

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

- POUR :**
- 1. Médecins du monde, dont le siège social est situé 62 rue Marcadet à PARIS (75018), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice;**

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

- 2. Le COMEDE (Comité pour la santé des exilés), dont le siège social est situé 78 rue du Général Leclerc au KREMLIN-BICÊTRE (94270), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
- 3. L'ARCAT, dont le siège social est situé 102 C, rue Amelot à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 4. L'association Aides, dont le siège est situé au 14 rue Scandicci à PANTIN (93508), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

- 5. La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués), dont le siège social est situé 64 rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice;**
- 6. Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 7. La LDH (Ligue des Droits de l'Homme), dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 8. Forum Réfugiés – Cosi, dont le siège social est situé 28 rue de la Baïsse à VILLEURBANNE (69612), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
- 9. L'ARDHIS (Association pour la Reconnaissance des Droits des Personnes Homosexuelles et Transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), dont le siège social est situé 3 rue Keller à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE : Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé **(Prod. 1)**

Les organisations et associations exposantes défèrent le décret susvisé à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui lui font grief.

Dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement produit, les requérantes feront valoir notamment les considérations de fait et les moyens de droit suivants.

FAITS

I. Par un décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019, publié le 31 décembre 2019 au Journal officiel de la République française (**Prod.1**), le Premier ministre a modifié le 1° du II de l'article D. 160-2 du code de la sécurité sociale à compter du 1^{er} janvier 2020 (article 1^{er}).

Dans sa version antérieure, cet article prévoyait que tout demandeur d'asile, réfugié ou personne bénéficiant de la protection subsidiaire était éligible à la prise en charge de ses frais de santé, sans être tenu de satisfaire à la condition de résidence en France de manière non-interrompue depuis plus de trois mois, telle qu'alors prévue par le I de l'article D. 160-2 du code de la sécurité sociale.

En application du décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019, cet article prévoit désormais que seuls les demandeurs d'asile mineurs, les mineurs à la charge d'un demandeur d'asile, ainsi que les réfugiés et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, sont désormais éligibles à la prise en charge de leurs frais de santé sans devoir justifier de la condition de résidence stable et continue prévue au I.

En effet, l'article premier du décret prévoit que :

« Au 1° du II de l'article D. 160-2 du code de la sécurité sociale, les motifs : les mots « ou enregistrées par l'autorité compétente en qualité de demande d'asile » sont remplacés par les mots : « ou les personnes mineures enregistrées par l'autorité compétente en qualité de demandeur d'asile ou à la charge d'une personne enregistrée comme telle ». »

Le décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 a donc eu pour effet de soumettre les personnes majeures enregistrées en qualité de demandeur d'asile à la condition de résidence en France de manière non interrompue depuis plus de trois mois, prévue par le I de l'article D. 160-2 du code de la sécurité sociale, afin de pouvoir bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé.

C'est le décret dont l'annulation est sollicitée.

DISCUSSION

Sur l'intérêt à agir des associations requérantes

II. A titre liminaire, et en ce qui concerne l'intérêt pour agir et les pouvoirs d'ester en justice des associations requérantes :

II-1 Médecins du Monde a pour but, selon l'article premier de ses statuts et « *à partir de sa pratique médicale et en toute indépendance, de soigner les populations les plus vulnérables, dans des situations de crises et d'exclusions partout dans le Monde et en France* ». A cette fin, elle « *révèle les risques de crises et de menaces pour la santé et la dignité afin de contribuer à leur prévention* » et « *dénonce par ses actions de témoignage les atteintes aux droits de l'homme et plus particulièrement les entraves à l'accès aux soins*. » (**Prod. 2**).

Dans ce but, et tel que précisé dans le préambule de ses statuts, Médecins du Monde contribue « *à ce que toutes les populations en situation de vulnérabilité sociale et sanitaire soient en capacité d'agir dans leur environnement social, d'être acteurs de leur santé et de faire valoir leurs droits* ».

Aux termes de l'alinéa 8 de l'article 12 des statuts de l'association, son président la « *représente [...] en justice tant en demande qu'en défense* ». A cet égard, les statuts lui octroient le « *pouvoir d'engager des actions en justice devant toutes les juridictions* », de « *faire appel des décisions rendues* » et « *former tous pourvois et plus généralement engager toutes les procédures en justice ou extrajudiciaires propres à assurer la défense des intérêts de l'association et de ses membres, et ce tant en France qu'à l'étranger* ».

II-2 Le COMEDE a pour but, selon le deuxième article de ses statuts, « *d'agir en faveur de la santé des exilés et de défendre leurs droits* », et ce, notamment en se donnant la mission « *de contribuer à la connaissance et à la réflexion sur leur situation médicale, psychologique, sociale et juridique, et de participer à toute action* ».

permettant de l'améliorer » ainsi que « *de collaborer avec tout autre acteur œuvrant dans le cadre des mêmes missions* » (**Prod. 3**).

En outre, une délibération du 24 février 2020 du bureau du conseil d'administration du COMEDE autorise son président à contester le décret susvisé en justice, devant le Conseil d'Etat (**Prod. 4**).

II-3 Il résulte de son objet social, tel que défini dans ses statuts (**Prod. 5**) que l'ARCAT est une association qui :

« a pour but :

- *D'œuvrer en faveur de la promotion de la démocratie sanitaire, notamment par la prévention, l'accès à l'information et la lutte contre les discriminations.*

- *De participer à l'amélioration des conditions de vie des personnes atteintes de maladie, notamment le VIH et le VHC, et dont la vulnérabilité ou la situation de précarité sont susceptibles de compromettre un accès satisfaisant aux soins et aux traitements. »*

Et, parmi les principes fondamentaux qu'elle prône figurent notamment :

- *Le respect de la personne : « Le Groupe SOS a la volonté de répondre au plus près aux besoins des personnes dans le respect de leur identité. Son action vise à favoriser leur autonomie et leur capacité d'expression afin que chacun puisse avoir les moyens d'exercer ses responsabilités de citoyen ».*
- *L'égalité des droits : « Refusant toute forme de discrimination quel que soit son fondement : le sexe, les origines ethniques ou sociales, la langue, la religion, les opinions politiques, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, il s'engage à respecter l'égalité des droits à tous les niveaux de son action et à la promouvoir au sein de la société ».*

II-4 L'association **AIDES** a pour objet social, selon ses statuts (**Prod. 6**), de « *regroupe[r] des personnes physiques et des personnes morales ayant pour but :*

- *d'identifier et de faire connaître l'ensemble des besoins des personnes touchées par l'infection au VIH ou toute infection s'y rattachant;*
- *de venir en aide aux personnes touchées par l'infection au VIH et à leur entourage, pour répondre à leurs besoins sociaux, médicaux, psychologiques, juridiques, financiers et moraux ;*
- *de concourir à la réforme du système sanitaire et social à partir des expérimentations ou des revendications portées par l'association*
- *de mener toutes actions visant à la transformation des pratiques, des structures ou des réglementations dès lors qu'elles constituent une entrave à la lutte contre l'épidémie à VIH et aux besoins des personnes qui s'expriment à AIDES,*
- *de diffuser en collaboration avec les institutions de recherche fondamentale et clinique une information rigoureuse en direction du public le plus large;*
- *de défendre l'image, la dignité et les droits des personnes atteintes par l'infection au VIH;*
- *de publier ou favoriser la diffusion de documents imprimés, audiovisuels, télématiques et électroniques relatifs à l'infection au VIH, sa connaissance, son traitement et sa prévention ;*
- *de mener des actions de solidarité internationale, notamment en aidant au développement des organisations non gouvernementales de lutte contre le Sida et des groupes communautaires, français et étrangers, de mener des actions de formation en lien avec son objet. »*

Par une résolution votée le 27 février 2020, le conseil d'administration d'AIDES a autorisé son président à contester le décret susvisé en justice, devant le Conseil d'Etat (**Prod. 7**).

II-5 La **CIMADE** a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de défendre « la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions ». A cette fin, elle « *inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste* » et elle « *met en*

œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts, [...] au besoin par voie judiciaire » (Prod. 8).

En outre, une délibération du 24 février 2020 du conseil de la CIMADE autorise son président à contester le décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 devant le Conseil d'Etat (Prod. 9).

II-6 Le **GISTI** a pour objet, selon l'article premier de ses statuts, « *de soutenir, par tous moyens, [l'] action [des immigrés] en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité; de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes* » (Prod. 10).

En outre, une délibération du 8 février 2020 du bureau du GISTI autorise sa présidente à contester le décret susvisé (Prod. 11).

II-7 La **Ligue des Droits de l'Homme** a pour but, en vertu de l'article premier de ses statuts, de « *défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels* » et elle « *œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile* ». De manière générale, la Ligue des Droits de l'Homme combat « *tout atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains* » (Prod. 12).

Aux termes de l'article 12 de ses statuts, la Ligue est représentée par son président.

II-8 Le **Forum réfugiés-Cosi** a pour but, en vertu du deuxième article de ses statuts, « *[d]'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés de toutes origines et de défendre le droit d'asile, en particulier dans le cadre de la Convention de Genève des Nations Unies de 1951, de promouvoir les conditions d'insertion des réfugiés, notamment en France et en Europe, d'accompagner les étrangers dans l'exercice effectif de leurs droits, et de lutter par tous moyens contre les discriminations dont ils pourraient être l'objet* » (Prod. 13).

Une délibération du 19 février 2020 du bureau du conseil d'administration de l'association Forum réfugiés-Cosi autorise son président à contester le décret susvisé en justice, devant le Conseil d'Etat (**Prod. 14**).

II-9 L'ARDHIS énonce à l'article 2 de ses statuts que « *l'objet de l'association est d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et transsexuelles en France et en Europe et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour* » (**Prod. 15**).

II-10 Ainsi, eu égard à leurs objets respectifs, les associations requérantes ont chacune un intérêt manifeste à faire valoir que le décret contesté porte atteinte à leurs intérêts mais aussi aux intérêts publics qu'elles défendent.

En effet, le décret litigieux a pour objet et pour effet de réduire gravement l'accès effectif des ressortissants étrangers à des prestations de soins. Une telle évolution affecte nécessairement ces personnes particulièrement vulnérables mais aussi, par voie de conséquence, l'ensemble des impératifs de santé publique.

Dès lors, la présente requête est indéniablement recevable.

Sur la légalité externe

III. En premier lieu, et sur la légalité externe, le décret attaqué a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la publication de la version définitive du texte n'est pas intervenue à l'issue d'un avis du Conseil de la Caisse nationale d'assurance maladie, tel que le prévoit le code de la sécurité sociale en vertu de ses articles L. 221-3 et L. 221-3-1.

De ce chef déjà, son annulation est acquise.

Sur la légalité interne

IV. En second lieu, et sur la légalité interne, le décret contesté est entaché d'erreur de droit, en ce qu'il rend affecte gravement l'accès effectif aux prestations de santé et de soins au détriment des demandeurs d'asile majeurs présents en France depuis moins de trois mois.

IV-1 En droit, l'alinéa premier de l'article L. 160-5 du code de la sécurité sociale dispose que :

« Toute personne qui déclare auprès d'une caisse primaire d'assurance maladie, dans des conditions fixées par décret, ne pas bénéficier de la prise en charge des frais de santé mentionnée à l'article L. 160-1 bénéficie de cette prise en charge auprès de cette caisse dès qu'elle justifie de son identité et de sa résidence stable et régulière. »

Dans la mesure où une personne enregistrée en qualité de demandeur d'asile ne travaille ni n'exerce d'activités professionnelles en France à son entrée sur le territoire français – tel qu'exigé par l'article L.160-1 du code de la sécurité sociale –, elle sera nécessairement tenue de remplir les conditions fixées par décret, auquel renvoie l'article L.160-5, pour bénéficier de la prise en charge de ses frais de santé.

IV-2 A cet égard, et encore en droit, il convient de rappeler que la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 a procédé à une refonte des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale au niveau européen.

Le délai de transposition de cette directive est fixé au 20 juillet 2015 (art. 31). Elle a été en partie transposée en droit français par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Or, s'agissant des soins de santé, l'article 19 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 prévoit que :

« 1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiels des maladies et des troubles mentaux graves.

2. Les Etats membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés ».

Ainsi, cette directive 2013/33/UE garantit le droit de toute personne enregistrée en tant que demandeur d'asile, **d'une part**, de recevoir « les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves » et, **d'autre part**, de pouvoir bénéficier de « l'assistance médicale » en cas de « besoins particuliers », y compris en matière de santé mentale.

Le critère d'accès à la prise en charge des frais de santé retenu par la directive a donc trait au caractère exceptionnel de la situation, contextuelle ou personnelle, dans laquelle se trouve le demandeur d'asile et, *a contrario*, n'a pas exclusivement trait à son âge.

A ce titre, il convient de rappeler que la refonte des normes européennes en matière d'accueil des personnes demandant l'asile opérée par cette directive s'est donnée pour objectif de protéger les personnes vulnérables.

Or, tel que l'a esquissée la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt de Grande Chambre, la vulnérabilité d'un demandeur d'asile a trait à la particularité de sa situation, ce qui suppose de prendre en compte son âge, mais également son sexe, son passé et tout autre élément concret pertinent (CJUE, G.C. 2 décembre 2014, *A, B et C*, aff. jointes C-148/13 à C-150/13).

IV-3 En tout état de cause, et encore en droit, l'article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose :

« A la suite de la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le

demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier, afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil. [...]

Le service intégré d'accueil et d'orientation mentionné à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles communique mensuellement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration la liste des personnes hébergées en application de l'article L. 345-2-2 du même code ayant présenté une demande d'asile ainsi que la liste des personnes ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. »

Cet article prévoit donc la prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile afin de déterminer ses besoins particuliers en matière d'accueil, mais uniquement dans le but de l'orienter vers des structures d'hébergement appropriées.

Cet examen de la vulnérabilité du demandeur d'asile et de ses besoins particuliers ne lui permet donc pas de bénéficier de la prise en charge des frais de santé exigée par la directive 2013/33/UE.

V. Or, en l'espèce, et ainsi qu'il le sera plus amplement développé dans un mémoire qui sera ultérieurement produit, le décret litigieux a pour objet et pour effet de soumettre les personnes majeures enregistrées en qualité de demandeur d'asile à la condition de résidence en France de manière non interrompue depuis plus de trois mois, prévue par le I de l'article D. 160-2 du code de la sécurité sociale, aux fins de pouvoir bénéficier de la prise en charge de leurs frais de santé.

Ce faisant, un tel dispositif méconnaît directement les exigences précédemment rappelées, en particulier les objectifs du droit européen.

V-1 En effet, il ressort clairement des dispositions de la directive 2013/33/UE que les personnes vulnérables doivent pouvoir bénéficier dès leur évaluation des soins de santé adaptés à leur situation.

Il doit donc nécessairement en être ainsi pour les personnes ayant des maladies graves, celles souffrant de troubles mentaux et celles qui ont

subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine.

Or, le délai de trois mois de résidence continue en France, instauré par le décret comme condition de prise en charge des frais de santé par la caisse primaire d'assurance-maladie, aura pour conséquence d'empêcher des personnes vulnérables de bénéficier des soins et des examens de santé nécessaires.

V-2 Durant ce délai, les demandeurs d'asile ne pourront accéder qu'aux seuls soins urgents et vitaux à l'hôpital prévu par l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles.

Mais hors de cette stricte hypothèse, les ressortissants étrangers qui ne satisfont pas immédiatement à la condition de résidence continue en France seront privés, trois mois durant, d'un accès effectif à un médecin de ville – et ce, quelle que soit leur état de santé – ou encore à l'hôpital, pour tout soin autres que ceux strictement indispensables en cas de mise en jeu du pronostic vital ou de risque d'altération grave et durable de l'état de santé.

Un tel délai de trois mois emporte des conséquences particulièrement graves pour les personnes concernées, car il peut entraîner une rupture de continuité des traitements et donc aggraver l'état de santé.

De plus, cette mesure affecter l'ensemble de la population.

Ainsi, s'agissant de pathologies infectieuses comme la tuberculose, l'absence d'un accès rapide à l'assurance maladie ne peut manquer de susciter collectivement un risque sanitaire et de santé publique majeur.

V-3 Partant, il est indéniable que le décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 est entaché d'une erreur de droit, notamment au regard des exigences de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

De ce chef également, le décret est voué à l'annulation.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit ;

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Productions :

- 1) Décret n° 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé
- 2) Statuts de Médecins du Monde
- 3) Statuts du COMEDE
- 4) Délibération du conseil d'administration du COMEDE du 24 février 2020
- 5) Statuts de l'association Arcat
- 6) Statuts de l'association Aides
- 7) Procès-verbal du conseil d'administration de Aides
- 8) Statuts de la CIMADE
- 9) Délibération du conseil de la CIMADE du 24 février 2020
- 10) Statuts du GISTI
- 11) Délibération du bureau du GISTI du 8 février 2020
- 12) Statuts de la LDH
- 13) Statuts de Forum réfugiés-Cosi
- 14) Délibération du bureau du Conseil d'administration de Forum réfugiés-Cosi du 19 février 2020
- 15) Statuts de l'ARDHIS