

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
10 mai 1994 *

«Fonctionnaires – Demande d’autorisation préalable – Absence –
Frais médicaux – Remboursement – Exclusion»

Dans l’affaire T-512/93,

Jacobus Stempels, ancien fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Berne, représenté par M^c Jacques Bourgeois, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l’étude de M^{cs} Loesch et Wolter, 8, rue Zithe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Ana Maria Alves Vieira, membre du service juridique, en qualité d’agent, assistée de M^c Alberto Dal Ferro, avocat au barreau de Vicence, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l’annulation de la décision de la Commission du 10 juin 1993 rejetant la réclamation du requérant dirigée contre le non-remboursement de frais d’implants dentaires,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de MM. A. Kalogeropoulos, président, R. Schintgen et K. Lenaerts, juges,
greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 23 mars 1994,
rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du recours

- 1 Le requérant est un ancien fonctionnaire de la Commission qui a été admis au bénéfice de la pension de retraite avec effet au 1^{er} décembre 1986 et bénéficie, en qualité d'affilié, de la couverture du régime d'assurance maladie commun aux institutions des Communautés européennes (ci-après «régime commun»). Il réside à Berne.
- 2 Le 9 septembre 1987, le requérant a perdu deux molaires et un bridge à la suite d'un accident. Le 26 avril 1989, il a commencé à subir un traitement en vue de l'installation d'implants dans une clinique de Berne.
- 3 Par lettre du 25 octobre 1989, le médecin qui traitait le requérant a fait parvenir à la Commission une «information de frais». Dans celle-ci, il expliquait que son patient avait «besoin d'une réparation complète pour rendre possible une mastication optimale. Comme le patient collabore bien, on peut prévoir une reconstruction fixe.

Jusqu'à ce jour, le traitement envisagé comprend les travaux suivants: reconstruction de la mâchoire supérieure et inférieure, fixée partiellement sur des implants dans la région des mâchoires inférieure et supérieure au niveau des incisives et prémolaires».

- 4 Le requérant a fait parvenir à la Commission une note de frais datée du 14 octobre 1990 indiquant comme traitement «parodontales deep scaling vor Implantateingliederung».
- 5 Le 19 octobre 1990, le comité de gestion du régime commun a décidé, suite à un avis unanime des dentistes-conseils, de ne plus rembourser les implants à partir du 1^{er} janvier 1991. Cette décision n'a fait l'objet d'aucune publication.
- 6 A partir d'avril 1991, le requérant, insatisfait des soins reçus à Berne, a été se faire traiter à Zurich. Le 15 août 1991, il a subi une explantation qui lui a été remboursée, au titre du régime commun, le 27 février 1992.
- 7 Le 17 décembre 1991, un devis portant sur les nouveaux implants a été établi sur le formulaire de la Commission prévu à cet effet. Le 20 décembre 1991, il a été envoyé à la Commission, qui ne l'a pas reçu.
- 8 Le 31 mars 1992, le requérant a subi une implantation.
- 9 Par lettre du 19 septembre 1992, le requérant a signalé à la Commission qu'il avait subi cette implantation et a introduit une demande de remboursement des frais de cette implantation datée du 29 novembre 1992.

- 10 Le 9 décembre 1992, un fonctionnaire de la Commission a téléphoné au requérant pour lui faire part de ce que la Commission n'avait pas reçu le devis qu'il déclarait avoir envoyé le 20 décembre 1991 et que, depuis le 1^{er} janvier 1991, les implants n'étaient plus remboursables.

- 11 Le 30 décembre 1992, le requérant a envoyé à la Commission une copie du devis du 17 décembre 1991.

- 12 Le 13 janvier 1993, le requérant s'est rendu à la Commission, où il lui a été remis un décompte dans lequel 8 416,3 SFR relatifs à ses implants étaient déclarés non remboursables et une lettre selon laquelle «le devis que vous nous auriez envoyé le 20 décembre 1991 ne nous est pas parvenu... Le dentiste-conseil a rendu un avis favorable pour le remboursement *exceptionnel* des frais de prothèse fixe, malgré l'absence de devis et le fait qu'une partie de ces travaux prothétiques avait déjà fait l'objet d'un remboursement en 1989, alors que le conseil des dentistes a décidé de ne rembourser un renouvellement de prothèse fixe qu'au bout de *10 ans*». Cette lettre confirmait en outre que, «depuis le 1^{er} janvier 1991, les implants ne sont plus remboursés par notre régime».

- 13 Le 3 février 1993, le requérant a introduit une réclamation contre le refus de lui rembourser ces frais d'implants. Celle-ci a été rejetée par la Commission le 10 juin 1993. Cette décision a été portée à la connaissance du requérant le 13 juillet 1993.

Procédure et conclusions des parties

- 14 C'est dans ces circonstances que le requérant a introduit son recours le 16 septembre 1993.

15 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 23 mars 1994.

16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours recevable et fondé;
- en conséquence: condamner la défenderesse à rembourser, conformément à l'article 72 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»), les frais médicaux visés dans la décision attaquée, majorés d'intérêts moratoires à compter de la demande de remboursement et jusqu'à sa liquidation;
- condamner la défenderesse aux dépens.

La Commission conclut, pour sa part, à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours irrecevable en ce qui concerne le premier et le quatrième moyen;
- rejeter le recours comme étant non fondé en ce qui concerne les autres moyens;
- statuer sur les dépens comme de droit.

Sur le fond

17 Le requérant invoque en substance trois moyens à l'appui de son recours: le premier, qui a trait à la légalité de la «décision de principe» du 19 octobre 1990 de ne plus rembourser les frais d'implants, est pris de la violation de l'article 72 du statut et du principe de proportionnalité; le deuxième est pris de la violation du principe de protection de la confiance légitime et le troisième de la violation de l'obligation d'assistance.

Premier moyen: illégalité de la «décision de principe» du 19 octobre 1990 pour violation de l'article 72 du statut et du principe de proportionnalité

Arguments des parties

- 18 Le requérant soutient que la décision refusant de lui rembourser les frais d'implants en cause est fondée sur une «décision de principe» de 1990 qui aurait été prise «vu que, dans beaucoup de cas, les implants n'ont pas produit les effets voulus à long terme et leur coût élevé». Cette décision méconnaîtrait manifestement le principe de proportionnalité. S'il admet la fixation de limites maximales au remboursement en vue de sauvegarder l'équilibre financier du régime commun, le requérant conteste en revanche l'exclusion pure et simple du remboursement des implants.
- 19 Il fait valoir, par ailleurs, que la Commission ne saurait invoquer la nécessité d'une autorisation préalable pour justifier sa décision, d'autant qu'elle admet que cette autorisation aurait de toute manière été refusée.
- 20 La Commission rappelle, pour sa part, que la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «réglementation de couverture»), adoptée d'un commun accord des institutions sur la base de l'article 72 du statut, précise que les remboursements de certains frais – comme ceux qui font l'objet du présent recours – nécessitent une demande d'autorisation préalable que l'intéressé doit envoyer au bureau liquidateur compétent. L'article 11, paragraphe 1, sous c), de ladite réglementation établit que «les demandes de remboursements des frais résultant des prestations soumises à autorisation ne seront pas prises en considération si l'autorisation n'a pas été demandée préalablement aux prestations. Une exception peut être faite dans le cas d'urgence médicalement justifiée et reconnue comme telle par le médecin-conseil».
- 21 La Commission observe qu'en tout état de cause, dans le cas d'espèce, l'exclusion du remboursement, suite à la «décision de principe» du 19 octobre 1990 – dont elle conteste qu'elle soit illégale –, n'a nullement affecté le requérant, puisque, avant

cette décision, les implants n'étaient remboursés qu'après avis favorable du dentiste-conseil sur demande préalable de l'intéressé. Or, la demande d'autorisation du requérant n'étant jamais parvenue à la Commission, celle-ci n'aurait pu donner l'autorisation demandée. Elle relève toutefois que, même si elle avait reçu cette demande, elle n'aurait pu rendre un avis favorable. Le moyen serait donc inopérant.

Appréciation du Tribunal

- 22 Le Tribunal constate qu'il est constant que le remboursement des frais d'implants est soumis à une autorisation préalable accordée sur présentation d'un devis et après avis du dentiste-conseil. Il résulte de l'article 11, paragraphe 1, de la réglementation de couverture que, dans ce cas, le remboursement des frais ne peut être effectué qu'après autorisation préalable.
- 23 Or, en l'espèce, il est constant que le requérant, sans alléguer que les implants dont il a fait l'objet le 31 mars 1992 étaient médicalement urgents au sens de l'article 11, paragraphe 1, sous c), de la réglementation de couverture, a fait procéder à l'implantation sans avoir obtenu l'autorisation préalable qu'il affirme avoir demandé ni s'être enquis des suites qui avaient été réservées à sa demande.
- 24 Il convient de relever que, en l'espèce, il appartenait d'autant plus au requérant de s'informer des suites réservées à sa demande qu'il ne pouvait ignorer que l'absence de réponse à sa demande constituerait, ainsi qu'il l'a admis lors de l'audience, une décision implicite de rejet par l'écoulement, le 20 avril 1992, du délai de quatre mois prévu par l'article 90, paragraphe 1, du statut, auquel renvoie explicitement l'article 16 de la réglementation de couverture, décision implicite qui pouvait faire l'objet d'une réclamation dans le délai de trois mois prévu par l'article 90, paragraphe 2, du statut, sous peine de devenir inattaquable.
- 25 Il résulte de ce qui précède que, n'ayant pas obtenu d'autorisation préalable et ne s'étant pas informé des suites réservées à sa demande, le requérant ne saurait faire

grief à la Commission d'avoir refusé de lui rembourser les frais relatifs à ses implants, alors que ce remboursement était subordonné à une autorisation préalable.

- 26 Le requérant ne saurait objecter à l'encontre de ce raisonnement que la demande d'autorisation préalable était inutile, puisque cette autorisation aurait en tout état de cause été refusée sur la base de la «décision de principe», illégale selon lui, de ne plus rembourser les frais d'implants. En effet, ainsi que la Commission, sans être contredite par le requérant, l'a indiqué à l'audience, en se référant à sa pratique décisionnelle cette «décision de principe» est tout au plus une directive interne qui codifie sa pratique décisionnelle, mais dont elle peut s'écarter au vu des circonstances de l'espèce. Il s'ensuit que le requérant aurait dû impérativement introduire, en temps utile, une demande d'autorisation préalable et s'informer des suites qui lui avaient été réservées, afin de savoir si, dans son cas, la Commission s'en tiendrait à sa directive interne ou décèlerait au contraire des raisons spécifiques pour s'en départir. En cas de désaccord avec la décision adoptée par la Commission, le requérant aurait alors pu l'attaquer selon les modalités prévues aux articles 90 et 91 du statut.
- 27 Le moyen tiré de l'illégalité de la «décision de principe» est, dès lors, inopérant et doit donc être rejeté.

Deuxième moyen: violation du principe de confiance légitime

Arguments des parties

- 28 Le requérant invoque trois éléments pour soutenir que la Commission a violé la confiance légitime qu'il pouvait avoir dans son droit au remboursement de ses frais d'implants.
- 29 Le premier est «l'information de frais» du 25 octobre 1989, dans laquelle le D' W. indiquait que «le traitement envisagé comprend les travaux suivants: reconstruction

de la mâchoire supérieure et inférieure, fixée partiellement sur des implants dans la région des mâchoires inférieure et supérieure au niveau des incisives et prémolaires». Ce document révélerait donc que la Commission était informée de ce qu'il subissait un traitement comprenant l'installation d'implants.

- 30 Le deuxième est la note de frais datée du 14 octobre 1990, portant sur une somme de 204 SFR et indiquant comme traitement «parodontales deep scaling vor Implantateingliederung». Selon le requérant, cette note, qui a été remboursée, constitue la suite du traitement ayant fait l'objet de l'information de frais du 25 octobre 1989. Cette note montrerait donc que la Commission savait à ce moment-là qu'il subissait un traitement préparatoire à des implants.
- 31 Le troisième élément est le remboursement, le 27 février 1992, d'explantations subies par le requérant le 15 août 1991. La Commission aurait ainsi remboursé des frais d'explantations alors qu'elle savait ou devait savoir qu'elles étaient liées à un traitement ayant pour objet la pose d'implants. Ce faisant, elle lui aurait donné à penser que les frais liés à ces implants seraient remboursés.
- 32 Il ajoute que les prothèses dentaires, tout comme les implants, doivent être autorisées préalablement. Or, une partie du traitement, faisant l'objet de la demande d'autorisation préalable du 20 décembre 1991 a néanmoins été remboursée. Cela montrerait que la Commission, consciente des difficultés et des délais parfois excessifs de cette procédure d'autorisation préalable, ne considère pas que l'absence d'autorisation préalable formelle constitue un obstacle dirimant au remboursement. Il considère d'ailleurs que la Commission ne saurait lui faire grief de ne pas avoir attendu son autorisation avant de procéder aux implantations litigieuses, puisqu'il pouvait considérer qu'une telle autorisation avait implicitement été accordée au vu des éléments dont il disposait.
- 33 Le requérant expose, enfin, que ces faits prennent un relief tout particulier eu égard au fait que la «décision de principe» du 19 octobre 1990 n'a jamais été portée à sa

connaissance et qu'il n'avait donc aucune raison de penser que la pratique de la Commission avait été modifiée.

- 34 La Commission soutient que la documentation dont elle disposait pouvait, tout au plus, l'amener à croire que le requérant ne se ferait pas ou ne se ferait plus poser d'implants. En effet, la lettre du D^r W. n'aurait été suivie d'aucune demande de remboursement. Même si cette circonstance est due au fait que les D^{rs} W. et L. n'ont pas demandé d'honoraires pour l'intervention effectuée, la Commission estime que, en l'absence de toute documentation à cet égard jusqu'à la lettre du requérant du 19 septembre 1992, elle pouvait seulement déduire de ce silence que les traitements visés dans «l'information de frais» du D^r W. n'avaient pas été effectués.
- 35 Quant à l'explantation effectuée le 15 août 1991 et remboursée par la Commission, celle-ci ne voit pas comment un tel remboursement aurait pu constituer une quelconque assurance qu'un nouvel implant lui serait remboursé. Tout au plus, aurait-il pu donner à penser au requérant qu'une autre explantation du même type lui serait remboursée.

Appréciation du Tribunal

- 36 Le Tribunal constate que le requérant ne prétend pas que des frais relatifs à des implantations proprement dites lui aient été remboursés. La fiche de remboursement du 17 décembre 1992 montre d'ailleurs clairement que la Commission a accepté de rembourser au requérant des frais de prothèses fixes autres que des implants, mais qu'elle a refusé de rembourser les frais relatifs aux implants.
- 37 Le seul document qui aurait pu donner à penser à la Commission que le requérant se ferait poser des implants est la note de frais datée du 14 octobre 1990 dont la Commission reconnaît qu'elle a été remboursée.

- 38 Le Tribunal considère cependant que le remboursement de cette note n'a pas pu créer dans le chef du requérant une confiance légitime que la Commission rembourserait les frais des implants proprement dits. En effet, une analyse contraire reviendrait à exiger de la Commission qu'elle refuse de rembourser un acte médical parce que celui-ci a été effectué dans le cadre d'un traitement dont certains aspects pourraient, le cas échéant, ne pas être remboursés, afin d'éviter que son remboursement crée, dans le chef de son bénéficiaire, une confiance légitime quant au remboursement futur de tout le traitement en cause.
- 39 Par ailleurs, «l'information de frais» du 25 octobre 1989 ainsi que le remboursement du 27 février 1992, relatif à des explantations subies le 15 août 1991, sont sans aucun rapport avec la demande de remboursement en cause dans le présent litige, comme l'atteste d'ailleurs le devis du 17 décembre 1991, qui, de l'aveu même du requérant, était destiné à l'obtention d'une autorisation préalable spécifique à l'implantation effectuée le 31 mars 1992. En l'absence d'une telle autorisation, ces éléments n'ont pas pu faire naître, dans le chef du requérant, une confiance légitime que ledit traitement avait été implicitement autorisé et serait remboursé.
- 40 Par ailleurs, si le requérant s'était enquis des suites réservées à sa demande, il aurait été informé, avant que ne lui soient posés les implants, de la décision négative prise par la Commission à son égard. Il aurait ainsi appris que le refus d'autorisation était fondé sur la «décision de principe» du 19 octobre 1990 et aurait pu faire usage des voies de droit prévues par le statut pour contester cette décision.
- 41 Il convient d'ajouter que le fait que la Commission ait remboursé, à titre gracieux, certains frais relatifs au placement de prothèses fixes autres que des implants, malgré l'absence d'autorisation préalable, n'a pas fait non plus naître, dans le chef du requérant, une confiance légitime dans le fait que la Commission étendrait cette démarche au remboursement d'autres actes, tels que ceux liés aux implants dentaires.

42 Au vu de tout ce qui précède, le moyen doit être rejeté.

Troisième moyen: violation de l'obligation d'assistance

43 Le requérant considère que la Commission a manqué à son devoir d'assistance au regard de tous les éléments dont elle disposait à propos des traitements qu'il avait subis et subissait suite à son accident de 1987. C'est pourquoi il estime que la Commission aurait dû faire preuve de compréhension à son égard, en examinant avec son fonctionnaire la possibilité d'invoquer telle ou telle disposition d'exception. Ce faisant, elle aurait failli à un principe élémentaire d'assistance.

44 La Commission répond que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, elle a été très compréhensive, en lui remboursant pour motifs exceptionnels les frais qui n'auraient dû être remboursés que s'ils avaient fait l'objet d'une demande préalable. Toutefois, étant tenue au respect de la réglementation, elle ne pouvait accorder des remboursements au total mépris de celle-ci.

45 Le Tribunal constate que ce moyen, en ce qu'il a une portée autonome par rapport au deuxième moyen, constitue en réalité un appel à sa clémence.

46 Or, le présent recours a pour seul objet le contrôle de la légalité de la décision attaquée. Il n'appartient donc pas au Tribunal, même pas au titre de sa compétence de pleine juridiction en matière pécuniaire, d'ordonner à la Commission de faire preuve de clémence ni de faire preuve lui-même de clémence contra legem.

47 Il s'ensuit que le moyen doit être rejeté.

Sur les dépens

- 48 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de 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 (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Kalogeropoulos

Schintgen

Lenaerts

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 mai 1994.

Le greffier
H. Jung

Le président
A. Kalogeropoulos