

Assurances sociales

ASSURANCES SOCIALES – Prise en charge des soins délivrés aux ayants droit majeurs de nationalité étrangère – Condition tenant à la régularité de leur séjour sur le territoire français – Absence de contrariété avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et de son protocole n° 1, article 1.

COUR DE CASSATION (Ch. Soc.)
19 décembre 2002

**G. contre CPAM du Val de Marne
et autre**

Attendu que M. G., salarié marocain occupé en France dont l'épouse était demeurée au Maroc, a fait venir celle-ci sur le territoire national afin qu'elle y reçoive les soins que nécessitait son état de santé ; que Mme G. a été hospitalisée dès son arrivée en France en mai 1996 jusqu'au 2 juin 1997 ; que la Caisse primaire d'assurance maladie a refusé de prendre en charge les frais correspondants au motif que l'article L. 161-25-2 du Code de la Sécurité sociale subordonne l'octroi des prestations d'assurance maladie aux ayants droit majeurs de nationalité étrangère d'un assuré

social à la condition d'une situation régulière sur le territoire français et que M. G. ne produisait pour son conjoint aucun des justificatifs de séjour énumérés par l'article D. 161-15 du même Code ; que la demande de prise en charge formée par M. G. a été rejetée par la Cour d'appel (Paris, 11 octobre 2000) ;

Et sur le moyen unique, pris en sa deuxième branche :

Attendu qu'il est fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir ainsi statué, alors, selon le moyen, que l'article L. 161-25-2 du Code de la Sécurité sociale édicte une discrimination fondée sur la nationalité des ayants droit de l'assuré social puisqu'il exige à leur égard une condition de résidence en France qui n'est pas exigée pour les ayants droit de nationalité française ; que cette discrimination qui n'a aucune justification tenant aux nécessités d'une société démocratique et qui est utilisée pour faire échec à la prise en charge de soins en France dont la Cour d'appel relève qu'ils sont "appropriés", est directement contraire aux dispositions des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ensemble l'article 1 de son protocole n° 1, qui ont ainsi été violés ;

Attendu, cependant, que l'article L. 332-3 du Code de la Sécurité sociale subordonne en principe la prise en charge des

assurés et de leurs ayants droit, sans distinction de nationalité, à la condition que les soins soient dispensés en France ; que le bénéficiaire des prestations d'assurance maladie est en outre soumis, s'agissant des ayants droit majeurs de nationalité étrangère, à une exigence de régularité de leur présence sur le territoire national ;

Attendu, d'une part, qu'une telle disposition revêt un caractère objectif puisqu'un refus d'entrée sur le territoire ne peut, en vertu de l'article 3-2 du protocole n° 4, être opposé par un Etat à ses propres ressortissants ; que, d'autre part, elle est justifiée par la nécessité pour un Etat démocratique d'exercer un contrôle à l'entrée sur son territoire ; qu'enfin, l'ouverture des droits sociaux pour le conjoint de l'assuré n'est subordonnée qu'à la production d'un récépissé de demande de titre de séjour et non à une autorisation administrative ; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que la distinction résultant des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du Code de la sécurité sociale n'est pas contraire aux exigences des articles susvisés de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de son protocole additionnel ; d'où il suit que cette branche du moyen n'est pas fondée ;

PAR CES MOTIFS :

Rejette le pourvoi.

(M. Sargos, prés. - Mme Guihal-Fossier, rapp. - M. Lyon-Caen, av. gén. - SCP Waquet, Farge et Hazan, SCP Gatineau, av.).

NOTE. – Le droit à une protection sociale est un droit fondamental, mais il est difficile d'en admettre toutes les conséquences au bénéfice des étrangers...

La dimension universelle des droits de l'homme se concrétise, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par son caractère de norme "ouverte" : les Etats parties sont tenus au respect de ces dispositions à l'égard de toute personne relevant de leur juridiction, dans le respect d'une clause de non discrimination, inscrite à l'article 14 de la Convention, à l'appui de la garantie des droits reconnus par la convention. Dans sa décision *Gaygusuz* (1), la Cour européenne des droits de l'homme a donné une portée nouvelle à ce droit à la non discrimination, en jugeant que le droit à une prestation sociale relève de la protection du droit de propriété, et par conséquent de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, ouvrant ainsi un champ plus large pour le principe d'égalité (I).

Le rejet opposé à un ressortissant marocain, travaillant régulièrement en France, de sa demande de prise en charge par l'assurance maladie de l'hospitalisation de son épouse "en situation irrégulière", et le refus, dans l'arrêt rendu le 19 décembre 2002 par la chambre sociale, de

voir une contradiction entre les exigences du Code de la Sécurité sociale et les stipulations de la convention EDH, mettent en évidence le vide juridique caractérisant les droits sociaux des "sans papiers" (II).

I. L'inclusion des droits sociaux dans le champ du droit à la non-discrimination résultant de la convention EDH, telle qu'elle résulte de la jurisprudence européenne.

A l'origine du litige, une situation très ordinaire. Un travailleur immigré marocain, Brahim G., dont l'épouse était demeurée au Maroc, avait fait venir celle-ci en France afin qu'elle y bénéficie des soins spécialisés nécessités par son état de santé, et de fait elle resta hospitalisée entre mai 1996 et juin 1997. La Caisse primaire d'assurance maladie du Val de Marne refusa la prise en charge des frais en raison de la situation irrégulière de l'intéressée. La décision de la Caisse était fondée sur l'article L. 161-25-2 du Code de la Sécurité sociale (2).

Pour contester ce refus, M. G. invoquait en particulier les dispositions des articles 8 et 14 de la convention EDH et l'article 1er du protocole additionnel n°1. Ce dernier texte garantit en substance le droit de propriété (3) en affirmant le droit de toute personne physique ou morale au respect de ses biens. En recourant à la qualification de "droit patrimonial" dans le cas d'un refus d'octroi d'une allocation de chômage fondée sur la nationalité, la Cour de Strasbourg a en effet permis d'inclure le droit aux prestations sociales dans le système de la convention EDH (4), le faisant relever de la même justiciabilité (5) que les droits civils et politiques garantis par cette norme fondamentale, soulignant au passage (point 41 de l'arrêt) que ceci vaut dans la mesure où le droit à l'allocation est prévu par la législation applicable.

Le message avait été parfaitement reçu par la Cour de cassation (6), notamment pour les prestations non contributives de Sécurité sociale qui relevaient avant la loi du 11 mai 1998 d'une condition de nationalité, puis par le Conseil d'Etat (7).

Le droit des étrangers aux prestations sociales paraissait relever décidément en jurisprudence de la protection des droits fondamentaux. Mais la question des "sans papiers" a fait se fissurer ce beau tableau, et M. G. s'est heurté à l'ambiguïté des solutions en vigueur.

(1) CEDH, *Gaygusuz c/ Autriche*, rec. CEDH, 1996-IV, n° 14 ; D. 1998 J. 438, note J.P. Marguénaud et J. Mouly.

(2) Code de la Sécurité sociale, art. L. 161-25-2 : "Les ayants droit de nationalité étrangère majeurs d'un assuré bénéficient des prestations d'assurance maladie, maternité et décès s'ils sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France..."

(3) Selon la formule de la Cour EDH dans son arrêt *Marckx* du 13 juin 1979, rec. CEDH, 1979, A n° 31.

(4) V. F. Sudre "La portée du droit à la non-discrimination : de l'avis d'Assemblée du Conseil d'Etat du 15 avril 1996,

Mme Doukouré, à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*", Rev. fr. dr. adm. 1997.966.

(5) M. Bonnechère, "Quelle garantie des droits sociaux fondamentaux en droit européen ?", Europe, juillet 2000, p. 4.

(6) Soc. 14 janv. 1999, A. Bozkurt c/ CPAM de Saint-Étienne, Dr. soc. 1999.215, obs. Favard ; JCP 1999.II.10082, note F. Sudre ; Soc. 21 oct. 1999, CAF de Grenoble c/ Kunt, Dr. soc. 1999.1122, obs. X. Prétot.

(7) CE 30 nov. 2001, Min. de la défense c/ Diop, AJDA 2001.1039, chron. M. Guyomar et P. Collin.

II. L'exclusion des étrangers en situation irrégulière au regard de la réglementation de leur séjour du bénéfice du droit à la non-discrimination dans la jurisprudence française.

Pour exclure toute contradiction entre les exigences de l'article L.161-25-2 du Code de la Sécurité sociale et la convention EDH, la chambre sociale retient trois éléments. D'abord le caractère "objectif" de la disposition (en réalité de la différence de traitement qu'elle établit), puisque, contrairement à l'étranger, le national ne pourrait se voir opposer un refus d'entrée sur le territoire. Puis la justification par une "nécessité démocratique" (au sens de la convention EDH) en raison de l'obligation dans laquelle se trouve un Etat démocratique d'exercer un contrôle à l'entrée de son territoire. Enfin le fait que l'ouverture des droits sociaux pour le conjoint de l'assuré n'est subordonnée qu'à la présentation d'un récépissé de demande de titre de séjour, non d'une autorisation administrative (le titre de séjour).

L'on peut, comme le note un commentateur (8), relever une certaine nuance dans la motivation : la Chambre sociale prend le soin de préciser que la possession d'un simple récépissé n'exclut pas l'étranger du droit aux prestations sociales (l'issue du litige serait donc différente si la législation française se durcissait sur ce point ?).

Demeure en attente une analyse juridique claire de la situation des étrangers en infraction à la réglementation de l'immigration au regard du droit aux prestations sociales. Deux pôles s'offrent comme références déterminantes aux juges : le principe d'égalité et les droits fondamentaux.

Sur le terrain du principe d'égalité, la démarche du juge français (9) consiste à vérifier que des critères

objectifs sont à la base d'une différence de situation et autorisent une inégalité de traitement. La Cour de Strasbourg a admis de son côté, à propos des mesures d'éloignement, la spécificité de l'ordre juridique communautaire comme justification d'une différence de traitement entre les ressortissants des pays tiers et les ressortissants communautaires (10) (lesquels ne peuvent, eux, voir leur protection sociale subordonnée à des formalités administratives liées à leurs conditions d'entrée ou de séjour).

Mais une fois constatée la différence de situation des étrangers au regard des politiques migratoires, s'impose, du moins, la garantie des droits fondamentaux ! Certes, le Conseil constitutionnel, en déclarant conformes les dispositions de la loi Pasqua de 1993 (dont l'article L. 161-25-2 est issu) a laissé planer un doute : en invitant le législateur à ne pas méconnaître, lorsqu'il édicte des règles dérogatoires, les droits fondamentaux, il a paru ne pas situer parmi ceux-ci le droit à la protection sociale (11). Depuis lors, la jurisprudence *Gaygusuz* de la Cour de Strasbourg a dissipé les doutes : le droit à une prestation sociale définie par la loi est au nombre des droits garantis par la convention EDH et ses protocoles additionnels, et relevant comme tels du principe de non-discrimination. Et une formule nouvelle situe la marge d'action des Etats : "seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité" (12). Subordonner le droit aux prestations sociales (13), comme le fait la loi française (qui ne distingue pas), à la régularité du séjour du conjoint ayant droit d'un travailleur immigré lui-même en situation régulière relève-t-il de ces "considérations très fortes" ?

Michèle Bonnechère

(8) X. Prétot, commentaire à Dr. soc. 2003.420.

(9) V. déjà, à propos du juge administratif, M.F. Christophe-Tchakaloff "Le principe d'égalité", AJDA 1996.168 et l'arrêt CE 6 nov. 2000, GISTI, rec. 2000, tables, n° 204784.

(10) CEDH 18 févr. 1991. Moustaqim c/ Belgique, rec. CEDH, ser. A. vol. 193. p. 27. Il s'agissait d'une affaire d'expulsion. La Cour de Strasbourg n'a jamais eu à se prononcer sur les

droits sociaux des immigrants illégaux.

(11) V. J.J. Dupeyroux et X. Prétot, "Le droit de l'étranger à la protection sociale", Dr. soc. 1994.69.

(12) Arrêt *Gaygusuz* précité, point 42.

(13) Dans cette affaire concernant la prise en charge d'une très longue hospitalisation, la considération dominante (financière) apparaît avec une particulière netteté.