

SOIXANTE-DIXIEME SESSION

Affaire KARRAN (No 2)

Jugement No 1088

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formée par M. Günther Karran le 9 février 1990 et régularisée le 16 février, la réponse d'Eurocontrol datée du 26 avril, la réplique du requérant du 15 juin, la duplique d'Eurocontrol du 10 septembre, son mémoire du 21 septembre en réponse aux questions qui lui ont été posées par le Tribunal dans une lettre du greffier du 30 août, les observations du requérant du 9 octobre et les écritures d'Eurocontrol à leur sujet datées du 31 octobre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 72 et 92(2) du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence et les articles 14, 24(2) et 25 bis(2) du Règlement No 10 relatif 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. Le requérant, qui travaille au siège d'Eurocontrol à Bruxelles, est couvert par la caisse d'assurance maladie en vertu de l'article 72 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence. L'article 14 du Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident 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."

A la fin du mois de mai 1989, le requérant reçut un avis de la caisse l'informant du caractère "non remboursable" d'articles pour lesquels il avait payé et réclamé 4.550 francs belges. La caisse lui expliqua plus tard que les articles en question étaient des produits de remplacement d'un médicament connu sous le nom de Sérocytol. Le requérant soutint que ce médicament était un produit pharmaceutique dont le coût était remboursable en vertu des dispositions de l'article 14. Le 24 août 1989, il déposa une réclamation au sens de l'article 92(2) du Statut administratif du personnel permanent. Par lettre du 30 octobre, reçue le 14 novembre 1989 et qui constitue la décision attaquée, le Directeur général lui fit savoir qu'après avoir consulté le médecin-conseil et la Commission de gestion de la caisse, il avait conclu que le Sérocytol ne constituait pas un produit pharmaceutique remboursable au sens de l'article 14 et qu'il rejetait donc la réclamation comme non fondée.

B. Le requérant allègue qu'Eurocontrol interprète mal les dispositions de l'article 14 du Règlement No 10. A son avis, cet article, qui a un caractère contraignant, signifie que tous les produits pharmaceutiques prescrits par un médecin sont remboursables, et le Directeur général ne peut autoriser le remboursement des uns et refuser celui des autres en se fondant sur des critères tels que leur efficacité thérapeutique ou la charge financière qu'ils imposent à la caisse; la Commission de gestion de la caisse qui, ainsi qu'il ressort de l'article 25 bis(2) du Règlement No 10, est un simple organe consultatif, ne peut agir autrement. Dans la mesure où la décision attaquée cherche à alléger la charge financière, elle est, pour des raisons que le requérant explique, peu judicieuse. Il n'est pas question que la caisse soit obligée de rembourser tous les produits, car pour donner lieu à remboursement un produit doit avoir fait l'objet d'une ordonnance médicale.

Comme le Règlement No 10 ne définit pas les produits pharmaceutiques, la caisse cite une directive du Conseil de la Communauté économique européenne (CEE) en date du 26 janvier 1965 (65/65) sur ce sujet, mais la définition qu'elle en tire est, selon le requérant, trop étroite car, si l'on interprète correctement cette directive, elle est assez large pour couvrir le Sérocytol. L'efficacité du médicament n'a pas d'importance et n'est d'ailleurs pas mise en doute. Il s'agit d'un médicament de la pharmacopée de la Suisse, pays où il est fabriqué. Le remboursement du coût

du Sérocytol ne peut raisonnablement être censé exclu par les termes "ainsi que les produits ... analogues" figurant à la seconde phrase de l'article 14, étant donné que les articles y énumérés sont les produits cosmétiques, toniques ou diététiques et par conséquent ne sont pas "analogues".

Le remboursement du coût du Sérocytol n'est pas exclu par la note de service 2/89 du 9 février 1989, par laquelle le Directeur général prétendait ne pas autoriser le paiement des oligo-éléments et produits analogues, ce que le requérant conteste dans sa première requête : ces produits n'ont rien à voir avec le Sérocytol.

Le requérant se fonde sur un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes rendu le 13 décembre 1989 (affaire Prella).

Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner que la caisse lui rembourse le coût du Sérocytol conformément aux dispositions réglementaires, notamment de l'article 14 du Règlement No 10, et de lui octroyer ses dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol allègue que la requête est dénuée de fondement. L'Agence fait observer que ni l'article 72 du Statut administratif du personnel permanent, ni le Règlement No 10 ne confèrent un droit quelconque au remboursement de tous les frais de maladie : c'est la caisse qui détermine, après avoir consulté le médecin-conseil et, conformément aux dispositions de l'article 25 bis(2) du Règlement No 10, sa Commission de gestion, quelles doivent être la politique à suivre en matière de remboursement et les modalités pratiques. C'est le Directeur général qui est, en dernier ressort, chargé de veiller à la stabilité financière de la caisse et les commentaires du requérant sur ce chapitre sont sans conséquence et en toute hypothèse non fondés. Dans l'exercice de sa responsabilité, le Directeur général peut chercher à prévenir un laxisme dans le traitement des demandes.

Comme ce cas soulève des questions médicales et des problèmes liés à la politique de gestion, l'Organisation joint à son mémoire des observations émanant du médecin-conseil et de la caisse sur la requête.

Dans ces observations, la caisse expose les critères qu'elle applique pour déterminer si un article est ou non un "produit pharmaceutique" au sens de l'article 14 du Règlement No 10 et les raisons pour lesquelles le Sérocytol ne peut être considéré comme un tel produit. Elle fait remarquer que le requérant interprète mal la directive du Conseil de la CEE sur le sujet.

Le médecin-conseil cite l'article 24(2) du Règlement ("Les frais relatifs aux traitements considérés comme non fonctionnels, excessifs ou non nécessaires, après avis du médecin-conseil, ne donnent pas lieu à remboursement") et est opposé au remboursement du coût du Sérocytol parce que ce produit n'est pas efficace. Il n'est enregistré comme médicament dans aucun des pays membres des Communautés européennes et, dans certains d'entre eux, sa vente est même interdite.

L'arrêt rendu dans l'affaire Prella n'est pas applicable à ce cas.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation sur le fond et cherche à réfuter les conclusions de la défenderesse qui, selon lui, trahissent une certaine incertitude sur le véritable caractère du Sérocytol et révèlent une conception erronée de l'arrêt concernant l'affaire Prella. En effet, cet arrêt a montré que ce n'est pas l'efficacité thérapeutique d'un médicament qui détermine s'il répond ou non aux critères d'un produit pharmaceutique : ce qui importe essentiellement, c'est que le Directeur général n'a pas toute latitude pour déterminer, même après avoir consulté la Commission de gestion et le médecin-conseil, si certains produits commercialisés devraient être exclus du remboursement selon des critères d'efficacité ou des considérations financières. Eurocontrol est de mauvaise foi en refusant de suivre cet arrêt puisqu'elle prétend vouloir s'aligner sur les Communautés européennes. L'article 24 du Règlement, qu'Eurocontrol invoque pour la première fois, est de toute façon sans pertinence : il s'applique au traitement médical, non aux produits pharmaceutiques.

Dans une annexe à son mémoire, le requérant, tout en maintenant que la question principale n'est pas d'ordre médical mais juridique, expose l'efficacité et les propriétés du Sérocytol et l'avis de la profession médicale sur le sujet. Il affirme que l'utilisation du médicament se révèle d'une "efficacité remarquable", bien que le médecin-conseil ait rejeté ses assertions comme relevant d'un cas isolé. Peu importe que le Sérocytol ne soit un médicament enregistré dans aucun des pays des Communautés : ce critère n'apparaît pas dans le Règlement No 10.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol développe la thèse présentée dans sa réponse et discute certaines des questions que le requérant soulève dans sa réplique. Elle joint, à l'appui de son argumentation, de nouveaux commentaires

fournis par le médecin-conseil et la caisse.

F. A la demande du Tribunal, les parties ont répondu à plusieurs questions précises relatives au Sérocytol.

CONSIDERE :

1. Le requérant est fonctionnaire de l'Agence Eurocontrol, affecté à son siège, à Bruxelles. Sa requête conteste le refus par la caisse maladie de lui rembourser les coûts d'un produit considéré par elle comme dépourvu de valeur thérapeutique et comme potentiellement dangereux.

2. Il apparaît d'un mode d'emploi joint à la requête qu'il s'agit d'un produit appelé "Sérocytol, Neuroglandulaire F", originaire de Suisse, destiné à l'usage en gynécologie et fabriqué à base d'extraits d'"antitissus immunologiques" ovariens, antéhypophysaires, diencéphaliques, thyroïdiens et surrénaux du cheval.

Sur les antécédents du litige et les arguments des parties

3. A la suite du refus de la caisse maladie, le requérant présenta une réclamation au sens du paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence. Le directeur du personnel et des finances lui donna, le 30 octobre 1989, une réponse longuement motivée. Cette réponse indique que, dans le cadre d'une politique de remboursement déterminée avec la participation du médecin-conseil et de la Commission de gestion de la caisse maladie, paritairement composée, l'Organisation a pour ligne de conduite de ne rembourser, parmi les médicaments disponibles sur le marché, que ceux qui constituent véritablement des produits pharmaceutiques ayant une valeur thérapeutique reconnue. Quant au produit litigieux, attribué au groupe des remèdes "organothérapeutiques", l'administration estime qu'il n'existe aucune preuve scientifique démontrant qu'il a un effet curatif quelconque. Elle soutient que sa position est identique à celle des autorités compétentes des Communautés européennes dans des cas analogues.

4. La recevabilité de la requête, introduite le 9 février 1990, n'est pas contestée.

5. Le requérant expose que, selon la première phrase de l'article 14 du Règlement No 10 relatif à la couverture des risques de maladie et d'accident, l'Organisation est obligée de rembourser tous les "produits pharmaceutiques", sauf ceux qui sont expressément exclus par la seconde phrase du même article. Sous cette réserve, il considère comme produits pharmaceutiques tous les produits présentés comme possédant des propriétés curatives à l'égard des maladies humaines. L'Organisation ne saurait donc opérer un choix parmi ces produits en fonction de critères sanitaires, thérapeutiques ou financiers.

6. Quant au produit en cause, étant donné qu'il serait présenté comme possédant des propriétés curatives de certaines maladies humaines et ne tomberait sous aucune des exclusions de la seconde phrase de l'article 14 du Règlement, il devrait, selon le requérant, être remboursé par la caisse maladie. Le requérant fournit une bibliographie tirée d'un "Vade-mecum de sérocytothérapie" publié en 1987 par le fabricant et affirme que le produit litigieux, administré à une personne non identifiée, a donné d'excellents résultats.

7. Le requérant voit sa position confortée par l'arrêt que la Cour de justice des Communautés européennes (Première Chambre) a rendu, le 13 décembre 1989 : C-169/88, Prelle c/Commission des Communautés européennes. Faisant siens les raisonnements de cet arrêt, relatif précisément à une préparation "organothérapeutique", il relève que la Cour s'appuie sur les définitions contenues dans la directive 65/65 du Conseil de la Communauté économique européenne en date du 26 janvier 1965, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques. C'est ainsi que, à l'alinéa 22 de son arrêt, la Cour définit comme produit pharmaceutique toute préparation "présentée comme ayant des propriétés curatives des maladies humaines ... dès lors qu'elle est prescrite par un médecin et achetée en pharmacie".

8. Les dispositions du Règlement No 10 d'Eurocontrol correspondant textuellement à la réglementation communautaire, le requérant estime qu'il faut transposer à l'interprétation de ce règlement les notions qui sont à la base de la directive 65/65 et de l'arrêt cité. Ainsi qu'il résulte des alinéas 28 et 29 du même arrêt, les fonctionnaires peuvent donc en toute confiance acheter en pharmacie les produits prescrits par le médecin tant que l'Organisation ne les a pas expressément exclus par une modification appropriée de la liste des exceptions prévue par la seconde phrase de l'article 14 du Règlement No 10.

9. Dans son mémoire en réponse, qui s'appuie sur les prises de position de la caisse maladie et du médecin-conseil, Eurocontrol fait valoir que les produits Sérocytol - qu'on les classe dans la catégorie de l'"organothérapie" ou non -, ne sont enregistrés comme médicaments dans aucun des Etats membres de l'Organisation et sont même interdits de vente dans certains pays en raison des graves accidents de santé que l'absorption de produits d'origine animale risque de déclencher.

10. L'Organisation invite en conséquence le Tribunal à ne pas suivre la Cour de justice des Communautés européennes en ce que sa nouvelle jurisprudence admet, en principe, le remboursement de n'importe quel produit "présenté" en tant que médicament par le fabricant, au risque d'obliger les institutions de sécurité sociale à rembourser des produits inefficaces et même potentiellement dangereux.

11. Quant à l'interprétation de l'article 14, l'Organisation considère que l'expression "produits pharmaceutiques", dans le contexte du Règlement, désigne exclusivement les produits ayant une efficacité thérapeutique démontrée. Sont donc à exclure du remboursement les produits présentés comme remèdes médicaux, mais dont l'efficacité thérapeutiques et la sécurité d'emploi ne sont pas établis. A la lumière des avis fournis en la matière par son médecin-conseil, l'Organisation ne fait que suivre en la matière la politique des autorités nationales de contrôle et l'attitude adoptée par les divers régimes de sécurité sociale; en particulier, elle s'inspire des avis du Conseil médical des Communautés européennes, organe coordinateur constitué par les médecins-conseils des diverses institutions.

12. Au surplus, Eurocontrol fait valoir que sa politique en matière de remboursement ne peut faire abstraction des exigences de l'équilibre financier de son régime d'assurance- maladie. Celui-ci, par rapport aux régimes communs, est particulièrement favorable au personnel; pour qu'il le reste, l'Organisation se préoccupe d'éviter toute forme de laxisme.

13. Enfin, l'Organisation soulève encore la question des limites du pouvoir de contrôle judiciaire en matière de questions médicales. Sans contester la compétence du Tribunal, elle considère qu'elle doit pouvoir définir avec une liberté suffisante la politique sociale qu'elle entend suivre à l'égard de son personnel, selon des critères sanitaires, thérapeutiques et financiers appropriés.

14. En présence des divergences de vues qui se sont manifestées sur les caractéristiques du produit qui fait l'objet du présent litige, le Tribunal a demandé à la défenderesse de fournir des renseignements supplémentaires de caractère médical sur l'organothérapie et le Sérocytol, en donnant au requérant l'occasion de s'expliquer contradictoirement à ce sujet.

15. Il résulte en effet des renseignements médicaux fournis et de ceux qui figurent déjà au dossier :

- a) que les deux catégories de produits - organothérapie et Sérocytol - ont en commun d'être des extraits d'organes d'animaux, les premiers par extraction directe et les seconds par extraction des anticorps fabriqués par l'animal à la suite de l'injection d'extraits d'organes humains;
- b) que l'efficacité thérapeutique de ces remèdes n'a pas été démontrée et que les uns et les autres peuvent provoquer des réactions secondaires dangereuses;
- c) que ces produits sont interdits de vente dans la plupart des pays européens.

Sur le fond

16. En vue d'apprécier les arguments développés par les parties, il convient de rappeler la teneur des textes invoqués.

L'article 14 du Règlement No 10, intitulé "Produits pharmaceutiques (délivrés sur ordonnance médicale)", dispose ce qui suit :

"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."

En outre, l'article 24, paragraphe 2, du Règlement se lit comme suit :

"Les frais relatifs aux traitements considérés comme non fonctionnels, excessifs ou non nécessaires, après avis du médecin-conseil, ne donnent pas lieu à remboursement."

17. A la suite des observations faites par l'Organisation défenderesse, le Tribunal se prononce, à titre préliminaire, sur la portée de sa juridiction en la matière. Il a pour fonction d'assurer le respect du droit dans la gestion administrative du personnel de l'Organisation. Lorsque des questions de caractère médical se posent, il a toujours la possibilité, s'il le juge utile, de prendre recours aux avis d'experts, que de tels avis lui soient apportés par les parties, dans le respect du principe du débat contradictoire, ou qu'il désigne des experts lui-même.

18. Le Tribunal estime être en mesure de trancher le présent litige compte tenu des textes applicables et à la lumière des informations qui lui ont été soumises dans le cadre de l'instruction contradictoire. Quelle que soit la signification attachée à la notion de "produit pharmaceutique" dans l'article 14 du Règlement, l'article 24, paragraphe 2, permet en tout cas à l'administration de refuser le remboursement des frais relatifs aux traitements que, sur avis du médecin-conseil, elle considère comme "non fonctionnels, excessifs ou non nécessaires". Cette disposition a une portée générale, en ce qu'elle s'applique à tous les "traitements", parmi lesquels il faut comprendre la prescription médicale de produits pharmaceutiques.

19. Il apparaît du dossier que le traitement par le médicament qui forme l'objet du litige a été considéré comme "non fonctionnel" par l'Organisation défenderesse, à la suite de l'avis donné par le médecin-conseil. Le requérant n'a pas été en mesure d'apporter un élément de conviction quelconque qui permettrait de considérer qu'en portant cette appréciation l'Organisation aurait dépassé le cadre du pouvoir d'appréciation qu'elle exerce en cette matière en vertu de l'article 24 du Règlement. Il en résulte que la requête doit être rejetée comme mal fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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 29 janvier 1991.

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