

SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

Affaires CASSAIGNAU et KARRAN (No 3)

Jugement No 1101

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Bernard Cassaignau le 20 décembre 1989 et régularisée le 22 janvier 1990, la réponse d'Eurocontrol en date du 5 avril, la réplique du requérant du 11 juin et la duplique d'Eurocontrol du 2 août 1990;

Vu la troisième requête formée par M. Günther Karran le 21 décembre 1989 contre Eurocontrol et régularisée le 29 janvier 1990, la réponse d'Eurocontrol en date du 5 avril, la réplique du requérant du 7 juin et la duplique d'Eurocontrol du 2 août 1990;

Vu le mémoire de l'Organisation du 21 septembre 1990 en réponse aux questions qui lui ont été posées par le Tribunal dans une lettre du greffier du 30 août au sujet des deux requêtes, les observations de M. Cassaignau en date du 13 octobre et celles de M. Karran du 11 octobre, les textes communiqués par Eurocontrol le 17 octobre à la demande du Tribunal et ses écritures datées du 31 octobre 1990 concernant les observations des requérants;

Vu les demandes d'intervention déposées dans les deux requêtes par :

J. Abramowski

A. Abts

D. Aelvoet

K. Albert

A. Albertini

J. Andriese

R. Angermeyer

H. Ansorge

B. Bams

E. Bartels-Lemmens

H-W. Becker

B. Berecq

H. Bergevoet

N. Bisdorff

R. Blau

L. Bleyens

G. Boel

P. Boland

C. Bonadio

M-C. Bonn

F. Bontems

B. Börrigter

A. Bos

J. Bouillier-Oudot

C. Breeschoten

O. Brentener

L. Brozat

M-N. Brun

H. Burgbacher

M. Castenmiller

O. Celebi

R. Charpantier

C. Chauveau

M. Chauvet

N. Chichizola

L. Clarke

C. Collignon

M. Coolen

E. Corsius

A. Cuveliers

C. Dagneau

H. Dander

B. Darke

A. Davister

J. De Beurs

A. De Monte

J. De Poorter

A. De Vos

J-M. Debouny

G. Debruyn
H. Delachaux
J. Delwarte
R. Denolle
J. Dessart
F. Detienne
R. Deweer
V. Dick
J. Dickmann
K. Dittmar
D. Dörr
E. Dubiel
J. Ellermann
P. Emering
A. Enright
A. Essers
C. Esslemont-Richez
H. Evers
H-J. Exner
G. Fairfax Jones
R. Feyens
J-L. Flament
P. Flick
J-P. Florent
G. Fortin
J. Fortin
J-P. François
G. Frost
B. Führer
C. Galeazzi

M-T. Garzend

F. Gehl

L. Geurten

M-T. Gilles

C. Gilvert

K. Glover

J-P. Godde

H. Goldner

J. Gordts

L. Gotting

W. Göttlinger

R. Grimmer

B. Gundermann

A. Guyot

K. Haage

J. Haines

I. Hamers

W. Handke

C. Hantz

G. Harel

H. Hauer

H. Heepke

J. Hein

J. Heller

G. Hepke

E. Heppner

H. Hermanns

M. Hervot

R. Hess

H. Hoekema

R. Hofmans

W. Holtmann

J. Hooijmaijers

P. Hunt

P. Kaisin

A. Kalkhoven

H. Kaltenhäuser

B. Kerkhoff

A. Kicken

N. Kieffer

G. Klein

H. Klos

U. Kluvetasch

J. Koolen

H. Koot

F. Korff

A. Krahl

J. Kuijper

H. Kunicke

L. Lambrechts

L. Lang

W. Leistico

L. Lelarge

M. Lemmens

C. Licker

A. Lieuwen

M. Lillo

W. Lockner

R. Lucas

H. Maas

J. Maes

P. Maes
J-P. Majerus
R. Massa-Moyaerts
C. Massie
K. Mayer
E. McCluskey
N. Mehrrens
C. Meier
J. Mercier
J. Meredith
H. Mertz
B. Michaux
P. Montenez
R. Mühlstroh
B. Neher
H. Neumann
L. Newlands
M. Nicolay
E. Noel
L. Olivier
J. Otten
J. Oury
R. Peiffer
C. Petit
P. Petit
P. Petitfils
A. Peyrat
E. Phillips
M. Picard
W. Pieneman
J-F. Pieri

C. Poincot
M. Pommez
J. Prochasson
C. Pusch
B. Puthiers
M. Reck
M-L. Rensink
N. Reuter
J-J. Richer
E. Rinkens
A. Ritchie
J. Rose
G. Rossignol
F. Roth
J. Roulleaux
G. Roumajon
E. Rousée
J-M. Roussot
K. Rozenbeek
J-P. Rue
J-C. Salard
N. Santilhano
P. Sargent
G. Scheltien
J. Scheu
H. Schneider
K. Scholts
A. Schuh
M. Schwaller
W. Sillevis

F. Skerhut
E. Snijders
J. Sondt
A. Stickland
E. Suetens
C. Suttie
A. Thill
H. Tielker
J. Timmermans
C. Tovy
R. Ueberhofen
E. van den Heuvel
L. van der Hoest
A. van Dooren
H. van Everdingen
G. van Gansewinkel
H. van Hoogdalem
M. van Loon
A. van Zanten
B. Vandenberghe-Vaury
D. Vanderstraeten
E. Vanschönwinkel
L. Verwilst
W. Viertelhauzen
P. Visser
C. Vodak
N. Vrancken
J. Watson
H. Weis
G. Wendling
P. Wildey

H. Wilk

J-P. Willox

W. Withofs

R. Xhrouet

D. Young

H. Zandvliet

W. Zieger

K. Zimmermann

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal, les articles 72, 92(2) et 100 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence, et les articles 14 et 24(2) du Règlement No 10 relatifs à la couverture des risques de maladie et d'accident;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Aux termes de l'article 72 du Statut administratif du personnel permanent d'Eurocontrol, les fonctionnaires et les personnes à leur charge sont assurés contre la maladie conformément aux règles établies par le Directeur général. Ces règles figurent dans le Règlement d'application No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident. L'article 14 du Règlement a la teneur suivante :

"Les produits pharmaceutiques prescrits par le médecin ou dont le renouvellement, limité à six mois, est prévu sur l'ordonnance, sont remboursés à 85 %. Les eaux minérales, les vins et les liqueurs toniques, les aliments pour nourrissons, les produits capillaires, cosmétiques, diététiques, hygiéniques et les irrigateurs, seringues, thermomètres, ainsi que les produits et instruments analogues, ne sont pas considérés comme produits pharmaceutiques. ..."

Par une note de service 2/89 du 9 février 1989, le Directeur général de l'Agence, "Après avis du Médecin-Conseil et de la Commission de Gestion de la Caisse Maladie", a annoncé sous le point 1 que la caisse "ne procède pas au remboursement des frais liés aux oligoéléments, à l'aromathérapie ainsi qu'à la phytothérapie" et, sous le point 4, que le personnel ne devait pas présenter de demandes de remboursement pour ces prestations.

Eurocontrol emploie M. Cassaignau, de nationalité française, à son institut de la navigation aérienne à Luxembourg, et M. Karran, ressortissant de la République fédérale d'Allemagne, à son siège de Bruxelles. Les deux requérants ont reçu la note de service au cours du mois de février 1989. Le 11 mai 1989 M. Karran, le 18 mai M. Cassaignau et, à peu près à la même époque, 129 autres fonctionnaires ont formé chacun une réclamation au sens de l'article 92(2) du Statut administratif du personnel demandant l'annulation des décisions visées aux points 1 et 4 de la note de service comme contraires aux dispositions du Règlement No 10. Par des notes en date du 18 septembre 1989, que M. Karran et M. Cassaignau ont reçues respectivement le 27 et le 28 et qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général les a informés qu'il rejetait leurs demandes comme dénuées de fondement.

B. Les requérants allèguent que la note de service est en contradiction avec les termes de l'article 14 du Règlement No 10, qui les autorise à réclamer le remboursement des frais relatifs aux oligo-éléments, à la phytothérapie et à l'aromathérapie, et en vertu duquel la caisse d'assurance maladie remboursait autrefois de tels frais. La note en question présente de façon erronée la pratique suivie jusqu'ici en laissant entendre, lorsqu'elle dit que la caisse "ne procède pas au remboursement", que cela ne change rien. Les requérants réclament le remboursement des frais, non pas de n'importe quel produit pharmaceutique, mais seulement de ceux qui, aux termes de l'article 14, ont été prescrits par un médecin. Cet article est censé avoir force obligatoire; sinon il n'établirait pas d'exceptions. Les requérants se fondent sur un arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 13 décembre 1989

dans un cas similaire (affaire Prella).

Comme le Règlement No 10 ne définit pas les produits pharmaceutiques, la caisse a cité une directive du Conseil de la Communauté économique européenne du 26 janvier 1965 (65/65), mais les requérants estiment que la définition qu'elle en tire est trop étroite; si on l'interprète convenablement, cette décision est assez large pour englober les oligo-éléments et les prescriptions phytothérapeutiques et aromathérapeutiques. Peu important l'efficacité de ces produits ainsi que le fait qu'ils puissent être obtenus sans ordonnance. La stabilité financière de la caisse n'est pas menacée puisqu'une ordonnance médicale est toujours exigée pour le remboursement. Les termes "ainsi que les produits ... analogues" qui apparaissent à la deuxième phrase de l'article 14 ne constituent pas un obstacle au remboursement demandé par les requérants, étant donné que les produits énumérés dans ce paragraphe sont de nature cosmétique, tonique ou diététique et par conséquent ne sont aucunement "analogues".

Comme le point 1 de la note de service est en contradiction avec l'article 14, il est illégal : le bon moyen d'exclure le remboursement aurait été de modifier cet article.

Les requérants demandent l'annulation des décisions visées sous le point 1 et, subsidiairement, de la décision visée sous le point 4 de la note de service 2/89 à compter de la date de sa publication. Ils demandent des dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, Eurocontrol pose la question de savoir si les requérants ont un intérêt quelconque à agir : en effet, leur contestation ne vise pas des décisions de rejeter des demandes individuelles de remboursement de frais, mais une note de service de caractère général. Une seconde objection est que les requérants ont omis d'épuiser les moyens de recours internes : la note de service a été publiée le 9 février 1989 et le délai de trois mois prévu au paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif du personnel était expiré à la date de la réclamation.

Quant au fond, Eurocontrol soutient que la note ne fait que confirmer une pratique antérieure. C'est par erreur que des remboursements concernant les oligo-éléments et produits analogues ont pu être faits antérieurement et cela n'a pas créé de droit pour l'avenir. Il arrive que l'ordonnance du médecin ou la nature du produit prescrit ne soit pas claire; mais la vérification de chaque prescription aurait retardé le règlement des demandes. Aucun texte ne donne droit au remboursement de tous les frais pharmaceutiques; en fait, l'article 24, alinéa 2, du Règlement No 10 précise que : "Les frais relatifs aux traitements considérés comme non fonctionnels, excessifs ou non nécessaires, après avis du médecin-conseil, ne donnent pas lieu à remboursement."

L'affaire Prella est sans rapport avec la question : d'une part, il s'agissait d'organothérapie; d'autre part, la Cour a jugé que le personnel n'avait pas été averti que le remboursement de ces frais serait refusé; enfin, des textes réglementaires n'avaient pas été adoptés à cet effet. C'était précisément le but de la note de service 2/89 qui donne un fondement légal au refus de remboursement des frais liés aux oligo-éléments et aux produits analogues.

La note de service est régulière. Les requérants sont dans l'erreur lorsqu'ils contestent le pouvoir du Directeur général de décider quels sont les produits couverts par l'article 14. Le Directeur général tient ce pouvoir de l'article 100 du Statut administratif du personnel et il était en droit de publier la note de service dont le contenu n'était qu'une simple clarification de la pratique existante. La note ne fait que refléter l'attitude suivie par d'autres régimes, tant nationaux qu'internationaux, de sécurité sociale qui excluent du remboursement des produits et thérapies dont les autorités médicales les mieux établies ont pu constater l'absence de valeur thérapeutique. De toute façon, les objections quant au fond n'ont aucune pertinence. Le Directeur général s'est prononcé après avoir consulté la Commission de gestion de la caisse où siègent des représentants du personnel. Il est garant de l'équilibre financier de la caisse et doit veiller à éviter un laxisme dans l'examen des demandes de remboursement.

Etant donné que l'affaire soulève des questions médicales et des problèmes liés aux mesures de gestion, Eurocontrol joint en annexe des observations du médecin-conseil et de la caisse maladie sur les requêtes.

D. Dans leurs répliques, les requérants allèguent qu'ils ont effectivement un intérêt à agir en ce sens que la note de service, qui est illégale, leur est préjudiciable. De plus, depuis le dépôt des requêtes, la caisse maladie a refusé des remboursements à de nombreux fonctionnaires, notamment à M. Karran, de sorte que le fait de déclarer les requêtes irrecevables aurait pour seule conséquence de différer le règlement jusqu'à ce que le Tribunal se soit prononcé sur de nouvelles requêtes visant à contester ces décisions individuelles. En outre, dans un autre cas (jugement No 292, affaire Molloy), Eurocontrol a soutenu que le requérant avait omis de recourir dans les délais contre des notes de service, de sorte que, de son propre aveu, de telles notes sont attaques en elles-mêmes.

L'allégation de l'Organisation selon laquelle les recours internes étaient prescrits est nouvelle et de toute façon erronée. Bien que la note de service porte la date du 9 février 1989, elle a mis du temps à parvenir aux requérants : M. Karran ne l'a pas reçue avant le 14 février et M. Cassaignau ne peut l'avoir reçue avant le 21 février, lorsqu'elle a été distribuée à l'institut à Luxembourg, de sorte que les recours internes ont été l'un et l'autre déposés avant l'expiration du délai de trois mois.

Les requérants font valoir leurs arguments sur le fond et cherchent à réfuter ceux de la défenderesse. Ils réaffirment que la note de service ne reflétait pas la pratique : Eurocontrol ne fournit aucune copie de lettre refusant, dans le passé, le remboursement de frais relatifs aux produits ou traitements en cause. En réalité, la caisse maladie a modifié la pratique et, si elle a agi ainsi, c'est que, au mois de juillet 1988, elle a pris conscience du fait que son attitude n'était pas conforme à la politique des Communautés européennes en matière d'assurance sociale, lesquelles refusaient déjà le remboursement de ces frais. Le médecin-conseil, qu'elle a consulté à cette époque, a fait observer que la pratique antérieure était d'accorder ce remboursement et que le personnel devrait être avisé "d'une décision éventuelle". Si la note de service se bornait à confirmer la pratique antérieure, quel besoin avait-on de consulter la Commission de gestion de la caisse maladie ?

L'article 24, qu'Eurocontrol invoque pour la première fois, n'a rien à voir avec la note de service, ni avec le rejet ultérieur des demandes individuelles : il s'applique au traitement médical, et non aux produits pharmaceutiques.

L'arrêt rendu dans l'affaire Prella vient à l'appui de l'argumentation des requérants : il définit le terme de "produits pharmaceutiques", rejette l'argument selon lequel l'efficacité du produit en tant que moyen prophylactique ou curatif entre en jeu, et confirme que, pour qu'ils soient exclus du remboursement, il faut que les oligo-éléments et les produits analogues soient ou énumérés parmi les produits non remboursés à l'article 14, ce qui n'est pas le cas, ou assimilés aux produits mentionnés, ce qu'ils ne peuvent pas être.

Les arguments d'Eurocontrol ne sont pas cohérents : bien que l'Organisation soutienne que la pratique antérieure n'a jamais couvert le remboursement de ces produits, elle affirme qu'elle peut élargir la liste des produits exclus, ce qu'elle a fait par la note de service. Mais, en réalité, la note n'a pas constitué une modification légale de l'article 14. Les requérants citent les conditions que le Tribunal a fixées dans le jugement No 292, au considérant 17, pour qu'une modification puisse être apportée au Règlement par une note de service et ils allèguent qu'Eurocontrol n'a pas rempli ces conditions. Puisqu'il n'a pas été valablement amendé, l'article 14 doit être interprété en l'état et il ne permet pas d'exclure le remboursement des frais dont il est question dans cette affaire.

E. Dans des dupliques largement semblables, Eurocontrol développe ses réponses dont elle estime que les répliques n'affaiblissent pas la portée. Quant à la recevabilité, l'Organisation déclare qu'elle n'a pas soutenu que les notes de service sont inattaquables mais que les requérants n'ont pas un intérêt suffisant à agir : ils se bornent à dénoncer les effets potentiels alors que le Tribunal ne se prononce que sur des allégations de préjudice réel.

Quant au fond, la défenderesse fait valoir que, comme son libellé l'indique clairement, la note confirmait la pratique et était légale. L'interprétation que les requérants donnent de l'argumentation de la demanderesse est inexacte. L'arrêt intervenu dans l'affaire Prella est sans rapport : la Cour n'a pas déclaré que les frais encourus devaient en tout cas être remboursés mais qu'il n'y avait en droit aucun motif pertinent pour refuser le remboursement. Depuis la publication de la note de service 2/89, Eurocontrol dispose d'une base légale solide pour opposer un refus. Alors que, aux Communautés européennes, le pouvoir réglementaire appartient au Conseil des ministres, à Eurocontrol c'est le Directeur général qui est compétent, et il a agi correctement en publiant la note. Les passages du jugement No 292 invoqués par les requérants étaient obiter dicta.

Ce qu'ils contestent en réalité, c'est l'opportunité et non la légalité des mesures prises en l'occurrence.

Eurocontrol joint en annexe d'autres commentaires du médecin-conseil et de la caisse maladie.

F. Dans leurs écritures supplémentaires fournies à la demande du Tribunal, les parties discutent plusieurs questions spécifiques concernant le fond.

CONSIDERE :

1. Les requérants, fonctionnaires d'Eurocontrol, demandent l'annulation de la note de service 2/89 émise par le Directeur général de l'Agence, le 9 février 1989, en vertu du Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de

maladie et d'accident. Cette note, en ses points 1 et 4, informe le personnel de ce que la caisse maladie ne procède pas au remboursement des frais liés à certaines thérapies, à savoir les "oligo-éléments", l'"aromathérapie" et la "phytothérapie". Elle invite en conséquence le personnel à ne pas réclamer le remboursement des coûts de ces prestations.

2. Les 11 et 18 mai 1989, les requérants présentèrent au Directeur général des réclamations en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif. Par lettres du 10 septembre 1989, le Directeur général leur expliqua longuement la raison d'être de la mesure contestée. Ces communications concluent au rejet des réclamations et se terminent en indiquant que les requérants disposent "d'un délai de trois mois à compter de la notification du présent rejet pour présenter une requête."

3. M. Cassaignau a déposé sa requête le 20 décembre 1989 et M. Karran le lendemain. Compte tenu de l'identité des affaires, il y a lieu de les joindre aux fins du jugement. En outre, 240 fonctionnaires ont déposé des demandes d'intervention.

4. S'estimant insuffisamment éclairé à l'issue de l'instruction initiale des causes, le Tribunal a ordonné un supplément d'instruction en demandant à l'Organisation de préciser le sens des expressions "oligo-éléments", "aromathérapie" et "phytothérapie" utilisées dans la note de service litigieuse et d'indiquer les raisons médicales qui l'amènent à refuser le remboursement de remèdes appartenant à ces trois catégories. Un droit de réponse a été réservé aux requérants.

5. L'Organisation a déferé à cette demande en soumettant une vue d'ensemble sur son attitude à l'égard de diverses formes de médecines dites "parallèles". Il en résulte qu'elle refuse le remboursement des médicaments appartenant aux trois catégories mentionnées parce que, pour toutes les trois, font défaut des études scientifiques démontrant leur efficacité, et, en outre pour l'aromathérapie et la phytothérapie, des indications claires sur la composition et le dosage des produits; enfin, pour la phytothérapie, la sécurité d'emploi n'est pas dans tous les cas assurée, en raison du caractère variable de la teneur en principes actifs. A ce propos, l'Organisation fait observer que des extraits de plantes sont couramment utilisés en médecine, mais dans des conditions strictement contrôlées en raison de l'effet puissant de certaines de ces substances; or de telles garanties n'existent pas dans le cas de la phytothérapie.

Sur la recevabilité

6. L'Organisation, après avoir orienté les requérants vers la voie contentieuse, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, a changé d'attitude en contestant la recevabilité des requêtes dans ses écritures en réponse. Elle fait valoir que la note de service litigieuse constitue une mesure de caractère général et comme telle, n'aurait à l'égard des requérants qu'un effet hypothétique et potentiel; les requêtes reviendraient donc à demander au Tribunal de se prononcer à titre préventif et de manière générique, et non sur des litiges actuels. Tant que les requérants n'auront pas présenté de demande de remboursement des coûts de l'un des produits visés, ils ne pourront faire valoir aucun intérêt à agir.

7. En présence des variations constatées dans la position prise par la défenderesse, il convient de rappeler que, dans son jugement No 961 (affaires Fairfax Jones No 2 et consorts), du 27 juin 1989, le Tribunal a déclaré qu'il "n'est compétent que pour se prononcer sur des litiges d'ordre individuel nés et actuels" et qu'il ne lui appartient pas d'établir d'avance une "doctrine générale" sur certains problèmes litigieux. Il a rappelé cette position dans son jugement No 1081 (affaires Albertini et consorts), du 29 janvier 1991, où il a souligné qu'un recours n'est pas ouvert contre une mesure générale lorsqu'elle est de nature à être suivie dans tous les cas de décisions individuelles contre lesquelles une voie de recours est ouverte.

8. En l'occurrence, le Tribunal constate que la note de service 2/89, selon son contenu et son contexte, ne constitue pas plus qu'un avertissement destiné à informer les agents de ce que l'administration n'a pas l'intention d'accorder le remboursement de certaines catégories de médicaments dont elle conteste le caractère curatif.

9. Une décision susceptible de recours au titre de l'article VII du Statut du Tribunal ne serait donc acquise en la matière qu'au cas où un fonctionnaire se serait vu opposer un refus relatif au remboursement d'un médicament déterminé, prescrit dans les conditions voulues par le Règlement. Dans un tel cas, il appartiendrait au Tribunal de juger selon les critères indiqués dans son jugement No 1088 (affaire Karran No 2), du 29 janvier 1991, en s'entourant au besoin d'avis médicaux. Par contre, le Tribunal n'a pas compétence pour se prononcer de manière prévisionnelle et générique sur les catégories de médicaments qui font l'objet de la note de service litigieuse.

10. Il apparaît ainsi que les requérants ne peuvent faire état, à ce stade, d'aucun intérêt né et actuel. Par voie de conséquence, leurs requêtes doivent être rejetées comme irrecevables. Les demandes d'intervention suivent le même sort.

11. Toutefois, comme l'Organisation défenderesse, avant de changer d'avis, avait directement incité les requérants à introduire les présentes requêtes, il apparaît juste de lui imposer les dépens de l'instance, estimés à 5.000 francs belges pour chacun des requérants.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les requêtes et les demandes d'intervention sont rejetées.
2. L'Organisation défenderesse versera la somme de 5.000 francs belges à chacun des requérants à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner