

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 ^{er} : 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
Section III	Les textes adoptés par l'Union européenne.....	67
I	Les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	67
II	Les règlements de sécurité sociale.....	69
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
III	Présentation générale des Règlements (CE) 1408/71, 574/72 et (CE) 883/2004, 987/2009.....	77
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
IV	Les Accords conclus entre l'UE, ses Etats membres et un Etat tiers....	97
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
Conclusion	.....	115
I	Une multitude de sources internationales qui constituent un manque de transparence pour les citoyens.....	115
II	Une coordination nécessaire entre ces différentes sources internationales.....	118
Chapitre 2ème	Les principes directeurs de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union Européenne	123
Bibliographie et sources	.....	125

Introduction	135
Section I Les catégories de personnes qui risquent de pâtir d'un manque de coordination en matière de sécurité sociale entre les Etats membres	137
Section II Les principes directeurs de la coordination en matière de sécurité sociale.....	139
I L'égalité de traitement	141
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
II Le maintien des droits en cours d'acquisition	153
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
III Le maintien des droits acquis.....	159
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
IV La détermination de la législation applicable.....	162
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
V	Le principe de la coopération entre institutions	189
	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
Section III Les dispositions transitoires du Règlement (CE) 883/2004 et (CE) 987/2009	199
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
Conclusion	203
Deuxième partie : La mobilité des patients en matière de soins de santé transfrontaliers	207
Chapitre 1^{er} : Le cadre juridique du remboursement des soins de santé transfrontaliers dans l'Union Européenne	209
Bibliographie et sources	211
Introduction	217
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
Section I La mobilité des patients liés aux règlements de coordination et à la jurisprudence de la Cour.....	229
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
III	Les apports du Règlement (CE) 883/2004 dans le cadre de la mobilité des patients.....	258
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

Section II	La mobilité des patients liée à la Directive relative aux droits des patients en matière de soins transfrontaliers	271
I	Les travaux préparatoires à la Directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers	272
II	Les critiques apportées à la proposition de Directive de 2008.....	274
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
III	La Directive relative aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers approuvée par le Conseil de l'Union européenne	281
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
IV	La cohérence de la Directive avec les Règlements de coordination..	292
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
Conclusion	.....	299
Chapitre 2^{ème}	La mobilité transfrontalière des patients dans les relations franco-suisses.....	303
Bibliographie et sources	.....	305

Introduction	309
Section I La prise en charge des soins de santé des frontaliers dans la Région franco-valdo-genevoise	313
I Une définition variable des frontaliers	313
II L'assurance maladie des frontaliers	315
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 ^{er} 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 ^{er} juin 2014	349
II 5 4 2 Les tentatives de réouverture du droit d'option au 1 ^{er} 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
III	L'accès aux soins des frontaliers depuis le 1^{er} juin 2014	355
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
Section II	La coopération transfrontalière locale en matière de santé : exemples choisis.....	367
I	Les Accords de coopération sanitaire transfrontalière signés par la France.....	367
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
II	Les projets pilotes suisses pour la prise en charge des prestations de soins à l'étranger.....	375
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
III	Les relations franco-valdo-gennoises dans le domaine de la coopération transfrontalière sanitaire	378
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
Conclusion	.....	385
Conclusion générale	.....	389
Annexes	.....	391
Annexe I : Distinction entre institutions	.....	391
Annexe II : Articles 121a et 179 ch. 9 de la Constitution fédérale	.....	394
Art. 121a Gestion de l'immigration		394
Art. 197 Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999		394
Annexe III : Taux de remboursement des actes et soins médicaux pris en charge par l'Assurance maladie française	.....	395
Table des matières	.....	397