

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire KUNICKE (No 2)

Jugement No 1248

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Hermann Gerhard Kunicke le 27 avril 1992, la réponse d'Eurocontrol du 23 juillet, la réplique du requérant du 11 septembre et la duplique de l'Agence en date du 26 octobre 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 72, 91(2) et 95 des Conditions générales d'emploi des agents du Centre Eurocontrol à Maastricht, et les articles 1, 14 et 24 du Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant allemand employé par Eurocontrol à son Centre de contrôle à Maastricht, est couvert par le régime d'assurance maladie prévu à l'article 72 des Conditions générales d'emploi des agents dudit Centre. Le régime est régi par le Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident. L'article 14 de ce Règlement a la teneur suivante :

"Les produits pharmaceutiques prescrits par le médecin ... 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 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 dépenses.

Le 19 juillet 1991, le requérant a déposé une demande de remboursement du coût d'un médicament phytothérapeutique connu sous le nom de "Sinupret", prescrit à sa femme par un médecin. Ce coût s'élevait à 36 marks allemands. Par un décompte No 9/91 du 23 septembre 1991, il a été informé que sa demande était rejetée, au motif que la dépense en question n'était pas remboursable. Dans un avis accompagnant le relevé du médecin-conseil de l'Agence déclarant que le médicament relevait de la "phyto[thérapie]", il cochant la case "non fonctionnel/non nécessaire".

Le 11 octobre 1991, le requérant soumit une "réclamation" en vertu de l'article 91(2) des Conditions générales d'emploi, alléguant que la note de service 2/89 était illégale, et produisant un certificat des médecins de sa femme selon lequel le Sinupret était un médicament "connu et approuvé".

Dans le compte rendu d'une réunion tenue le 12 décembre, les membres de la Commission de gestion de la Caisse, qui avaient été saisis de sa "réclamation", se sont partagés par moitié : les représentants du personnel ont soutenu la demande du requérant au motif que la note de service 2/89 était illégale, tandis que les représentants de la direction approuvaient l'avis du médecin-conseil. Faute d'accord, ils ont décidé de renvoyer l'affaire au Directeur général. Par lettre du 29 janvier 1992, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a rejeté la "réclamation" du requérant.

Le requérant a demandé le remboursement de 10 marks allemands, représentant les honoraires des médecins qui avaient établi le certificat adressé le 11 octobre 1991 à Eurocontrol. Il a été informé par un décompte, No 15/91 du

17 décembre 1991, que cette demande avait été également rejetée. Il a donc introduit une seconde "réclamation" le 16 janvier 1992. Par sept voix contre cinq, la Commission de gestion a recommandé le rejet de cette réclamation et en a informé le Directeur général dans son rapport du 3 avril 1992. Par décision du 25 mai 1992, le Directeur général a approuvé la recommandation.

B. Le requérant allègue que le refus d'Eurocontrol de rembourser le coût d'un médicament prescrit constitue une violation de l'article 14 du Règlement No 10. Le Sinupret ne figure pas sur la liste des médicaments non remboursables dans ledit article. En employant des expédients tels que la note de service 2/89 - que la moitié des membres de la Commission de gestion ont considérée comme "illégal" - Eurocontrol tourne en dérision la pratique médicale en qualifiant les remèdes phytothérapeutiques de "non fonctionnels" et "non nécessaires". Bien qu'Eurocontrol ait habituellement remboursé le coût de Sinupret, elle refuse maintenant de rembourser les médicaments phytothérapeutiques : est-ce que l'Agence s'imagine que les fonctionnaires vont dicter à leurs médecins les médicaments qu'ils doivent prescrire ?

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 29 janvier 1992; d'ordonner le remboursement, assorti des intérêts, du montant des dépenses encourues pour le médicament prescrit et pour le certificat médical; d'annuler la note de service 2/89 ou, à défaut, d'ordonner que la référence à la "phytothérapie" soit supprimée; et de lui accorder ses dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol allègue qu'elle peut légalement refuser de payer pour un traitement qu'elle considère comme "non fonctionnel". L'article 14 du Règlement No 10 ne prévoit pas le droit au remboursement du coût de n'importe quel produit susceptible d'être prescrit par un médecin. Comme le requérant le reconnaît lui-même, le Sinupret est un médicament phytothérapeutique. Partant, il n'est pas remboursable aux termes de la note de service 2/89.

Dans le jugement No 1088 (affaire Karran No 2), le Tribunal a déclaré que l'article 24(2) du Règlement No 10 habilite Eurocontrol à refuser le remboursement d'un traitement que, après avis du médecin-conseil, elle considère comme "non fonctionnel, excessif ou non nécessaire". Dans le cas présent, le Directeur général a dûment tenu compte de l'avis du médecin-conseil, qui était fondé sur l'absence de tout test clinique contrôlé établissant que la phytothérapie est une thérapeutique sûre et efficace. Le certificat médical ne remplace pas des tests cliniques fiables.

Le fait que le requérant ait pu être remboursé à tort dans le passé ne lui confère aucun droit pour l'avenir. De plus, les vues des membres de la Commission de gestion ne lient pas le Directeur général.

Le requérant n'avance aucun argument à l'appui de sa demande de remboursement du coût du certificat médical. Comme il ne s'agit pas d'une dépense liée à une maladie, à un accident ou à des couches, elle n'entre pas dans la catégorie des frais remboursables par la Caisse en vertu de l'article 1 du Règlement No 10.

D. Dans sa réplique, le requérant objecte à l'interprétation que l'Agence donne de plusieurs faits et soutient que l'affaire en question a un caractère médical et non administratif. Etant donné que la phytothérapie est moins coûteuse que les médicaments classiques, la Caisse pourrait fort bien se permettre de les rembourser. L'Agence a tort de faire fond sur le jugement No 1088, qui portait sur l'organothérapie, un mode de traitement sans pertinence dans le cas présent. Suivant les critères du jugement No 1148 (affaires Scheu Nos 1 et 2), le requérant produit des documents émanant de services de la santé publique et des rapports scientifiques qui, selon lui, montrent que le Sinupret est un médicament officiellement reconnu et efficace. Il maintient toutes ses demandes, à l'exception du remboursement des 10 marks allemands représentant le coût du certificat médical.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol soutient que le remboursement par la Caisse du coût de tout produit reconnu par les autorités de sécurité sociale du pays dans lequel il est prescrit reviendrait à priver de sens les règles de l'Agence et à enfreindre l'égalité entre les fonctionnaires. Une classification établie par un organe extérieur ne saurait obliger Eurocontrol. De même, le fait qu'un médecin croit que le Sinupret peut aider son patient ne constitue pas une raison suffisante pour rembourser ce produit.

CONSIDERE :

1. Un médecin ayant prescrit à la femme du requérant un produit connu sous le nom de "Sinupret", celui-ci en a demandé le remboursement à la Caisse maladie d'Eurocontrol. Le médecin de l'Organisation a considéré que,

s'agissant d'un médicament phytothérapeutique, le produit n'était pas remboursable aux termes de la note de service 2/89 et qu'il était "non fonctionnel" et "non nécessaire" au sens de l'article 24(2) du Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident. En conséquence, la Caisse a rejeté la demande du requérant. Celui-ci a présenté une "réclamation" contre ce refus; le Directeur général l'a rejetée le 29 janvier 1992, et c'est cette décision qui est attaquée dans la présente requête.

2. La décision définitive du 29 janvier 1992 est fondée sur les mêmes raisons que celles qui ont été avancées pour le rejet initial de la demande du requérant. Elle déclare :

"Le 'Sinupret' relève de la phytothérapie; par conséquent, conformément aux dispositions de la note de service 2/89 du 9 février 1989, il ne peut être remboursé."

Elle poursuit en faisant observer que la Caisse maladie peut également, après avis du médecin-conseil, considérer qu'un produit est

"non fonctionnel, excessif ou non nécessaire aux termes de l'article 24, paragraphe 2, du Règlement No 10. C'est là l'opinion du médecin conseil sur le 'Sinupret'".

3. La décision attaquée fonde le refus sur deux textes, la note de service 2/89 et l'article 24(2) du Règlement No 10. Il suffit que l'un ou l'autre de ses deux moyens soit admis pour que la décision soit reconnue comme fondée. En revanche, pour que la décision soit annulée, le requérant doit réfuter les deux moyens de l'Organisation.

4. Comme dans les affaires tranchées par le Tribunal dans le jugement No 1148 (affaires Scheu Nos 1 et 2) du 29 janvier 1992, Eurocontrol se fonde sur l'article 24(2) du Règlement No 10 pour refuser le remboursement. Elle soutient, en effet, que même à supposer que les médicaments phytothérapeutiques soient remboursables aux termes de l'article 14 du même Règlement, le Sinupret ne l'est pas aux termes de l'article 24(2) parce que le médecin-conseil a considéré qu'il est "non fonctionnel" et "non nécessaire".

Dans le jugement No 1148, le Tribunal a statué ainsi, au considérant 25, sur une opinion semblable du médecin-conseil :

"Telle étant la position prise par le médecin-conseil de l'Organisation dans l'exercice des fonctions que lui attribue le Règlement, la requérante, pour obtenir gain de cause, porte la charge d'étayer, par des avis d'autorités équivalentes, les objections élevées contre le remboursement du produit en cause. Or, en dehors de la mention du nom de ce produit - qui n'est que le nom botanique d'une plante commune -, elle n'a apporté aucun argument permettant de soulever un doute sur la pertinence médicale de l'appréciation qui est à la base de la note de service 2/89, ni sur la justification médicale de la décision individuelle prise à son égard à la lumière de cette note."

En l'espèce, le requérant ne peut avoir gain de cause à moins d'étayer sa demande "par des avis d'autorités équivalentes". Il a apporté des preuves à l'appui de sa requête, et le Tribunal les mettra en balance avec celles qui ont été avancées par la défenderesse.

5. L'Organisation produit les commentaires de la Caisse maladie, qui déclare que le Sinupret figure dans l'édition de 1992 de la pharmacopée allemande - dénommée "Liste rouge" - dans la catégorie des "expectorants phytogéniques" et n'est pas indiqué comme un produit délivré seulement sur ordonnance. La Caisse fait observer que, en tant qu'expectorant, il peut être considéré comme un "médicament de confort, sans valeur thérapeutique", parce que "son but n'est pas de soigner une maladie au sens d'une [directive du Conseil des Communautés européennes du 26 janvier 1965]". La Caisse relève ensuite que la notion d'efficacité thérapeutique a été adoptée dans le jugement No 1148 comme l'un des critères du remboursement des produits pharmaceutiques aux termes de l'article 14 du Règlement No 10 et conclut que, "comme ce n'est pas un médicament, son coût n'est pas remboursable".

Eurocontrol s'appuie ensuite sur un mémorandum du médecin-conseil de la Caisse maladie, qui remarque que les médecins de la femme du requérant "ne donnent, à l'appui de l'efficacité du produit, aucune preuve médicale obtenue à partir d'essais cliniques conduits en double aveugle (qui, à ma connaissance, n'existent pas)".

L'Organisation joint également à sa réponse un passage de la réponse du médecin-conseil de la Caisse maladie à l'occasion des affaires sur lesquelles le Tribunal a statué dans le jugement No 1101 (affaires Cassaignau et Karran No 3). Le médecin-conseil y rappelait ainsi les raisons médicales données par le Conseil médical des Communautés

européennes pour refuser de rembourser le coût des produits phytothérapeutiques :

"Le Conseil médical des Communautés européennes a donné un avis négatif concernant le remboursement de ces produits, vu l'absence d'études scientifiques prouvant leur efficacité et leur sécurité d'emploi. Ces substances ne correspondent pas aux critères établis dans les directives de 1965 et de 1975 des Communautés européennes, à savoir :

- indications claires sur la composition et le dosage;

- preuves de leur efficacité;

- sécurité dans des conditions d'emploi normales (vu le caractère variable de la teneur en principes actifs des plantes utilisées)."

6. Pour réfuter cet élément de conviction, le requérant joint à sa requête une lettre du 7 octobre 1991 adressée à sa femme, signée par deux médecins, M. et Mme Classen, qui déclarent :

"Le Sinupret est depuis longtemps un médicament connu et approuvé en oto-rhino-laryngologie. En cas d'infections de l'appareil respiratoire supérieur, il est souvent nécessaire de prendre un sécrétolytique afin de prévenir des complications ultérieures éventuelles."

Ils ajoutent que le Sinupret n'a pas d'effets secondaires et qu'ils le prescrivent souvent.

Le requérant joint à sa réplique d'autres documents censés appuyer sa thèse. Il s'agit en premier lieu d'un document intitulé "Certificat de vente libre", apparemment délivré en 1968 par le ministère de la Santé de l'ancienne République fédérale d'Allemagne et autorisant un fabricant allemand, Bionorica, à vendre le Sinupret à Hongkong. Il déclare que la vente du produit est autorisée en Allemagne.

La deuxième pièce est un certificat délivré en 1984 par le ministère fédéral de la Santé d'Autriche attestant que, dans ce pays, la vente du Sinupret est autorisée sur ordonnance. Des documents en annexe donnent des informations à l'intention des consommateurs, présentées par le laboratoire fabriquant le produit qui déclare que, "après des recherches extensives, le Sinupret est qualifié de médicament à effet de longue durée permettant de réduire le danger d'infection au stade latent du syndrome broncholytique; les sécrétions se fluidifient avant de cesser complètement".

La troisième pièce consiste en une copie d'un tiré-à-part d'une revue allemande Pharmazeutische Zeitung, supposé être un extrait d'une liste alphabétique, publiée par le ministère fédéral de la Santé, de médicaments dénommés "non économiques", c'est-à-dire de produits qui ne sont pas remboursables par les régimes publics d'assurance-santé. La liste ne comprend pas le Sinupret.

La quatrième pièce est une étude des docteurs M. Goroll et W. Stehle, intitulée "Les sinusites et leur traitement par le Sinupret", publiée en 1982 dans Therapie der Gegenwart 121, pages 21 à 25. Cet article prétend relater les résultats d'expérience médicale du traitement de la sinusite et d'autres affections par le Sinupret, et les auteurs qualifient ces résultats de "bons" dans 71 pour cent des cas traités.

Enfin, le requérant dresse une liste d'autres études scientifiques portant apparemment sur le Sinupret. Il ne les produit pas, mais se dit disposé à le faire si on le lui demande.

7. Parmi les éléments de preuve présentés par le requérant, il n'en est pas un seul qui établisse que le Sinupret est un remède efficace.

Bien que l'article paru dans Therapie der Gegenwart puisse être favorable à l'efficacité thérapeutique du Sinupret, le Tribunal n'a pas reçu d'informations essentielles sur les qualités des auteurs - mis à part leur nom - ou sur l'endroit où les tests ont été effectués. La lettre des deux médecins nommés Classen déclare simplement que le Sinupret est "un médicament connu et approuvé". Les informations jointes au certificat attestant l'usage du produit en Autriche proviennent du fabricant et ne prouvent rien du tout. Le "certificat de vente libre" est également sans valeur probatoire. Quant au passage de la liste publiée dans la revue Pharmazeutische Zeitung, qui ne mentionne pas le Sinupret, il ne saurait pas prouver non plus l'efficacité du produit.

Pour ce qui concerne la liste d'autres études dont le requérant propose la production, il appartient au requérant lui-même de produire les pièces qu'il considère comme étant pertinentes et venant à l'appui de sa cause. Le Tribunal n'a pas à décider en son nom quelles sont les pièces à lui soumettre.

8. En conclusion, les éléments de conviction offerts par le requérant sont loin d'avoir la même autorité que ceux qui ont été produits par la défenderesse.

Le requérant demande au Tribunal de nommer un expert pour examiner les questions scientifiques. Sa demande est rejetée parce que les éléments de conviction qu'il a produits ne sont pas de nature à mettre en doute la solidité de l'avis médical cité par l'Organisation. Pour la même raison, le Tribunal rejette la demande de débat oral présentée par le requérant.

9. Ayant échoué à réfuter l'argument d'Eurocontrol selon laquelle le Sinupret, étant "non fonctionnel" et "non nécessaire", n'est pas remboursable aux termes de l'article 24(2) du Règlement No 10, le requérant ne peut avoir gain de cause. La décision d'Eurocontrol est maintenue.

10. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la note de service 2/89.

Dans le jugement No 1148 déjà cité, le Tribunal a déclaré, au considérant 21 :

"... l'Organisation jouit en la matière d'un large pouvoir d'appréciation qu'elle est en droit d'exercer dans la forme qui lui paraît la plus appropriée, en vue d'assurer le fonctionnement et la viabilité du régime d'assurance maladie dont elle a la responsabilité. Quant aux procédés juridiques mis en oeuvre, elle peut prendre soit des mesures générales d'exécution fondées sur l'article 100 du Statut du personnel - qui autorise le Directeur général à adopter de telles dispositions par voie de 'règlements', d'"instructions' ou de 'notes de service' -, soit des décisions individuelles dans des cas particuliers. ..."

Au considérant 22, le Tribunal a ajouté :

"En l'occurrence, l'administration a fait usage de son pouvoir dans la forme d'une 'note de service' lorsqu'elle a, par la note 2/89, averti son personnel de ce qu'elle n'entendait pas rembourser désormais certains produits de santé, dont ceux appartenant à la catégorie de la 'phytothérapie'. Aux termes du jugement No 1101, cette note de service n'est pas à considérer comme un acte modificatif du Règlement, mais comme 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'. L'Organisation défenderesse a expressément confirmé dans la présente affaire que telles sont bien sa conception et son intention. On ne saurait donc contester en lui-même le recours de l'administration à ce procédé exécutif, dans le respect de l'article 100 du Statut."

Ce jugement vaut pour les agents du Centre de Maastricht, sous réserve que la disposition applicable n'est pas l'article 100 du Statut administratif du personnel d'Eurocontrol, mais l'article 95 de leurs Conditions générales d'emploi.

Les objections élevées par le requérant à la note de service 2/89 sont donc écartées.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. José Maria Ruda, Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

(Signé)

José Maria Ruda
P. Pescatore

Michel Gentot
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.