

Affaires jointes T-6/92 et T-52/92

Andreas Hans Reinarz contre Commission des Communautés européennes

« Fonctionnaires — Acte faisant grief — Remboursement des frais
de garde-malade — Réduction des remboursements »

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 26 octobre 1993 II - 1052

Sommaire de l'arrêt

1. *Fonctionnaires — Recours — Acte faisant grief — Notion — Note d'information contenant des renseignements administratifs — Exclusion*
(Statut des fonctionnaires, art. 91)
2. *Fonctionnaires — Recours — Recours visant, en l'absence d'un acte faisant grief, à faire apprécier la légalité d'une disposition normative — Irrecevabilité*
(Statut des fonctionnaires, art. 91)
3. *Exception d'illégalité — Portée — Actes dont l'illégalité peut être excipée — Réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes*
(Traité CEE, art. 184)

4. *Fonctionnaires — Sécurité sociale — Assurance maladie — Réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes — Adoption d'un commun accord par les institutions — Admissibilité — Conditions*
(Statut des fonctionnaires, art. 72, § 1)

5. *Fonctionnaires — Sécurité sociale — Assurance maladie — Frais de maladie — Frais de garde-malade — Plafonds de remboursement — Admissibilité — Conditions*
(Statut des fonctionnaires, art. 72, § 1; réglementation relative à la couverture des risques de maladie, annexe I, point X)

6. *Fonctionnaires — Sécurité sociale — Assurance maladie — Frais de maladie — Frais de garde-malade — Modification de la réglementation dans le sens d'une diminution du remboursement — Violation des principes des droits acquis et de la confiance légitime — Absence*
(Statut des fonctionnaires, art. 72, § 1; réglementation relative à la couverture des risques de maladie, annexe I, point X)

7. *Fonctionnaires — Obligation d'assistance incombant à l'administration — Portée*
(Statut des fonctionnaires, art. 24)

8. *Fonctionnaires — Recours — Réclamation administrative préalable — Identité d'objet et de cause — Moyens et arguments ne figurant dans la réclamation que sous forme de renvoi à d'autres écrits — Recevabilité*
(Statut des fonctionnaires, art. 90 et 91)

9. *Fonctionnaires — Égalité de traitement — Fonctionnaires en service et fonctionnaires retraités — Remboursement identique des frais de maladie — Absence de discrimination*
(Statut des fonctionnaires, art. 72, § 1; réglementation relative à la couverture des risques de maladie, annexe I, point X)

10. *Fonctionnaires — Sécurité sociale — Assurance maladie — Frais de maladie — Modalités et taux de remboursement — Maîtrise des dépenses et exigences du principe de proportionnalité*
(Statut des fonctionnaires, art. 72, § 1; réglementation relative à la couverture des risques de maladie, annexe I, point X)

1. Ne font grief, au sens de l'article 91, paragraphe 1, du statut, que les actes qui sont susceptibles d'affecter directement la position juridique d'un fonctionnaire, ce qui n'est pas le cas de simples lettres d'information contenant seulement des renseignements administratifs, telle une note qui se limite à informer l'intéressé de l'entrée en vigueur et du contenu d'une nouvelle réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes.

2. Dans le cadre d'un recours introduit en vertu de l'article 91 du statut, le Tribunal n'est compétent que pour contrôler la légalité d'un acte faisant grief au requérant et ne saurait, en l'absence d'une mesure d'application particulière, se prononcer dans l'abstrait sur la légalité d'une norme à caractère général, telle la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes.

3. L'article 184 du traité est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée. Par conséquent, cette exception ne saurait être limitée aux actes ayant la forme d'un règlement, seul visé à l'article 184, mais doit recevoir une interprétation large en ce sens qu'elle englobe tous les actes d'ordre général.

Or, la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, prise en exécution de l'article 72, paragraphe 1, du statut, régit en substance le remboursement des différents frais de maladie et présente un caractère général, étant donné qu'elle s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Par conséquent, bien qu'elle ne se présente pas sous la forme d'un règlement, cette réglementation peut faire l'objet d'une exception d'illégalité.

La portée d'une exception d'illégalité doit cependant être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige. Ainsi, l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours, et il doit exister un lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question.

4. Le statut ne contenant pas toutes les normes applicables dans le domaine de la sécurité sociale des fonctionnaires, les institutions des Communautés sont habilitées, en vertu de l'article 72, paragraphe 1, du statut, à adopter, d'un commun accord, des dispositions en marge du statut lui-même. Cette habilitation est conforme aux principes du traité. En effet, il ne s'agit pas d'un transfert de compétence législative proprement dite du Conseil aux autres institutions, étant donné que l'adoption de la réglementation présuppose le commun accord des institutions, donc également celui du Conseil qui a accordé l'habilitation.

L'article 72, paragraphe 1, du statut laisse aux auteurs de la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes le soin de préciser le champ d'application de cette couverture en édictant des dispositions supplémentaires, dans le respect des dispositions du statut et des objectifs que celui-ci poursuit.

5. L'article 72 du statut ne contenant pas de règles spécifiques en ce qui concerne le remboursement de frais de garde-malade, il est évident que la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes doit contenir de telles règles à leur sujet.

L'article 72 ne confère pas aux bénéficiaires du régime commun d'assurance maladie le droit d'obtenir, dans les différentes hypothèses qu'il envisage, un remboursement des frais exposés de 80 %, de 85 % ou de 100 %. Ces taux fixent la limite maximale des remboursements et n'imposent pas aux institutions l'obligation de rembourser les intéressés, dans tous les cas, dans les proportions indiquées.

La fixation de plafonds de remboursement par les dispositions d'exécution, dans le but de sauvegarder l'équilibre financier du régime d'assurance maladie, ne constitue pas une violation de l'article 72 du statut pour autant qu'en établissant ces plafonds les institutions communautaires respectent le principe de couverture sociale qui est à la base de cet article.

6. Ni l'article 72, paragraphe 1, du statut, ni la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes ne prévoyant, en matière de frais de garde-malade, de taux de remboursement fixes, mais seulement des taux maximaux, le simple fait que, pendant une certaine période, l'application qui a été faite par les institutions communautaires de cet article a été particulièrement favorable aux intéressés n'est pas de nature à avoir créé un droit acquis dans leur chef. Par ailleurs, étant donné que, dans le domaine du remboursement des frais de maladie, il y a lieu de procéder à une constante adaptation des règles applicables en fonction des ressources disponibles et de la nécessité de sauvegarder un équilibre financier, la diminution pour l'avenir du remboursement pour certaines prestations ne se heurte pas au principe du respect de la confiance légitime.

7. L'obligation d'assistance, énoncée par l'article 24 du statut, vise la défense des fonctionnaires, par l'institution, contre des agissements de tiers et non contre les actes émanant d'elle-même, dont le contrôle relève d'autres dispositions du statut.

8. La concordance exigée entre les moyens avancés dans la réclamation et ceux soulevés dans le recours a pour but de permettre et de favoriser un règlement amiable du différend surgi entre le fonctionnaire et l'administration. Pour satisfaire à cet impératif, il importe que cette dernière soit en mesure de connaître les griefs et desiderata de l'intéressé. Tel est le cas de moyens ne figurant pas explicitement dans la réclamation, mais dans des réclamations antérieures auxquelles elle renvoie.

9. La discrimination consiste à traiter de manière identique des situations qui sont différentes ou de manière différente des situations qui sont identiques.

En ce qui concerne l'assurance maladie, les fonctionnaires retraités ne sauraient être considérés comme une catégorie à part d'assurés qui, du seul fait qu'elle est constituée d'anciens fonctionnaires, serait plus exposée au risque d'être confrontée à des frais de garde-malade. Il s'agit là plutôt d'un risque général de la vie qui peut se réaliser dans le chef de tout fonctionnaire, en activité ou à la retraite. S'il est vrai que les fonctionnaires risquent d'être confrontés, à un âge plus avancé, à des frais plus élevés causés par une maladie de longue durée, on peut légitimement s'attendre à ce qu'ils aient pris, en temps utile, les précautions financières adéquates. En effet, eu égard au libellé de l'article 72, paragraphe 1, du statut, qui ne prévoit que des taux de remboursement maximaux, l'adoption de telles mesures préventives était et demeure indiquée, une réduction du taux de remboursement étant possible à tout moment. Le fait d'avoir omis de prendre des mesures de cette nature ne saurait être imputé, sous le couvert d'une discrimination, ni aux auteurs du statut ni à ceux de la réglementation relative à la couverture

des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes.

10. Le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante.

Appliqué aux dispositions fixant les taux et modalités de remboursement des frais de maladie dans le cadre de la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, il n'est susceptible, compte tenu de la complexité des problèmes posés par la sauvegarde du nécessaire équilibre financier du régime commun qui conduit à reconnaître un large pouvoir d'appréciation aux institutions communautaires, de conduire à la constatation de l'illégalité de mesures de réduction des remboursements que si celles-ci se révèlent manifestement inappropriées, dans leur principe ou dans leur résultat, au regard de l'objectif d'économie qui les inspire.