
Décision du Défenseur des droits n°2020-174

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Saisie par Madame et Monsieur X d'une réclamation relative au refus d'aide médicale d'Etat (AME) opposé à leur enfant mineur, A X ;

Décide de recommander :

- au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y, de procéder à l'affiliation de l'enfant A X au titre de l'AME à compter d'octobre 2018 et d'en tirer toutes les conséquences en matière de prise en charge de ses frais de santé ;

- au directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), de rappeler à l'ensemble des caisses de son réseau que les enfants mineurs étrangers présents sur le territoire doivent bénéficier d'un accès aux soins sans entrave administrative et qu'ils sont éligibles à l'AME sans délai et ce, y compris lorsque leurs parents sont munis d'un visa de court séjour encore valide.

La Défenseure des droits, demande aux directeurs de la CNAM et de la CPAM de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Madame et Monsieur X, relative à la situation de leur enfant A X, né le 16 avril 2017 à Z.

L'enfant, de nationalité algérienne et résidant initialement en Algérie, est de nouveau entré en France le 8 octobre 2018, accompagné de ses parents. Ceux-ci indiquent qu'il est atteint d'une pathologie lourde nécessitant des soins importants et réguliers dont il ne peut bénéficier en l'absence de prise en charge de ses frais de santé.

Par décision du 10 octobre 2018, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y a opposé un refus à la demande d'aide médicale d'Etat (AME) formulée pour le compte de l'enfant au motif que la famille était présente sur le territoire français depuis moins de trois mois.

C'est dans ces conditions que Madame et Monsieur X ont sollicité l'intervention du Défenseur des droits par l'intermédiaire de Monsieur T, délégué de l'institution.

Instruction

Le délégué du Défenseur des droits est intervenu auprès des services de la CPAM afin de solliciter l'ouverture des droits à l'AME de l'enfant, en son nom propre. Il lui a été indiqué le 14 novembre 2018, que cette demande était en cours de réexamen.

Faute de réponse sur le fond, par courriels du 14 décembre 2018 et du 11 février 2019, les services centraux du Défenseur des droits ont interrogé le service de conciliation de la caisse sur les suites données à cette demande ainsi que sur les raisons qui pourraient s'opposer à l'ouverture de droit à l'AME au profit de l'enfant, à compter de la date d'introduction de la demande litigieuse.

Sans réponse de la caisse à ces demandes, les services du Défenseur des droits ont adressé au directeur de la CPAM une demande de réexamen en droit de la situation de l'enfant A X, par courrier du 19 mars 2019.

En réponse du 9 mai suivant, le service de médiation de la caisse indiquait maintenir sa position.

Par courrier du 11 juin 2020, les services du Défenseur des droits ont adressé aux directeurs de la CPAM et de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels ils fondent leur analyse et les ont invités à formuler toute observation qu'ils jugeraient utile de porter à la connaissance de l'institution.

À ce jour, le Directeur de la CNAM n'a donné aucune suite à cette demande.

Par courrier du 21 juillet 2020, le directeur de la CPAM de Y a indiqué quant à lui que les soins de l'enfant étaient programmés et ne présentaient pas de caractère d'urgence. Il ajoutait que Madame et Monsieur X étaient munis de visas valides et ne se trouvaient donc pas en situation irrégulière à la date de la demande. Il ajoutait que l'examen des droits à une prise en charge des frais hospitaliers engagés pour l'enfant au titre de l'assurance maladie sur critère de la résidence et de la complémentaire santé solidaire n'avait pu donner lieu à une réponse favorable.

Discussion

En vertu des dispositions de l'article L.251-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dans sa version applicable à la date de la demande :

« Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 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 à l'aide médicale de l'État (...) ».

C'est sur ce fondement que la CPAM de Y a rejeté la demande d'AME introduite au profit de l'enfant A X, considérant que tous les membres du foyer étaient présents sur le territoire depuis moins de 3 mois, en situation régulière car munis d'un visa de court séjour et que, par conséquent, aucun d'entre eux ne remplissait les conditions d'ouverture de droits à ce dispositif.

L'entrave à l'accès aux soins que constitue l'absence de prise en charge des frais de santé d'un enfant dont les parents sont titulaires d'un visa de court séjour et entré en France depuis moins de trois mois constitue une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que consacré par l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 (CIDE) qui stipule que :

« 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 ».

Il résulte en effet de la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2006, *Association Aides et autres*¹, que sur le fondement de ces dispositions, les mineurs étrangers peuvent bénéficier de l'AME en leur nom propre, dès leur arrivée sur le territoire français et ce, même si leur arrivée est concomitante à celle d'un parent qui ne remplirait pas les conditions d'éligibilité à ce dispositif.

Reprenant le principe ainsi énoncé par le Conseil d'Etat, la circulaire ministérielle n°2008-04 du 7 janvier 2008² prescrit l'ouverture de droits à l'AME sans délai aux enfants mineurs de parents étrangers qui n'en remplissent pas les conditions.

Ni la durée de présence de l'enfant en France, ni la circonstance que lui et ses parents soient entrés sur le territoire muni d'un visa de court séjour, toujours valable lors de l'introduction de la demande d'AME, ne sont de nature à exclure l'enfant de ce dispositif.

La circulaire du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État³ précise ainsi en son point 2.2 A. que :

« Les mineurs sont éligibles à l'AME dès leur arrivée sur le territoire, en application de la convention internationale des droits de l'enfant et ainsi que rappelé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juin 2006.

Un droit à l'AME doit donc leur être ouvert immédiatement, même si leurs parents ne sont pas éligibles à l'AME, soit parce qu'ils ne remplissent pas encore la condition de résidence de plus de trois mois sur le territoire, soit parce qu'ils disposent de ressources supérieures au plafond fixé pour le bénéfice de l'AME. Le droit leur est

¹ CE, 7 juin 2006, *Association Aides et autres*, n°285576

² Circulaire n° 2008-04 du 7 janvier 2008, DSS/2A/DGAS/DHOS

³ Circulaire n° DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État

accordé pour une durée d'un an, dans les conditions définies au paragraphe 2-3 « Remise du titre d'admission, délivrance du titre aux mineurs » de la circulaire DSS/2A n° 2011-64 du 16 février 2011 relative aux modalités de mise en œuvre du droit de timbre annuel conditionnant l'accès à l'aide médicale de l'État. »

Bien que la circulaire énonce cette règle s'agissant des « *mineurs dont les parents, en situation irrégulière, ne peuvent bénéficier de l'AME* », celle-ci paraît devoir être entendue plus largement puisque la jurisprudence du Conseil d'Etat n'opère aucune distinction entre mineurs étrangers selon que leurs parents soient ou non en situation régulière.

L'ouverture immédiate des droits à l'AME au profit des enfants mineurs étrangers n'est donc soumise ni à la situation administrative de leurs parents présents en France, ni au caractère urgent ou inopiné des soins requis. En effet, la nature – urgente ou non, inopinée ou programmée – des soins n'est pas une condition d'ouverture de droit à l'AME.

Quoi qu'il en soit, bien qu'en l'espèce, la situation de l'enfant A X ne relève pas du dispositif de prise en charge des soins urgents et vitaux – puisqu'il est éligible à l'AME – il convient de rappeler que sont considérés comme urgents, tous soins requis pour un enfant.

La circulaire DHOS/DSS/DGAS n° 2005-141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés à des étrangers résidant en France de manière irrégulière et non bénéficiaires de l'aide médicale de l'État rappelle que :

« Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents, tous les soins et traitements délivrés à l'hôpital aux mineurs résidant en France, qui ne sont pas effectivement bénéficiaires de l'aide médicale de l'État, sont réputés répondre à la condition d'urgence mentionnée par l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles ».

Suivant ce raisonnement, la commission départementale d'aide sociale (CDAS) de l'Isère, par décision du 27 juin 2013, a prononcé l'annulation du refus d'AME opposé par une CPAM au motif que l'enfant se trouvait en France accompagné de ses parents en situation régulière, sous couvert d'un visa touristique, puisque qu'en application des principes énoncés par la CIDE et avalisés par le Conseil d'Etat dans sa décision précitée, la condition d'antériorité de résidence sur le territoire français n'est pas applicable aux mineurs étrangers.

Le présent cas d'espèce est très proche de celui sur lequel la CDAS s'est prononcée dans cette décision. En effet, la situation de l'enfant A X, atteint d'une pathologie rare et lourde, nécessitant des soins certes urgents mais de longue durée, ne peut relever du dispositif des soins urgents et vitaux tel que défini par l'article L.254-1 du CASF, puisque celui-ci ne permet qu'une prise en charge ponctuelle et sans couverture médicale de l'intéressé, des frais de santé engagé dans un contexte d'urgence vitale.

La CDAS rappelle, en reprenant la position du Conseil d'Etat de 2006, qu'en application des stipulations de la CIDE, **les enfants mineurs étrangers présents sur le territoire doivent bénéficier d'un accès au soin sans entrave et qu'ils sont éligibles à l'AME sans délai.** Elle précise enfin que **rien ne permet de restreindre la portée de la jurisprudence du Conseil d'Etat aux seuls mineurs étrangers dont les parents en situation irrégulière, l'intérêt de l'enfant devant prévaloir en situation d'urgence médicale.**

Compte tenu de ce qui précède, en opposant un refus à l'ouverture de droit à l'AME de l'enfant A X, en son nom propre, la CPAM n'a pas procédé à une exacte application des textes, occasionnant ainsi une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant concerné.

En conséquence, la Défenseure des droits décide de recommander :

- Au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y, de procéder à l'affiliation de l'enfant A X au titre de l'AME à compter d'octobre 2018 et d'en tirer toutes les conséquences en matière de prise en charge de ses frais de santé ;
- Au directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), de rappeler à l'ensemble des caisses de son réseau que les enfants mineurs étrangers présents sur le territoire doivent bénéficier d'un accès au soin sans entrave et qu'ils sont éligibles à l'AME sans délai et ce, y compris lorsque leurs parents sont munis d'un visa de court séjour encore valide.

Claire HÉDON