28 juillet 2005 relatif à l'aide médicale de l'Etat et modifiant le décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 modifié pris pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance, ainsi que le décret n° 2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'Etat ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 22 mai 2006, présentée par le ministre de la santé et des solidarités ;

Vu la Constitution, notamment son article 55 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Vu la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail, annexée à la constitution de l'Organisation internationale du travail ;

Vu la convention internationale du travail n° 97 concernant les travailleurs migrants ;

Vu la convention internationale du travail n° 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/conseil-detat-7-juin-2006-associations-aides-gipsi-et-autres-aide-medicale-detat-conditions-de-residence-de-3-mois-patients-mineurs/>

Vu la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 ;
Vu la charte sociale européenne (révisée) faite à Strasbourg le 3 mai 1996 ;
Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 251-1, L. 252-3 et L. 254-1 ;
Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 182-1 et L. 380-1 ;
Vu la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 portant loi de finances rectificative pour 2003 ;
Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;
Vu le décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 modifié pris pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance ;
Vu le code de justice administrative ;
Après avoir entendu en séance publique :
- le rapport de Mlle Anne Courrèges, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Christophe Devys, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que l'article 97 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a, d'une part, modifié l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles à l'effet de subordonner à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France l'octroi de l'aide médicale de l'Etat aux étrangers en situation irrégulière et a, d'autre part, inséré dans le même code un article L. 254-1 qui prévoit la prise en charge par l'Etat des 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 », administrés par les établissements de santé aux étrangers résidant en France qui ne remplissent pas la condition de régularité de séjour susceptible de leur ouvrir droit à la couverture maladie universelle et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat ;

Considérant que, pour l'application de la première de ces dispositions, le **décret n° 2005-859 du 28 juillet 2005** a notamment ajouté au décret du 2 septembre 1954 un article 44 dont le deuxième alinéa prévoit que la liste des pièces justificatives et des documents, au vu desquels est appréciée la présence ininterrompue du demandeur depuis plus de trois mois sur le territoire français, est déterminée par le décret qui, conformément au premier alinéa de l'article L. 251-3 du code de l'action sociale et des familles, fixe les conditions de l'admission à l'aide médicale de l'Etat ; que c'est dans ce cadre qu'est intervenu le **décret n° 2005-860 du 28 juillet 2005** dont l'article 4 énumère les pièces de nature à justifier la présence ininterrompue du demandeur depuis trois mois ; que les associations requérantes demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces deux décrets ;

Sur la légalité externe des décrets attaqués :

Considérant que l'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'un texte doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par ce texte ; que, par suite, dans le cas où, après avoir recueilli son avis, l'autorité compétente pour prendre le texte envisage d'apporter à son projet des modifications, elle ne doit procéder à une nouvelle consultation de cet organisme que si ces modifications posent des questions nouvelles ;

Considérant que les projets des décrets attaqués ont été soumis à l'avis du conseil d'administration de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés en application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, qui impose une telle consultation pour tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans le domaine de compétence de la caisse ; que, si des modifications ont été apportées aux projets de texte après la consultation du conseil d'administration de la caisse, cette circonstance est sans incidence sur la régularité de la consultation, dès lors que ces modifications ne posaient aucune question nouvelle ; qu'en particulier, si le projet de décret en Conseil d'Etat, contrairement à sa version publiée, ne comportait pas d'article 2 prévoyant, eu égard à la réforme par le décret du régime de l'agrément délivré à des associations en vue de recueillir les demandes d'aide médicale, des dispositions transitoires pour les associations bénéficiant, à la date de publication du décret, d'un tel agrément, cette disposition ne posait pas de question nouvelle rendant nécessaire une nouvelle consultation de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;

Sur la légalité interne des décrets contestés dans leur ensemble :

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la charte sociale européenne révisée :

Considérant, d'une part, qu'en vertu des articles 9 et 10 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Etats parties reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, ainsi qu'une protection et une assistance aussi larges que possible à la famille ; que, de même, selon les articles 11, 12, 13

et 17 de la charte sociale européenne révisée, les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exercice effectif, respectivement, du droit à la protection de la santé, du droit à la sécurité sociale, du droit à l'assistance sociale et médicale et du droit des enfants et adolescents de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales ; que ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation des décrets attaqués ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que les droits énoncés par la charte sociale européenne révisée ne seraient pas garantis dans le respect du principe de non-discrimination prévu par l'article E de la partie V de la charte est également inopérant ;

Considérant, d'autre part, que les stipulations de l'article 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lesquelles : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. () », ne sont invocables que par les personnes qui soutiennent qu'elles sont victimes d'une discrimination au regard de l'un des droits civils et politiques reconnus par le pacte ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées méconnaîtraient les stipulations de l'article 26 du pacte est inopérant et ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de textes de l'Organisation internationale du travail :

Considérant, d'une part, que la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail n'est pas au nombre des textes diplomatiques qui, ayant été ratifiés et publiés, ont, aux termes de l'article 55 de la [Constitution du 4 octobre 1958](#), une autorité supérieure à celle de la loi interne ; qu'ainsi, les associations requérantes ne sauraient utilement invoquer cette déclaration pour contester les dispositions législatives pour l'application desquelles ont été pris les décrets attaqués ;

Considérant, d'autre part, que si le b) de l'article 6 de la convention n° 97 de l'Organisation internationale du travail relative aux travailleurs migrants stipule que les membres s'engagent à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'ils appliquent à leurs propres ressortissants en ce qui concerne la sécurité sociale, il résulte des termes mêmes de cette stipulation qu'elle ne trouve à s'appliquer qu'aux immigrants installés légalement sur le territoire des Etats parties ; que, par suite, elle ne peut être utilement invoquée à l'égard des décrets du 28 juillet 2005 qui sont relatifs à l'aide médicale de l'Etat, dispositif dont le bénéfice est réservé aux personnes en situation irrégulière ;

Considérant, enfin, que si, aux termes du 1 de l'article 3 de la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail du 28 juin 1962, les parties doivent accorder, sur leur territoire, aux ressortissants des autres parties, l'égalité de traitement avec leurs propres ressortissants au regard de leur législation de sécurité sociale, tant en ce qui concerne l'assujettissement que le droit aux prestations, et si le 1 de l'article 4 de cette même convention précise qu'« en ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être assurée sans condition de résidence () », ces stipulations ne peuvent être utilement invoquées à l'égard de décrets régissant un dispositif d'assistance médicale et non pas de sécurité sociale au sens de la convention ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, la fortune, la naissance ou toute autre situation » ; qu'aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à cette convention : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens » ;

Considérant que, si les associations requérantes soutiennent que la différence de traitement, en termes de justifications à produire pour l'ouverture des droits, dont font l'objet les personnes pouvant bénéficier de la couverture maladie universelle et celles relevant de l'aide médicale de l'Etat serait discriminatoire, le législateur, en distinguant les deux régimes en cause, a entendu tenir compte de la différence de situation entre les étrangers selon qu'ils satisfont ou non aux conditions de régularité de la résidence posées par la loi et les engagements internationaux souscrits par la France ; qu'il s'est ainsi fondé sur un critère objectif et rationnel en rapport avec les buts de la loi ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de non-discrimination dans le droit au respect des biens qui résulte des stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention doit être écarté ;

Considérant, d'autre part, qu'en limitant l'accès à l'aide médicale de l'Etat aux étrangers en situation irrégulière qui <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/conseil-detat-7-juin-2006-associations-aides-gipsi-et-autres-aide-medicale-detat-conditions-de-residence-de-3-mois-patients-mineurs/>

justifient remplir une condition de séjour interrompue de trois mois, ce qui se traduit pour les personnes ainsi exclues de ce dispositif par la prise en charge par l'Etat des seuls soins urgents énoncés à l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui sert de fondement aux décrets attaqués, ne contrevient pas à la prohibition des traitements inhumains et dégradants prévue par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

En ce qui concerne les autres moyens :

Considérant, d'une part, que, pour l'application des dispositions législatives citées plus haut qui subordonnent à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France l'octroi de l'aide médicale de l'Etat aux étrangers en situation irrégulière, les décrets contestés ont pu, sans méconnaître la portée de ces dispositions, ni l'étendue de l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire, instituer un mécanisme de justification de cette présence ininterrompue - dans lequel, au demeurant, est admise la production de tout document de nature à prouver que les conditions légales sont remplies - et non un simple régime déclaratoire ;

Considérant, d'autre part, que, si les associations requérantes soutiennent que les décrets contestés porteraient atteinte aux exigences de précaution qui s'imposent en matière de santé publique et méconnaîtraient l'article 19 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, aux termes duquel « en matière de protection sociale, de santé, () chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non appartenance () à une ethnie ou une race », ces moyens ne peuvent qu'être écartés, dès lors que les dispositions attaquées se bornent à tirer les conséquences de la loi du 30 décembre 2003 ; que les associations requérantes ne sauraient davantage se prévaloir d'un prétendu « principe général du droit exigeant un bilan coût-avantage satisfaisant » ;

Sur la légalité interne des décrets attaqués, en tant qu'ils concernent les étrangers mineurs :

Considérant qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 : « 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 » ; que ces stipulations qui, conformément à l'article 1er de cette convention, s'appliquent à « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable », interdisent que les enfants ainsi définis connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé ; que, par suite, en tant qu'il subordonne l'accès à l'aide médicale de l'Etat à une condition de résidence ininterrompue d'au moins trois mois en France, sans prévoir de dispositions spécifiques en vue de garantir les droits des mineurs étrangers et qu'il renvoie ceux-ci, lorsque cette condition de durée de résidence n'est pas remplie, à la seule prise en charge par l'Etat des soins énoncés à l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire, ainsi qu'il a été dit plus haut, des seuls 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 », l'article 97 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 est incompatible avec les stipulations précitées ; qu'il suit de là que les décrets attaqués sont illégaux en tant qu'ils mettent en oeuvre cette disposition législative à l'égard des mineurs étrangers ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION AIDES, le GROUPE DE SOUTIEN ET D'INFORMATION POUR LES IMMIGRES, la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, l'association MEDECINS DU MONDE et le MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES ne sont fondés à demander l'annulation des décrets du 28 juillet 2005 relatifs à l'aide médicale de l'Etat qu'en tant qu'ils mettent en oeuvre à l'égard des mineurs la condition de durée de résidence prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles ;

Considérant, enfin, que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 200 euros à chacune de ces associations au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Les décrets du 28 juillet 2005 relatifs à l'aide médicale de l'Etat sont annulés en tant qu'ils mettent en oeuvre à l'égard des mineurs la condition de durée de résidence prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles.

Article 2 : L'Etat versera à l'ASSOCIATION AIDES, au GROUPE DE SOUTIEN ET D'INFORMATION POUR LES IMMIGRES, à la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, à l'association MEDECINS DU MONDE et au MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES une somme de 200 euros à chacune d'elles en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION AIDES, au GROUPE DE SOUTIEN ET D'INFORMATION POUR LES IMMIGRES, à la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, à l'association MEDECINS DU MONDE, au MOUVEMENT CONTRE LE RACISME ET POUR L'AMITIE ENTRE LES PEUPLES, au Premier ministre, au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et au ministre de la santé et des solidarités.