ORDONNANCE DU TRIBUNAL (troisième chambre)
25 octobre 1994 *

«Fonctionnaires – Remboursement de frais médicaux – Réparation d'un préjudice moral – Remboursement de frais exposés au cours d'une procédure précontentieuse – Irrecevabilité»

Dans l'affaire T-180/94,

M, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par Me Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme Ana Maria Alves Vieira, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, l'annulation d'une décision refusant au requérant le remboursement au taux de 100 % de frais dentaires causés par une maladie grave et d'une décision rejetant implicitement des demandes d'indemnisation et, d'autre part, la condamnation de la Commission à lui verser un écu symbolique en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre),

composé de MM. J. Biancarelli, président, C. P. Briët et C. W. Bellamy, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits, procédure et conclusions

1 Le requérant est un diabétique insulino-dépendant. Sa maladie ayant été assimilée à une maladie grave par l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «AIPN»), il bénéficie d'un remboursement au taux de 100 % de ses frais médicaux, en application de l'article 72, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»).

2 Le 13 janvier 1993, le requérant a introduit, auprès du bureau liquidateur du régime d'assurance maladie commun aux institutions des Communautés européennes, un devis portant sur des frais dentaires se rapportant à la pose de quatre implants mandibulaires et de quatorze dents ou prothèses mobiles. Le 14 janvier 1993, le bureau liquidateur a approuvé ce devis, mais uniquement en ce qui concernait la pose de quatorze dents ou prothèses mobiles. Aucun remboursement n'a été autorisé pour les quatre implants mandibulaires. De plus, en ce qui concernait le remboursement des frais pour la pose de quatorze dents ou prothèses mobiles, le bureau liquidateur a appliqué le barème de 80 % prévu pour le remboursement des soins et prothèses dentaires au point VI de l'annexe I de la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «réglementation de couverture»).

3 Le requérant a introduit, le 3 février 1993, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation contre la décision du 14 janvier 1993. Le requérant, qui considérait que tous les frais dentaires en cause avaient été causés par sa «maladie grave», au sens de l'article 72, paragraphe 1, du statut et du point IV de l'annexe I de la réglementation de couverture, estimait qu'il avait droit, en application de ces dispositions, à un remboursement à 100 %.

4 Par lettre du 16 juillet 1993, le directeur général du personnel et de l'administration a informé le requérant de sa décision d'autoriser le remboursement de tous les frais dentaires spécifiés dans le devis du 13 janvier 1993 au taux de 100 %, sans aucune exception. Cette lettre indiquait que «le remboursement correspondant interviendra après une demande de remboursement que vous introduirez ultérieurement».

5 Le 2 juillet 1993, le requérant a présenté une demande de remboursement pour un montant total de 212 460 BFR. Le bureau liquidateur n'a réservé qu'une suite partiellement favorable à cette demande. Le décompte afférent à la demande, daté du 6 octobre 1993, ne prévoyait que le remboursement d'un montant de 135 017 BFR, soit 63,5 % du montant demandé.

6 Le 12 novembre 1993, le requérant a introduit une réclamation à l'encontre de la décision du bureau liquidateur de ne pas procéder au remboursement intégral des frais dentaires litigieux, conformément à la décision du directeur général du personnel et de l'administration du 16 juillet 1993. Dans sa réclamation, le requérant demandait, en premier lieu, le paiement d'une somme de 77 443 BFR, correspondant à la différence entre le montant de 212 460 BFR dont il avait demandé le remboursement et le montant de 135 017 BFR qui lui avait été effectivement versé, majorée d'intérêts moratoires au taux de 8 % l'an; en deuxième lieu, le paiement des frais et honoraires d'avocat qu'il avait exposés lors de la procédure précontentieuse; et, en troisième lieu, le versement d'un écu symbolique en réparation du préjudice moral qu'il estimait avoir subi.

7 Par lettre du 4 février 1994, le directeur général du personnel et de l'administration a informé le requérant de ce qui suit:

«Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que j'ai décidé de réserver une suite favorable à cette réclamation en concordance avec ma réponse 4754 du 16 juillet 1993 à votre réclamation antérieure.

J'ai donc donné instruction à mes services pour que la somme de 77 443 BFR vous soit versée, majorée des intérêts moratoires de 8 % pour la période du 12 novembre 1993 jusqu'à la date du versement.»

8 Estimant que la lettre du 4 février 1994 ne lui donnait pas entière satisfaction, le requérant a introduit le présent recours, par requête déposée au greffe du Tribunal le 27 avril 1994.

9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 20 juin 1994, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité. La partie requérante a présenté ses observations sur l'exception le 3 août 1994.

10 Dans sa requête, le requérant a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal:

– annuler la décision de la Commission de ne pas rembourser au taux de 100 % les frais de soins et de prothèses dentaires ayant fait l'objet de la demande d'autorisation préalable du 13 janvier 1993 et de ne pas payer au requérant les intérêts moratoires calculés au taux de 8 % l'an depuis le 2 juillet 1993 jusqu'au jour du paiement effectif;

– annuler la décision de l'AIPN du 4 février 1994, portant rejet de la demande tendant au paiement d'un écu symbolique en indemnisation du dommage moral subi et au remboursement de tous les frais de défense exposés aux fins de la procédure précontentieuse, en ce compris les frais et honoraires de l'avocat du requérant;

– condamner la partie défenderesse au paiement d'un écu symbolique en indemnisation du dommage moral subi;

– condamner la partie défenderesse aux dépens.

11 La Commission a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal:

– déclarer le recours irrecevable;

– statuer sur les dépens comme de droit.

12 En vertu de l'article 114, paragraphe 3, du règlement de procédure, la suite de la procédure sur l'incident soulevé est orale, sauf décision contraire. Le Tribunal estime qu'en l'espèce il est suffisamment informé par l'examen des pièces du dossier et qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

13 Quant à la demande en annulation, la Commission fait valoir qu'elle a réservé une suite favorable à la réclamation du requérant et que celui-ci n'a donc pas d'intérêt à agir, en l'absence d'un acte faisant grief.

14 Quant aux prétentions indemnitaires du requérant, la Commission estime qu'elles trouvent leur «causa petendi» dans des faits autres que ceux découlant de la décision qui lui a refusé le remboursement intégral de ses frais dentaires. Selon la Commission, la procédure précontentieuse aurait donc dû comporter deux phases, à savoir une demande et une réclamation. La Commission fait valoir que la réclamation du 12 novembre 1993, pour autant qu'elle comporte des prétentions indemnitaires, doit être interprétée comme une demande, au sens de l'article 90,

paragraphe 1, du statut, et que le rejet de cette demande n'a pas fait l'objet d'une réclamation. Il s'ensuit, selon la Commission, que les conclusions aux fins d'indemnité sont irrecevables.

15 Le requérant fait valoir que la demande tendant à l'annulation de la décision de la Commission de ne pas rembourser ses frais dentaires au taux de 100 % était recevable au moment de l'introduction du recours. Il reconnaît que, depuis lors, la Commission lui a remboursé la totalité des frais litigieux, majorés d'intérêts moratoires au taux de 8 % l'an depuis le 12 novembre 1993. Pour cette raison, il s'est désisté, dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, du premier chef des conclusions présentées dans sa requête. S'agissant de ses demandes d'indemnité, il estime que leur rejet implicite de la part de la Commission lui fait grief et qu'il reste, dès lors, recevable à soumettre la décision du 4 février 1994 à la censure du Tribunal. Le requérant ne conteste pas que le sort de son action en indemnité est étroitement lié au sort réservé à l'action principale, mais il considère que la recevabilité de cette action doit être examinée au jour de l'introduction de l'action principale.

Appréciation du Tribunal

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision de la Commission de ne pas rembourser au requérant ses frais dentaires au taux de 100 % et de ne pas lui payer des intérêts moratoires calculés au taux de 8 % l'an

16 Le Tribunal estime que la décision refusant au requérant le remboursement de ses frais dentaires au taux de 100 % est incorporée dans le décompte du bureau liquidateur du 6 octobre 1993 (voir notamment l'arrêt du Tribunal du 14 janvier 1993, F./Commission, T-88/91, Rec. p. II-13, points 27 à 29). Ce décompte constitue un acte faisant grief au requérant du fait que sa demande de remboursement du 2 juillet 1993 n'a été que partiellement satisfaite.

17 Il convient cependant de remarquer que la demande de remboursement du 2 juillet 1993, à la suite de laquelle la décision litigieuse a été prise, ne faisait nullement état d'intérêts moratoires. Dans ces circonstances, la décision du 6 octobre 1993 ne

saurait être considérée comme une décision refusant au requérant le versement d'intérêts moratoires.

18 Le Tribunal constate, ensuite, que la Commission a décidé, le 4 février 1994, de donner suite à la réclamation du requérant et de rembourser au taux de 100 % les frais dentaires concernés, majorés d'intérêts moratoires au taux de 8 % l'an pour la période du 12 novembre 1993 jusqu'à la date du versement effectif. A la lumière de cette décision, le requérant s'est désisté, au cours de la procédure, de ce chef des conclusions. Toutefois, le Tribunal estime utile de constater que ces conclusions étaient déjà sans objet au moment de l'introduction du recours et, par suite, irrecevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision de l'AIPN du 4 février 1994

19 Le Tribunal constate que, dans sa réclamation du 12 novembre 1993, le requérant avait conclu, pour la première fois, que la Commission devait «payer un écu symbolique en indemnisation du dommage moral subi ainsi que rembourser tous les frais que le réclamant a dû exposer aux fins des procédures précontentieuses qu'il a été contraint d'introduire, en ce compris les frais et honoraires de son avocat».

20 Dans le dernier état de ses conclusions, le requérant demande l'annulation de la décision du 4 février 1994, dans la seule mesure où elle comporte un rejet implicite de ces demandes indemnitaires.

21 Il convient de rappeler que, en l'absence d'une décision faisant grief au fonctionnaire concerné, la procédure précontentieuse prévue par l'article 90 du statut est, en principe, une procédure qui se divise en deux étapes. Ainsi qu'il ressort de l'article 90, paragraphe 1, toute personne visée au statut peut saisir l'AIPN d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. En cas de réponse défavorable ou à défaut d'une décision, l'intéressé peut saisir l'AIPN d'une

réclamation contestant la décision explicite ou implicite de celle-ci, dans les conditions prévues à l'article 90, paragraphe 2, du même statut.

22 S'agissant des conclusions tendant à l'annulation de la décision de l'AIPN du 4 février 1994, en tant qu'elle refuse implicitement, au requérant, de faire droit au chef de contestation, formulé dans sa réclamation, tendant à l'octroi d'un écu à titre symbolique, à raison du préjudice moral prétendument subi par lui, le Tribunal estime que, dans les circonstances de l'espèce, l'objet desdites conclusions, tend, en réalité, en l'absence d'allégation d'un préjudice moral distinct de celui résultant de la seule illégalité de la décision attaquée, à la constatation de l'illégalité de cette décision et se confond, par suite, avec l'objet des conclusions en annulation dirigées contre cette dernière, dont le requérant s'est désisté et qui, en tout état de cause, étaient irrecevables. Dans ces conditions, lesdites conclusions sont elles-mêmes irrecevables.

23 Par ailleurs, dans la mesure où ces conclusions, tendant à la réparation symbolique du préjudice moral prétendument subi par le requérant, seraient fondées non sur l'illégalité de la décision attaquée, mais sur de prétendues «fautes successives commises par la Commission» et sur un «état d'incertitude et d'inquiétude» dans lequel se serait trouvé placé le requérant (voir les points 101 et 102 de la requête), de telles conclusions, qui ne seraient, dès lors, plus liées à la seule illégalité prétendue de la décision attaquée, devraient, en tout état de cause, être rejetées comme irrecevables, faute d'avoir été précédées d'une procédure précontentieuse régulière en deux étapes, dans les conditions rappelées au point 21 ci-dessus.

24 S'agissant des conclusions tendant à l'annulation de la décision de l'AIPN du 4 février 1994, en tant qu'elle refuse implicitement, au requérant, de faire droit au chef de contestation, formulé dans sa réclamation, tendant au remboursement des dépens exposés aux fins de la procédure précontentieuse, le Tribunal estime que c'est à l'occasion d'un contentieux portant sur la légalité même de l'acte en cause que le juge communautaire doit statuer sur la charge des dépens, ainsi que, le cas échéant, sur leur montant, en vertu, respectivement, d'une part, des dispositions des articles 87 et 88 du règlement de procédure et, d'autre part, des dispositions des articles 91 et 92 du même règlement. Ainsi, il n'est pas admissible que se

développe, devant le juge communautaire, un contentieux indemnitaire autonome, portant sur la seule charge des dépens, précontentieux ou contentieux, dès lors qu'un tel contentieux ne peut se présenter que de façon accessoire, par rapport à un recours principal porté devant le juge et concernant la légalité de l'acte principalement en cause, à savoir, en l'espèce, le refus de remboursement au taux de 100 % des frais de soins et de prothèses dentaires.

25 En outre, il convient, pour le Tribunal, de relever d'office que, en admettant même que les dépens exposés lors de la procédure précontentieuse puissent être regardés comme étant de nature à faire l'objet d'un recours en indemnité autonome, le requérant n'a nullement précisé, ni dans sa réclamation, ni dans sa requête, l'étendue du dommage prétendument subi, alors qu'il aurait pu facilement chiffrer le montant des frais engagés à cet égard. Par conséquent et en tout état de cause, le requérant n'a pas satisfait aux exigences de l'article 44, paragraphe 1, du règlement de procédure. En effet, si la Cour a reconnu que, dans certains cas particuliers, notamment lorsqu'il est difficile de chiffrer le préjudice allégué, il n'est pas indispensable de préciser, dans la requête, son étendue exacte, ni de chiffrer le montant de la réparation demandée (voir l'arrêt du Tribunal du 10 juillet 1990, Automec/Commission, T-64/89, Rec. p. II-367, points 75 à 77), le requérant n'a, en l'espèce, ni établi, ni même allégué, l'existence de circonstances particulières justifiant l'omission de chiffrer le préjudice qu'il prétend avoir subi de ce chef.

26 Au surplus et en tout état de cause, il y a lieu d'ajouter que les frais exposés lors de la procédure précontentieuse ne peuvent faire l'objet d'un remboursement (ordonnance de la Cour du 21 octobre 1970, Hake/Commission, 75/69, Rec. p. 901; arrêt du 9 mars 1978, Herpels/Commission, 54/77, Rec. p. 585). En effet, comme l'a jugé la Cour dans l'arrêt Herpels/Commission, précité, «au stade de la phase précontentieuse organisée par l'article 90 du statut, il s'agit d'un débat entre le fonctionnaire, agissant sans ministère d'avocat, et l'administration; ... si l'on ne saurait interdire aux intéressés de s'assurer, déjà à cette phase, de conseils d'avocat, c'est leur propre choix qui ne peut, en aucun cas, être imputé à l'institution concernée» (points 46 et 48 de l'arrêt).

27 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions en annulation, dirigées contre la décision précitée du 4 février 1994, sont irrecevables.

Sur les conclusions aux fins d'indemnité tendant à l'octroi d'un écu à raison du préjudice moral prétendument subi

28 Il convient de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante (voir l'arrêt du Tribunal du 25 septembre 1991, Marcato/Commission, T-5/90, Rec. p. II-731, point 49; l'ordonnance du Tribunal du 28 janvier 1993, Piette de Stachelski/Commission, T-53/92, Rec. p. II-35, point 17; l'arrêt du Tribunal du 9 février 1994, Latham/Commission, T-82/91, RecFP p. II-61, point 34) que, lorsqu'il existe un lien direct entre un recours en annulation et une action en indemnité, cette dernière action est recevable en tant qu'accessoire au recours en annulation, sans devoir être nécessairement précédée tant d'une demande invitant l'AIPN à réparer les préjudices prétendument subis que d'une réclamation contestant le bien-fondé du rejet implicite ou explicite de sa demande. De plus, il convient de rappeler que lorsqu'il existe un lien direct entre une demande en annulation et une action en indemnité, l'irrecevabilité de la demande en annulation entraîne celle de la demande en indemnité (arrêts du Tribunal du 13 juillet 1993, Moat/Commission, T-20/92, Rec. p. II-799, point 46, et Latham/Commission, précité, point 34).

29 Il résulte de ce qui précède que la demande tendant à l'allocation d'un écu à titre symbolique, à raison du préjudice moral prétendument subi par le requérant, non seulement présente un lien direct avec les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 4 février 1994, mais, également, se confond avec l'objet même de cette demande. Dès lors et par voie de conséquence de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre cette décision (voir, ci-dessus, points 22 à 27), ces conclusions sont elles-mêmes irrecevables.

30 De l'ensemble de ce qui précède, il résulte que les conclusions aux fins d'indemnité sont, en tout état de cause, irrecevables.

Sur les dépens

31 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu du paragraphe 5 du même article, la partie qui se désiste est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens par l'autre partie. Toutefois, selon l'article 88 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

ordonne:

1) Il est donné acte du désistement des conclusions tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 6 octobre 1993.

2) Le recours est rejeté comme irrecevable pour le surplus.

3) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 25 octobre 1994.

Le greffier
H. Jung

Le président
J. Biancarelli