

Ghislaine Riondel

# La prise en charge des soins de santé dans un contexte transfrontalier européen

Problématique générale en Europe  
et propositions pour la Région  
franco-valdo-genevoise



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE  
FACULTÉ DE DROIT

**LCDJ** une marque de  
Lextenso

Schulthess  
ÉDITIONS ROMANDES

§ 2016

# Table des matières

Remerciements.....	2
Sommaire .....	1
Principales abréviations utilisées.....	3
Introduction générale.....	5
Première partie : Le droit international et européen de la prise en charge des soins de santé et de la mobilité des patients.....	9
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Les sources du droit international et européen relatives à la coordination dans le domaine de la sécurité sociale.....	11
Bibliographie et sources.....	13
Introduction .....	23
I La distinction entre les notions de convergence, d'harmonisation et de coordination dans le domaine de la sécurité sociale.....	23
I 1 La convergence des objectifs et des politiques de protection sociale.....	23
I 2 L'harmonisation des systèmes de sécurité sociale.....	24
I 3 La coordination des systèmes de sécurité sociale.....	25
II La coordination des systèmes de sécurité sociale par le biais des accords internationaux.....	27
Section I Les conventions bilatérales de sécurité sociale.....	31
I Quelques éléments historiques .....	31
II Les conditions et le champ d'application des conventions bilatérales de sécurité sociale.....	33
III Les conventions bilatérales de sécurité sociale dans les relations franco suisses.....	34
Section II Les accords multilatéraux.....	37
I Les conventions de l'OIT .....	37
I 1 Le travail de l'OIT en matière de coordination entre les deux guerres mondiales.....	37
I 2 Le travail de l'OIT en matière de coordination à partir de 1945.....	39
II Les accords internationaux à portée géographique limitée conclus sous l'égide de l'OIT .....	43
II 1 L'Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans ...	43
II 2 La Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux.....	46
III Les conventions du Conseil de l'Europe.....	47

III 1	Les Accords intérimaires européens concernant les régimes de sécurité sociale .....	49
III 2	La Convention européenne d'assistance sociale et médicale.....	52
III 3	La Convention européenne de sécurité sociale .....	53
III 4	La Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée.....	57
III 5	La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.....	62
III 6	L'Accord européen concernant l'octroi des soins médicaux aux personnes en séjour temporaire du 17 octobre 1980 et son arrangement d'application du 26 novembre 1988 .....	63
III 7	Les dispositions modèles pour un accord bilatéral en matière de sécurité sociale .....	64
<b>Section III</b>	<b>Les textes adoptés par l'Union européenne.....</b>	<b>67</b>
<b>I</b>	<b>Les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....</b>	<b>67</b>
<b>II</b>	<b>Les règlements de sécurité sociale.....</b>	<b>69</b>
II 1	Des origines du Règlement (CE) 1408/71 au nouveau Règlement (CE) 883/2004.....	70
II 2	Les apports du Règlement (CE) 883/2004 .....	75
<b>III</b>	<b>Présentation générale des Règlements (CE) 1408/71, 574/72 et (CE) 883/2004, 987/2009.....</b>	<b>77</b>
III 1	Le corps de textes des Règlements (CE) 1408/71 et (CE) 883/2004.....	78
III 2	Les annexes des Règlements (CE) 1408/71 et 883/2004 .....	79
III 3	Le champ d'application territorial des Règlements (CE) 1408/71 et (CE) 883/2004 .....	81
III 4	Le champ d'application personnel des Règlements (CE) 1408/71 et (CE) 883/2004 .....	82
III 4 1	Le Règlement (CE) 1408/71.....	82
III 4 1 1	Les ressortissants de l'Union européenne .....	82
III 4 1 2	Les ressortissants des pays tiers.....	83
III 4 2	Les apports du Règlement (CE) 883/2004 .....	86
III 5	Le champ d'application matériel des Règlements (CE) 1408/71 et (CE) 883/2004 .....	87
III 5 1	Le Règlement (CE) 1408/71.....	87
III 5 2	Le Règlement (CE) 883/2004.....	91
III 6	Le champ d'application temporel des Règlements (CE) 1408/71 et 883/2004 .....	92
III 6 1	Le Règlement (CE) 1408/71.....	92
III 6 2	Le Règlement (CE) 883/2004.....	92
III 7	Les institutions communautaires compétentes pour l'interprétation des règlements de sécurité sociale.....	93

III 7 1	Les institutions juridictionnelles : La Cour de justice de l'Union européenne et le Tribunal de 1ère instance....	93
III 7 2	La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS) .....	95
III 7 3	Le Comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale .....	96
<b>IV</b>	<b>Les Accords conclus entre l'UE, ses Etats membres et un Etat tiers....</b>	<b>97</b>
IV 1	L'Accord sur l'Espace économique européen .....	97
IV 2	L'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes .....	98
IV 2 1	De l'Accord européen de libre échange aux Accords bilatéraux sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne .....	98
IV 2 2	La reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).....	102
IV 2 3	Remarques générales et présentation de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne.....	102
IV 2 4	Les dispositions en matière de sécurité sociale dans l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne.....	106
IV 2 5	La prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'Accord sur la libre circulation des personnes .....	108
IV 2 6	Les conséquences du vote de l'initiative populaire contre l'immigration de masse sur la coordination UE/Suisse des systèmes de sécurité sociale .....	109
IV 3	Les accords conclus entre l'Union européenne et les Etats tiers.....	110
IV 3 1	L'Accord conclu entre la Communauté économique européenne et la Turquie.....	111
IV 3 2	Les accords conclus entre la Communauté européenne et les pays du Maghreb .....	113
<b>Conclusion</b>	.....	<b>115</b>
<b>I</b>	<b>Une multitude de sources internationales qui constituent un manque de transparence pour les citoyens.....</b>	<b>115</b>
<b>II</b>	<b>Une coordination nécessaire entre ces différentes sources internationales.....</b>	<b>118</b>
<b>Chapitre 2ème</b>	<b>Les principes directeurs de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union Européenne .....</b>	<b>123</b>
<b>Bibliographie et sources</b>	.....	<b>125</b>

Introduction .....	135
<b>Section I Les catégories de personnes qui risquent de pâtir d'un manque de coordination en matière de sécurité sociale entre les Etats membres .....</b>	<b>137</b>
<b>Section II Les principes directeurs de la coordination en matière de sécurité sociale.....</b>	<b>139</b>
<b>I L'égalité de traitement .....</b>	<b>141</b>
I 1 Le principe .....	141
I 2 L'assimilation des travailleurs qui se déplacent dans l'UE aux nationaux .....	142
I 3 Le respect du principe d'égalité de traitement par les Etats membres : la limite au maintien de leur compétence.....	143
I 4 Le respect du principe d'égalité de traitement par les autorités de l'Union européenne .....	145
I 5 Le caractère absolu de l'interdiction des discriminations.....	147
I 6 Les apports du Règlement (CE) 883/2004 en matière d'égalité de traitement .....	149
I 6 1 Le renforcement du principe général d'égalité de traitement.....	149
I 6 2 Les innovations majeures du Règlement (CE) 883/2004 en matière d'égalité de traitement .....	150
<b>II Le maintien des droits en cours d'acquisition .....</b>	<b>153</b>
II 1 Le principe .....	153
II 2 La technique de la totalisation .....	153
II 3 La technique de la proratisation .....	154
II 4 Le caractère supplétif du principe de conservation des droits en cours d'acquisition .....	155
II 5 Les apports du Règlement (CE) 883/2004 sur le principe du maintien des droits en cours d'acquisition .....	156
<b>III Le maintien des droits acquis.....</b>	<b>159</b>
III 1 Le principe .....	159
III 2 L'exportation des prestations.....	160
III 3 Les apports du Règlement (CE) 883/2004 en matière de maintien des droits acquis.....	161
<b>IV La détermination de la législation applicable.....</b>	<b>162</b>
IV 1 Les règles de conflits de lois .....	162
IV 2 Le caractère impératif des règles de détermination de la législation applicable.....	163
IV 3 La loi du lieu d'activité (la lex loci laboris) .....	164
IV 3 1 Dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	164
IV 3 2 Dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	165

	IV 3 3	La détermination du lieu d'exercice de l'activité professionnelle .....	166
IV 4		Les exceptions à la loi du lieu d'activité et les particularités en matière de compétence de la législation applicable .....	168
	IV 4 1	Le détachement .....	168
	IV 4 1 1	Dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	169
	IV 4 1 2	Dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	173
	IV 4 2	Le travailleur salarié exerçant régulièrement son activité sur le territoire de plusieurs Etats membres .....	174
	IV 4 2 1	Dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	174
	IV 4 2 2	Dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	176
		A/ Salarié dépendant de plusieurs employeurs et travaillant simultanément sur plusieurs Etats membres .....	177
		B/ Salarié dépendant d'un seul employeur et travaillant simultanément sur plusieurs Etats membres .....	179
	IV 4 3	Le travailleur non salarié exerçant régulièrement son activité sur le territoire de plusieurs Etats membres .....	182
	IV 4 3 1	Dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	182
	IV 4 3 2	Dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	183
	IV 4 4	Le travailleur simultanément salarié et non salarié exerçant régulièrement ses activités sur le territoire de plusieurs Etats membres .....	184
	IV 4 4 1	Dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	184
	IV 4 4 2	Dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	184
	IV 4 5	Les accords dérogatoires selon la législation applicable .....	185
	IV 4 5 1	Les difficultés liées à la notion d'intérêts des personnes .....	186
	IV 4 5 2	L'intérêt de maintenir les accords de dérogation ....	188
	IV 4 6	Les règles spécifiques d'affiliation pour les catégories particulières de travailleurs .....	189
<b>V</b>		<b>Le principe de la coopération entre institutions .....</b>	<b>189</b>
	V 1	Le principe de la coopération administrative dans le cadre du Règlement (CE) 1408/71 .....	190
	V 1 1	Le recouvrement des cotisations .....	190
	V 1 2	Le versement des prestations .....	191
	V 2	Le principe de coopération administrative dans le cadre du Règlement (CE) 883/2004 .....	192
	V 2 1	Les relations entre les institutions et les usagers .....	192
	V 2 2	Les relations entre les institutions entre elles et les Etats membres .....	193
	V 2 3	La lutte contre la fraude sociale transnationale au moyen d'accords bilatéraux .....	194

V 2 4 Exemples d'accords de coopération administrative conclus par la France en matière de lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale.....	195
<b>Section III Les dispositions transitoires du Règlement (CE) 883/2004 et (CE) 987/2009 .....</b>	<b>199</b>
I Abrogation des Règlements (CE) 1408/71 et (CE) 574/72.....	199
II Le maintien de l'ancien droit pendant la période transitoire en cas d'exercice d'activité sur plusieurs territoires .....	200
<b>Conclusion .....</b>	<b>203</b>
<b>Deuxième partie : La mobilité des patients en matière de soins de santé transfrontaliers .....</b>	<b>207</b>
<b>Chapitre 1<sup>er</sup> : Le cadre juridique du remboursement des soins de santé transfrontaliers dans l'Union Européenne .....</b>	<b>209</b>
<b>Bibliographie et sources .....</b>	<b>211</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>217</b>
I La distinction entre les prestations de maladie en nature et en espèces .....	217
II La mobilité des patients en quelques chiffres .....	219
III Les causes de la mobilité des patients .....	223
IV La souveraineté des Etats dans l'organisation de leur système de santé.....	224
V L'accès aux soins dans un autre Etat membre .....	226
<b>Section I La mobilité des patients liés aux règlements de coordination et à la jurisprudence de la Cour.....</b>	<b>229</b>
I Les limites à la mobilité des patients sous l'empire du Règlement (CE) 1408/71 .....	230
I 1 La prise en charge des soins de santé dans l'Etat de résidence	230
I 2 La prise en charge des soins de santé en dehors de l'Etat de résidence.....	231
I 2 1 Les soins nécessaires lors d'un séjour temporaire .....	231
I 2 1 1 Les notions de soins immédiatement nécessaires, soins nécessaires et soins inopinés .....	232
I 2 1 2 La notion de soins programmés.....	233
I 3 Les modalités de remboursement des soins de santé.....	236
I 3 1 Le remboursement des soins de séjour : la Carte européenne d'assurance maladie .....	236
I 3 2 Le remboursement des soins programmés : le formulaire d'autorisation préalable .....	238
II Les solutions jurisprudentielles dans le cadre de la mobilité des patients.....	239

II 1	La suppression de l'autorisation préalable pour les soins non hospitaliers : les arrêts Kohll et Decker .....	239
II 1 1	Le principe de libre circulation du Traité CE appliqué au domaine de la sécurité sociale .....	240
II 1 2	La confirmation par la Cour de la validité de l'article 22 du Règlement (CE) 1408/71 .....	241
II 1 3	La libre prestation de services et la libre circulation des marchandises appliquées au domaine de la sécurité sociale.....	243
II 1 4	Les limites de la jurisprudence Kohll et Decker.....	244
II 2	L'aménagement de l'autorisation préalable pour les soins hospitaliers : les affaires Smits et Peerbooms, Inizan .....	246
II 2 1	La distinction entre prestations acquises à titre gratuit ou à titre onéreux.....	247
II 2 2	Les conditions de validité de l'autorisation préalable....	247
II 3	L'encadrement de l'autorisation préalable : les affaires Müller-Fauré, Van-Riet, Commission européenne contre République française .....	250
II 4	Les remboursements complémentaires par l'organisme d'affiliation : les affaires Vanbraekel, Commission européenne contre Espagne, Commission européenne contre République française, Acereda Herrera .....	254
II 5	Le remboursement des frais d'hospitalisation dans un établissement privé à l'étranger : l'affaire Stamatelaki .....	256
II 6	La notion de citoyenneté européenne dans la prise en charge des soins de santé : l'affaire Ferlini .....	257
<b>III</b>	<b>Les apports du Règlement (CE) 883/2004 dans le cadre de la mobilité des patients.....</b>	<b>258</b>
III 1	Les prestations de maladie, maternité et paternité du nouveau Règlement.....	258
III 2	Les prestations d'assurance de soins selon les catégories d'assurés.....	259
III 2 1	Les personnes qui séjournent de façon temporaire dans un autre Etat membre que l'Etat compétent.....	259
III 2 2	Le travailleur frontalier, ancien frontalier et membres de la famille .....	260
III 2 3	La poursuite des soins dans l'Etat membre où les personnes ont travaillé.....	262
III 2 4	Les prestations de soins des titulaires de pensions et des membres de leur famille .....	264
III 3	Les soins programmés .....	266
III 4	Les modalités de remboursement des soins de santé.....	267

<b>Section II</b>	<b>La mobilité des patients liée à la Directive relative aux droits des patients en matière de soins transfrontaliers .....</b>	<b>271</b>
<b>I</b>	<b>Les travaux préparatoires à la Directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers .....</b>	<b>272</b>
<b>II</b>	<b>Les critiques apportées à la proposition de Directive de 2008.....</b>	<b>274</b>
II 1	Exemples de critiques faites en France à l'égard du projet de directive santé .....	275
II 1 1	La position de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de directive de 2008 .....	275
II 1 2	La position de la Caisse nationale d'Assurance maladie obligatoire française .....	278
<b>III</b>	<b>La Directive relative aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers approuvée par le Conseil de l'Union européenne .....</b>	<b>281</b>
III 1	Le cadre communautaire pour les soins de santé .....	282
III 2	L'objectif de clarification des droits des patients .....	283
III 3	Les éléments généraux de la Directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins transfrontaliers .....	284
III 3 1	Les définitions .....	284
III 3 2	La responsabilité des Etats membres en matière de soins transfrontaliers.....	285
III 3 3	L'information des patients.....	287
III 3 4	Le recours aux soins de santé dans un autre Etat membre .....	287
III 3 5	L'autorisation préalable en fonction de la nature des soins prodigués .....	290
III 3 6	La coopération entre Etats membres en matière de soins de santé .....	291
<b>IV</b>	<b>La cohérence de la Directive avec les Règlements de coordination..</b>	<b>292</b>
IV 1	Le champ d'application de la directive et des Règlements de coordination.....	293
IV 2	L'Etat qui supporte la charge financière des soins .....	294
IV 3	La valeur ajoutée de la Directive en matière de remboursement des soins .....	295
IV 4	La Directive sur les soins de santé transfrontaliers dans les relations bilatérales Suisse-UE .....	296
<b>Conclusion</b>	<b>.....</b>	<b>299</b>
<b>Chapitre 2<sup>ème</sup></b>	<b>La mobilité transfrontalière des patients dans les relations franco-suisses.....</b>	<b>303</b>
<b>Bibliographie et sources</b>	<b>.....</b>	<b>305</b>

<b>Introduction</b> .....	<b>309</b>
<b>Section I La prise en charge des soins de santé des frontaliers dans la Région franco-valdo-genevoise</b> .....	<b>313</b>
<b>I Une définition variable des frontaliers</b> .....	<b>313</b>
<b>II L'assurance maladie des frontaliers</b> .....	<b>315</b>
II 1 Le régime suisse d'assurance maladie .....	317
II 1 1 La loi fédérale d'assurance maladie du 11 juin 1911 (ancien régime) .....	317
II 1 2 La loi fédérale d'assurance maladie du 18 mars 1994 (régime actuel) .....	319
II 1 2 1 Le caractère obligatoire de l'assurance maladie pour les personnes domiciliées en Suisse .....	319
II 1 2 2 Le caractère facultatif de l'assurance maladie suisse pour les frontaliers .....	323
II 2 Le système français d'assurance maladie .....	324
II 2 1 De l'Assurance volontaire à l'Assurance personnelle de la sécurité sociale .....	326
II 2 2 L'entrée en vigueur de la loi portant création de la couverture maladie universelle au 1 <sup>er</sup> janvier 2000 .....	328
II 3 Les assurances privées françaises .....	335
II 4 Le droit d'option dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes UE/Suisse .....	336
II 4 1 L'exception au principe de la compétence de l'assurance maladie du lieu d'emploi .....	337
II 4 2 La position du Gouvernement français face au droit d'option .....	338
II 4 3 Les modifications législatives françaises permettant l'exercice du droit d'option .....	341
II 5 La mise en œuvre du droit d'option concernant l'assurance maladie .....	343
II 5 1 Les modalités d'exercice du droit d'option .....	344
II 5 2 Les modalités d'information du droit d'option .....	346
II 5 2 1 Les tâches des cantons .....	346
II 5 2 2 Les tâches de l'Institution commune LAMal .....	347
II 5 2 3 Les tâches des assureurs LAMal .....	347
II 5 3 Le déficit d'information concernant le droit d'option .....	348
II 5 4 Les réactions concernant la fin des contrats privés pléniers .....	349
II 5 4 1 Les tentatives de poursuite de l'assurance maladie privée au-delà du 1 <sup>er</sup> juin 2014 .....	349
II 5 4 2 Les tentatives de réouverture du droit d'option au 1 <sup>er</sup> juin 2014 .....	350
II 5 4 3 La confirmation des institutions suisse et française de l'affiliation à la CMU des frontaliers .....	

	bénéficiant d'un contrat d'assurance maladie privée .....	352
II 5 4 4	La position du Conseil constitutionnel français.....	352
II 5 4 5	La position des juridictions suisses .....	353
II 5 4 6	La position du Gouvernement français .....	354
<b>III</b>	<b>L'accès aux soins des frontaliers depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014 .....</b>	<b>355</b>
III 1	Les frontaliers assurés auprès du système français d'assurance maladie .....	355
III 1 1	L'accès aux soins en Suisse selon les dispositions du Règlement (CE) 883/2004.....	356
III 1 1 1	Les soins inopinés ou urgents au cours d'un séjour temporaire en Suisse.....	357
III 1 1 2	Les soins programmés en Suisse.....	358
III 1 2	L'accès aux soins en Suisse selon les dispositions du Code de la sécurité sociale.....	360
III 1 2 1	La poursuite des soins lourds commencés en Suisse sous l'empire du contrat privé .....	361
III 1 2 2	Les soins ambulatoires non urgents effectués en Suisse.....	362
III 1 3	Le parcours de soins coordonnés : la désignation d'un médecin traitant .....	363
III 2	L'accès aux soins des frontaliers affiliés à la LAMal .....	364
<b>Section II</b>	<b>La coopération transfrontalière locale en matière de santé : exemples choisis.....</b>	<b>367</b>
<b>I</b>	<b>Les Accords de coopération sanitaire transfrontalière signés par la France.....</b>	<b>367</b>
I 1	L'Accord cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et l'Allemagne .....	368
I 2	L'Accord cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Belgique .....	369
I 3	L'Accord cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et l'Espagne.....	370
I 4	L'Accord cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Suisse : négociations en cours.....	373
<b>II</b>	<b>Les projets pilotes suisses pour la prise en charge des prestations de soins à l'étranger.....</b>	<b>375</b>
II 1	L'assouplissement du principe de territorialité de l'assurance maladie obligatoire suisse .....	375
II 2	Le projet pilote entre la Suisse et l'Allemagne .....	376
<b>III</b>	<b>Les relations franco-valdo-gennoises dans le domaine de la coopération transfrontalière sanitaire .....</b>	<b>378</b>
III 1	Présentation succincte du Territoire franco-valdo-genevois.....	378

III 2	La coopération transfrontalière sanitaire de la Région franco-valdo-genevoise .....	380
III 2 1	La Convention relative à la prise en charge en urgence des patients hospitalisés aux Hôpitaux universitaires de Genève à partir de la France .....	380
III 2 1 1	Historique de la Convention d'urgence avec les HUG .....	380
III 2 1 2	Présentation de la Convention d'urgence avec les HUG .....	383
III 2 2	La Convention de coopération transfrontalière dans le domaine de la prise en charge des urgences du 27 janvier 2011 .....	384
<b>Conclusion</b>	.....	<b>385</b>
<b>Conclusion générale</b>	.....	<b>389</b>
<b>Annexes</b>	.....	<b>391</b>
<b>Annexe I : Distinction entre institutions</b>	.....	<b>391</b>
<b>Annexe II : Articles 121a et 179 ch. 9 de la Constitution fédérale</b>	.....	<b>394</b>
Art. 121a Gestion de l'immigration .....		394
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999 .....		394
<b>Annexe III : Taux de remboursement des actes et soins médicaux pris en charge par l'Assurance maladie française</b>	.....	<b>395</b>
<b>Table des matières</b>	.....	<b>397</b>