

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
14 juillet 1998 *

«Fonctionnaires – Recours en annulation – Cure thermique –
Article 59 du statut – Congé de maladie – Congé spécial»

Dans l'affaire T-219/97,

Anita Brems, fonctionnaire du Conseil de l'Union européenne, représentée par M^{es} Jean-Noël Louis, Thierry Demasure et Ariane Tornel, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} Thérèse Blanchet et M. Martin Bauer, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation des «décisions du Conseil refusant d'octroyer à la requérante la totalité de son congé de maladie du 24 mai au 8 juin 1996»,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de MM. J. Azizi, président, R. García-Valdecasas et M. Jaeger, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 11 février 1998,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 Selon l'article 57, deuxième alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut»), le fonctionnaire peut se voir accorder, à titre exceptionnel et sur demande, un congé spécial.

- 2 Au cours de sa 205^e réunion, du 8 décembre 1994, le collège des chefs d'administration des Communautés européennes a approuvé la conclusion n° 207/94 relative au congé spécial pour des cures thermales autres que postopératoires ou de convalescence.

- 3 Le 3 janvier 1995, le Conseil a repris, dans une directive interne publiée dans la communication au personnel n° 3/95 du même jour (ci-après «directive interne»), les conditions d'octroi d'un congé spécial posées par la conclusion précitée. Applicable aux cures thermales autres que les cures postopératoires ou de convalescence à partir du 1^{er} janvier 1995, cette directive interne prévoit que, «[e]n cas de cure thermique jugée strictement nécessaire pour des raisons médicales et dûment autorisée par le médecin-conseil du [régime commun d'assurance maladie

(ci-après 'RCAM'), [...] un congé spécial d'une durée égale à la moitié du temps de séjour nécessaire à cette cure — mais ne dépassant pas 7 jours et demi ouvrables — peut être octroyé, à la condition que cette cure soit effectuée dans des établissements agréés par les instances nationales compétentes. A la lumière du rapport de fin de cure, et, sur proposition du médecin-conseil de l'institution, un congé supplémentaire d'une durée maximale de 7 jours et demi, peut être octroyé» (point 2).

- 4 Au cours d'une réunion qui s'est tenue le 1^{er} février 1996, les chefs d'administration de toutes les institutions ont confirmé le critère proposé par le collège médical interinstitutionnel pour l'octroi de la seconde tranche du congé spécial pour cure thermale. Cette conclusion (ci-après «conclusion du collège des chefs d'administration») a été portée à la connaissance du personnel par communication au personnel n° 29/96, du 8 mars 1996, dont le point 6 est libellé comme suit: «Le 1^{er} février 1996, les chefs d'administration de toutes les institutions ont confirmé le critère proposé par le collège médical interinstitutionnel pour l'octroi de la deuxième tranche du congé spécial, c'est-à-dire que celle-ci ne devrait être octroyée que dans le cas d'une cure thermale liée à une maladie remboursable à 100 %.»

- 5 Au point VIII du procès-verbal de la réunion du 1^{er} février 1996 est en outre rapportée la proposition qu'avaient faite les médecins «de se passer de l'intervention du médecin-conseil de l'institution, étant donné qu'en réalité la décision pourrait être prise sur la simple base de la décision du médecin-conseil de la caisse de maladie».

- 6 Selon l'article 59, paragraphe 1, du statut, «[l]e fonctionnaire qui justifie être empêché d'exercer ses fonctions par suite de maladie ou d'accident bénéficie de plein droit d'un congé de maladie».

- 7 L'article 60 du statut dispose que «[...] toute absence irrégulière dûment constatée est imputée sur la durée du congé annuel de l'intéressé [...]» (article 60, premier alinéa). Il prévoit également que «[l]orsqu'un fonctionnaire désire aller passer son congé de maladie dans un lieu autre que celui de son affectation, il est tenu d'obtenir préalablement l'autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination» (article 60, second alinéa).
- 8 L'article 20, paragraphe 2, second alinéa, de la réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «réglementation commune») dispose que «[l]a fonction de médecin-conseil attaché aux bureaux liquidateurs est incompatible avec celle de médecin-conseil d'une institution».

Faits à l'origine du litige

- 9 Le 29 avril 1996, la requérante, fonctionnaire du Conseil affectée à Bruxelles, a demandé à l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «AIPN») l'autorisation de suivre une cure thermique en Italie du lundi 27 mai au samedi 8 juin 1996.
- 10 Le 30 avril 1996, le défendeur a accordé l'autorisation demandée, en invitant la requérante à envoyer au médecin-conseil du RCAM un rapport de cure faisant état d'un suivi complet des soins. En application de la directive interne du 3 janvier 1995, cette dernière a reçu un congé spécial correspondant à la moitié des jours ouvrables consommés pour la période de sa cure thermique (du 27 mai au 3 juin 1996 à midi), le solde de la durée de la cure étant à prendre sous forme de congé annuel (du 3 juin à midi au 8 juin 1996).

- 11 Par note du vendredi 24 mai 1996, cachetée par la poste à Wemmel (Belgique) en date du 28 mai 1996, la requérante a adressé au défendeur un certificat médical daté du 24 mai 1996, lui prescrivant un arrêt de travail à partir de cette date jusqu'au 31 mai 1996. Elle a également demandé à être autorisée, en vertu de l'article 60, deuxième alinéa, du statut, à passer une partie de son congé de maladie (du 27 au 31 mai 1996) en dehors de son lieu d'affectation, à savoir à l'endroit où se déroulait sa cure thermale.
- 12 Du 27 mai au 8 juin 1996, la requérante a suivi sa cure thermale en Italie.
- 13 Le 9 août 1996, après avoir pris connaissance du décompte de ses jours de congé, la requérante s'est plainte auprès de l'administration qu'elle n'avait bénéficié d'aucun jour de congé de maladie pendant cette période.
- 14 Le 26 août 1996, le défendeur a informé la requérante que le certificat médical du 24 mai 1996 ne serait pas enregistré, parce que la cure était couverte par un congé spécial pour cure thermale et qu'elle était dès lors considérée comme apte au travail pendant cette période. Il relevait, en outre, que le médecin traitant de la requérante avait confirmé avoir établi le certificat médical pour couvrir la période de cure.
- 15 Le 29 août 1996, elle a demandé à l'administration de revoir sa position en soulignant que son médecin traitant avait établi le certificat médical en question pour une maladie étrangère à la cure thermale. A sa demande était jointe une note de son médecin traitant confirmant cette allégation. Dans sa demande, elle exposait: «De ce fait, il conviendrait de considérer que la période du 24 au 31 mai 1996 est bien une période d'incapacité de travail couverte par le certificat en question et que la période du 1^{er} au 8 juin 1996 est une période de cure, à traiter selon les dispositions applicables aux cures thermales.»

- 16 Le 11 septembre 1996, le défendeur a partiellement fait droit à cette demande en acceptant le certificat médical du 24 mai 1996 pour les trois jours qui précédaient le début de la cure thermale (du 24 au 26 mai 1996), la première semaine de cure restant toutefois couverte par un congé spécial couvrant la période du 27 mai au 3 juin 1996 à midi.
- 17 Le 23 septembre 1996, la requérante a de nouveau demandé que le congé spécial pour cure thermale soit annulé pour la période du 27 au 31 mai 1996 et remplacé par un congé de maladie.
- 18 Dans une note adressée le lendemain au D^r Boussart, médecin-conseil de l'institution défenderesse, elle a demandé un congé spécial supplémentaire pour cure thermale couvrant la période allant du 3 juin à midi au 8 juin 1996.
- 19 Par note du 25 septembre 1996, le défendeur a confirmé sa décision du 11 septembre 1996. Il a exposé que la requérante n'aurait pu bénéficier d'un congé de maladie que dans l'hypothèse où le congé spécial de cure aurait été interrompu, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Il concluait: «[V]otre congé maladie ne peut pas annuler votre congé spécial cure.»
- 20 Par note du 2 octobre 1996, le directeur du personnel et de l'administration du Conseil a rejeté la demande de la requérante tendant à l'octroi d'un congé spécial pour la seconde moitié de la période de cure, au motif que l'avis du D^r Boussart avait été défavorable.
- 21 Le 31 décembre 1996, la requérante a présenté un mémorandum qualifié par elle de réclamation contre les notes du 25 septembre et du 2 octobre 1996, pour violation des articles 59 et 60 du statut et illégalité de la conclusion du collège des chefs d'administration relative à l'octroi de la seconde tranche du congé spécial pour cure thermale.

- 22 Le 25 avril 1997, le défendeur a explicitement rejeté la réclamation.

Procédure

- 23 La requête a été déposée le 25 juillet 1997 et inscrite au registre du Tribunal le 28 juillet 1997.
- 24 La procédure écrite a été clôturée le 29 octobre 1997, la requérante ayant renoncé au dépôt du mémoire en réplique par lettre du même jour.
- 25 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a ouvert la procédure orale. Par lettre du 18 décembre 1997, il a invité la requérante à répondre à une question écrite et le défendeur à produire certains documents. Les parties ont donné suite à ces demandes dans le délai qui leur avait été imparti.
- 26 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 27 janvier 1998.
- 27 A l'audience, elles ont déposé certains documents. Parmi ceux-ci figuraient des copies de pièces du dossier médical, qui ont été versées au dossier de la procédure. Le défendeur a été invité à produire ultérieurement le dossier médical original de la requérante.
- 28 Il a produit ce dossier par courrier du 30 janvier 1998.

- 29 Par décision du 11 février 1998, le président a clôturé la procédure orale, sans que la chambre ait jugé utile de verser au dossier de la présente procédure des pièces du dossier médical autres que celles dont le défendeur avait déposé copie à l'audience.

Conclusions des parties

- 30 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler «les décisions du Conseil refusant d'octroyer à la requérante la totalité de son congé de maladie du 24 mai au 8 juin 1996»;
- condamner le défendeur aux dépens.

- 31 Le défendeur conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer le recours irrecevable, à tout le moins en ce qu'il tend à l'annulation de la décision de l'AIPN du 11 septembre 1996;
- rejeter le recours comme non fondé;
- condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

- 32 Dans son mémoire en défense, le défendeur a contesté la recevabilité du recours pour trois raisons.

- 33 Premièrement, les conclusions de la requête ne permettraient pas d'identifier clairement l'acte ou les actes dont l'annulation est demandée.
- 34 Deuxièmement, à supposer que le recours soit dirigé contre la décision du 11 septembre 1996, portant refus partiel du certificat médical du 24 mai 1996 produit par la requérante, il serait tardif. En effet, la requérante aurait eu connaissance de cette décision au plus tard le 23 septembre 1996, date de sa demande de prise en compte complète de son certificat médical. Or, la réclamation aurait été introduite plus de trois mois après cette date, à savoir le 31 décembre 1996.
- 35 Troisièmement, la requérante n'aurait aucun intérêt à attaquer cette décision du 11 septembre 1996, puisque la période du 27 au 31 mai 1996 était couverte par un congé spécial pour cure thermale et qu'elle n'a dès lors pas été imputée sur la durée de son congé annuel.

Appréciation du Tribunal

Sur l'identification de l'objet du litige

- 36 Selon l'article 44, paragraphe 1, du règlement de procédure, la requête doit contenir l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués [sous c)] et les conclusions du requérant [sous d)].
- 37 En dépit de ses ambiguïtés, il ressort néanmoins de la requête que la requérante sollicite l'annulation des différentes décisions du défendeur relativement au traitement de cette période du 24 mai au 8 juin 1996 sur le plan des congés.

- 38 A cet égard, elle se plaint du refus partiel du certificat médical du 24 mai 1996 et du rejet de sa demande de congé spécial supplémentaire du 24 septembre 1996.
- 39 S'agissant du refus partiel du certificat médical du 24 mai 1996, l'acte faisant grief en l'espèce est la note du 11 septembre 1996 (voir ci-dessus point 16). En effet, l'administration y a manifesté sans équivoque sa volonté de refuser à l'intéressée le bénéfice d'un congé de maladie, en faisant clairement état des raisons de ce refus. Cet acte affecte donc directement et immédiatement la situation juridique de la requérante (sur ce critère, voir l'ordonnance du Tribunal du 15 juillet 1993, Hogan/Parlement, T-115/92, Rec. p. II-895, point 33, et la jurisprudence y citée) et fait apparaître de manière claire et explicite les éléments essentiels sur lesquels l'administration s'est fondée pour refuser partiellement le certificat médical du 24 mai 1996 (sur ce critère, voir l'arrêt du Tribunal du 14 janvier 1993, F./Commission, T-88/91, Rec. p. II-13, point 28). La note du 25 septembre 1996 (voir ci-dessus point 19) ne contient aucun élément nouveau par rapport à celle du 11 septembre 1996, si ce n'est une explicitation (non une modification) de la motivation contenue dans celle-ci.
- 40 S'agissant du rejet de la demande de congé spécial supplémentaire du 24 septembre 1996, l'acte faisant grief est la décision du 2 octobre 1996 (voir ci-dessus point 20).
- 41 Il résulte de ce qui précède que l'objet du litige est suffisamment circonscrit dans la requête pour permettre au Tribunal de procéder au contrôle souhaité.
- 42 En conséquence, il convient de rejeter l'argument du défendeur selon lequel la requête n'identifierait pas clairement l'acte ou les actes dont l'annulation est demandée.

Sur la tardiveté du recours

- 43 Ainsi qu'il ressort des points 39 et 40 ci-dessus, les actes faisant grief à la requérante sont la décision du 11 septembre 1996, d'une part, et celle du 2 octobre 1996, d'autre part. Il convient à présent d'examiner si les délais statutaires de réclamation et de recours ont été respectés s'agissant de chacun de ces actes.

– Délais de réclamation et de recours contre la décision du 11 septembre 1996

- 44 Par sa note du 23 septembre 1996, la requérante a demandé à l'auteur de la note du 11 septembre 1996 de réexaminer la question et, ainsi, contesté ce refus.

- 45 Or, constituent une réclamation la lettre par laquelle un fonctionnaire, sans demander expressément le retrait de la décision en cause, vise clairement à obtenir satisfaction de ses griefs à l'amiable ou encore une lettre qui manifeste clairement la volonté du requérant de contester la décision qui lui fait grief (ordonnance du Tribunal du 7 juin 1991, Weyrich/Commission, T-14/91, Rec. p. II-235, points 39 et 40, et la jurisprudence y citée). A cet égard, le contenu de l'acte l'emporte sur la forme (voir notamment arrêts de la Cour du 31 mai 1988, Rousseau/Cour des comptes, 167/86, Rec. p. 2705, point 8, et du 14 juillet 1988, Aldinger e.a./Parlement, 23/87 et 24/87, Rec. p. 4395, point 13; ordonnance du Tribunal du 25 février 1992, Torre/Commission, T-67/91, Rec. p. II-261, points 28 et 29).

- 46 Il s'ensuit que, s'agissant de la question du refus partiel du certificat de maladie du 24 mai 1996, la note du 23 septembre 1996 doit être considérée comme une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut.

- 47 Dès lors, le délai de réponse du défendeur [quatre mois (article 90, paragraphe 2, second alinéa, du statut)] a expiré le 23 janvier 1997 et le délai de recours [trois mois (article 91, paragraphe 3, du statut) et deux jours (article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal et article 1^{er}, premier tiret de l'annexe II au

règlement de procédure de la Cour)] le 25 avril 1997. Comme la décision explicite de rejet de la réclamation est intervenue le 25 avril 1997, c'est-à-dire le dernier jour du délai de recours, celui-ci a recommencé à courir à partir de cette date (article 91, paragraphe 3, deuxième tiret, in fine, du statut).

- 48 La requête ayant été déposée le 25 juillet 1997, il s'ensuit que les délais statutaires ont été respectés en tant que le recours est dirigé contre la décision du 11 septembre 1996.

– Délais de réclamation et de recours contre la décision du 2 octobre 1996

- 49 Le mémorandum du 31 décembre 1996, qualifié par la requérante de réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, premier alinéa, du statut, constitue la réclamation dirigée contre la décision du 2 octobre 1996, portant rejet de la demande de congé spécial supplémentaire pour cure thermale. Elle a donc été introduite dans le délai de trois mois prescrit par l'article 90, paragraphe 2, premier alinéa, du statut.

- 50 Elle a été explicitement rejetée dans le délai de quatre mois imposé par l'article 90, paragraphe 2, deuxième alinéa, du statut, par note du 25 avril 1997. Le recours ayant été introduit le 25 juillet 1997, donc dans le délai de trois mois fixé par l'article 91, paragraphe 3, du statut, il doit être déclaré recevable en tant qu'il vise la décision du 2 octobre 1996.

– Conclusion

- 51 Il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté du recours doit être rejetée.

Sur l'intérêt à agir

- 52 Le moyen d'irrecevabilité selon lequel la requérante n'aurait aucun intérêt à attaquer la décision du 11 septembre 1996 dès lors que la période du 27 au 31 mai 1996 n'a pas été imputée sur la durée de son congé annuel préjuge le fond. En effet, s'il s'avère que la requérante aurait dû bénéficier, pendant la période du 27 au 31 mai 1996, d'un congé de maladie, il y a lieu d'examiner le sort du congé spécial pour cure thermale. Or, ces deux questions nécessitent un examen du fond.
- 53 Étant donné que l'absence d'intérêt à agir de la requérante n'est pas manifeste et qu'elle ne pourrait, le cas échéant, être établie qu'à la suite d'un examen du fond, le moyen d'irrecevabilité tiré d'une telle absence doit être rejeté.

Sur le fond

- 54 A l'appui de son recours, la requérante invoque trois moyens: le premier est tiré d'une violation des articles 59 et 60 du statut, le deuxième d'une illégalité de la conclusion du collège des chefs d'administration relative à l'octroi de la seconde tranche du congé spécial pour cure thermale et le troisième d'une violation de l'obligation de motivation prescrite par l'article 25, second alinéa, du statut.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation des articles 59 et 60 du statut

- 55 Selon la requérante, la présentation d'un certificat médical fait naître une présomption de régularité de l'absence du fonctionnaire, lequel bénéficie de plein droit d'un congé de maladie pour toute la période visée dans le certificat. Cette présomption ne pourrait être renversée que par des conclusions en sens contraire rendues par un médecin-contrôleur à la suite d'un contrôle médical organisé en temps utile par l'institution (article 59 du statut; arrêt de la Cour du 19 juin 1992, V./Parlement, C-18/91 P, Rec. p. I-3997, points 32 et suivants; arrêts du Tribunal

du 6 mai 1997, Quijano/Commission, T-169/95, RecFP p. II-273, points 38 et 39, et du 10 juillet 1997, Gaspari/Parlement, T-36/96, RecFP p. II-595, point 26).

- 56 Elle soutient également qu'un fonctionnaire qui suit une cure thermale prescrite par un médecin pour des raisons strictement médicales justifie être empêché d'exercer ses fonctions par suite de maladie.
- 57 En l'espèce, la requérante aurait produit un certificat médical attestant son inaptitude à exercer ses fonctions par suite de maladie pendant la période allant du 24 au 31 mai 1996. En outre, son médecin traitant lui aurait prescrit une cure thermale du 27 mai au 8 juin 1996 et l'administration l'aurait autorisée expressément à suivre cette cure en Italie.
- 58 Partant, elle aurait dû bénéficier de plein droit d'un congé de maladie pour la période allant du 24 au 31 mai 1996, ainsi que pour toute la durée de la cure thermale prescrite.
- 59 Le défendeur rétorque que, en postant sa demande de permission de passer une partie du congé de maladie en dehors de son pays d'affectation le 28 mai 1996, en même temps qu'elle envoyait son certificat médical couvrant la période du 24 au 31 mai 1996, la requérante l'a mis dans l'impossibilité de lui accorder l'autorisation avant son séjour en Italie. A défaut de pareille autorisation, l'absence du fonctionnaire serait irrégulière et devrait être imputée sur la durée de son congé annuel. Ce serait de manière magnanime que l'AIPN aurait maintenu le congé spécial pour cure thermale qu'elle avait accordé et qui couvrait notamment la période d'absence irrégulière.

Appréciation du Tribunal

- 60 La question qu'il convient de trancher dans le cadre du présent moyen est celle de savoir si le fonctionnaire qui produit un certificat médical attestant qu'il doit suivre une cure thermique bénéficie de plein droit d'un congé de maladie au titre de l'article 59 du statut.
- 61 Ainsi que le Tribunal l'a jugé, les dispositions de l'article 59 du statut doivent être interprétées en ce sens qu'un fonctionnaire qui fait une cure thermique peut uniquement bénéficier d'un congé de maladie s'il est en mesure de justifier que, au moment de cette cure, il est incapable de travailler, en raison d'une maladie ou d'un accident. La nécessité de faire une cure, qui justifie l'octroi de l'autorisation préalable, ne démontre pas, en soi, une incapacité de travail du fonctionnaire au moment de sa cure. En effet, le fonctionnaire qui fait une cure n'est pas pour autant «empêché d'exercer ses fonctions» au moment de la cure par suite de maladie ou d'accident. Il l'est toutefois à cause de son séjour dans une institution thermique, car celui-ci l'empêche d'être simultanément au lieu de cure et à son lieu de travail (arrêt du Tribunal du 19 février 1998, Continolo/Commission, T-196/97, RecFP p. II-261, points 35 et 36).
- 62 Il s'agit dès lors d'examiner si, en l'espèce, la requérante a dûment justifié être empêchée d'exercer ses fonctions pendant la durée de la cure thermique.
- 63 Elle a produit, le 28 mai 1996, un certificat de maladie attestant son incapacité à travailler du 24 au 31 mai 1996. Par conséquent, à ce stade du raisonnement, il est d'ores et déjà exclu qu'elle ait pu bénéficier d'un congé de maladie au sens de l'article 59, paragraphe 1, du statut pour la période du 1^{er} au 8 juin 1996.

- 64 Il convient, à présent, d'examiner si elle peut se prévaloir du droit à un congé de maladie pour la période du 27 au 31 mai 1996. A cet égard, il est constant qu'elle a séjourné en Italie entre le 27 et le 31 mai 1996. Toutefois, elle n'a pas établi avoir été autorisée préalablement par l'AIPN à passer son congé *de maladie* dans un lieu autre que son lieu d'affectation. Il s'ensuit que, au regard de la disposition de l'article 60, deuxième alinéa, du statut, l'absence de la requérante entre le 27 et le 31 mai 1996 était irrégulière. Il en résulte que le certificat médical en question n'a pas fait bénéficier la requérante d'un congé de maladie entre le 27 et le 31 mai 1996.
- 65 Dès lors, elle ne saurait faire grief au défendeur d'avoir refusé de lui octroyer un congé de maladie pour cette période. Une décision allant dans le sens souhaité par la requérante aurait été contraire à l'article 60, deuxième alinéa, du statut.
- 66 En toute hypothèse, sa position juridique resterait inchangée même si elle se voyait reconnaître un congé de maladie pour cette période. En l'espèce, elle a suivi la cure thermale malgré sa maladie. Dans un tel cas, le congé spécial pour cure thermale et le congé de maladie se consomment indépendamment, les périodes couvertes par l'un et par l'autre pouvant se chevaucher en tout ou en partie. Il s'ensuit que, en pareil cas, il ne saurait y avoir report du congé spécial pour cure thermale. En l'espèce, l'affection ayant justifié le certificat de maladie n'a pas privé la bénéficiaire du congé spécial d'en jouir, puisque la raison d'être de ce congé (à savoir suivre une cure) s'est concrétisée.
- 67 Cette situation ne saurait être comparée à celle du fonctionnaire qui tombe malade pendant son congé annuel. Ce fonctionnaire récupérera les jours de maladie (article 3 de l'annexe V du statut), car il est présumé que celle-ci l'a empêché de profiter pleinement de son congé annuel. De même, un fonctionnaire qui serait empêché de suivre sa cure à cause d'une maladie pourrait reporter son congé spécial pour cure thermale, car il n'aurait pas pu faire fruit de son congé spécial pendant son congé de maladie.

68 Il résulte de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen, tiré de l'illégalité de la conclusion du collège des chefs d'administration relative à l'octroi de la seconde tranche du congé spécial pour cure thermale

Argumentation des parties

69 La requérante fait valoir que la décision attaquée est illégale en ce qu'elle se fonde sur des dispositions réglementaires illégales, à savoir la conclusion du collège des chefs d'administration. L'article 59 du statut étant une disposition claire, les chefs d'administration ne seraient pas en droit d'en restreindre la portée en autorisant l'administration à ne pas tenir compte d'un certificat médical ou en prévoyant que le congé de cure ne peut être octroyé que si le traitement médical est lié à une maladie dont les frais sont remboursables à 100 % (arrêt du Tribunal du 14 décembre 1990, Brems/Conseil, T-75/89, Rec. p. II-899, point 29, et arrêt de la Cour du 7 mai 1992, Conseil/Brems, C-70/91 P, Rec. p. I-2973, points 16 à 18). La conclusion du collège des chefs d'administration serait illégale en ce qu'elle soumet l'octroi d'un congé de maladie pour suivre un traitement par cure thermale prescrit par un médecin à des conditions non prévues à l'article 59 du statut.

70 Cette conclusion violerait également l'article 20, paragraphe 2, second alinéa, de la réglementation commune, qui prévoit que les fonctions de médecin-conseil attaché au bureau liquidateur sont incompatibles avec celles de médecin-conseil d'une institution. En l'espèce, l'avis défavorable rendu par le médecin-conseil de l'institution défenderesse sur la demande de la requérante tendant à obtenir, à titre de congé de maladie, le solde de la durée de son absence pour cure thermale se fonderait sur la seule constatation que cette cure n'était pas liée à une maladie donnant lieu au remboursement de l'intégralité des frais médicaux y afférents. Ce faisant, il aurait lié illégalement son avis à celui du médecin-conseil du bureau liquidateur.

- 71 Enfin, à l'audience, la requérante a ajouté que, en se fondant sur l'avis du médecin-conseil de l'institution, lui-même directement subordonné à celui du médecin du RCAM, l'AIPN a renoncé totalement à son pouvoir d'appréciation. A cet égard, elle se réfère à la proposition des médecins, rapportée au point VIII du procès-verbal de la conclusion du collège des chefs d'administration (voir ci-dessus point 5), de se passer de l'intervention du médecin-conseil de l'institution. Cet extrait du procès-verbal démontrerait le caractère automatique de la décision de l'AIPN.
- 72 Le défendeur conclut au rejet du moyen. Premièrement, la conclusion litigieuse serait purement indicative et ne lierait donc pas le médecin-conseil de l'institution défenderesse (voir arrêt du Tribunal du 26 septembre 1990, Beltrante e.a./Conseil, T-48/89, p. II-493, point 17). Deuxièmement, le critère auquel elle se réfère serait totalement étranger à l'application de l'article 59 du statut. Troisièmement, ce critère ne serait utilisé qu'aux fins de définition, et le médecin-conseil du RCAM n'interviendrait à aucun moment dans son application.

Appréciation du Tribunal

- 73 La conclusion des chefs d'administration dont la requérante conteste la légalité règle le «congé spécial» qui peut être octroyé pour cure thermale. Elle est fondée sur l'article 57, second alinéa, du statut et non sur l'article 59 du statut. Elle n'a donc pas vocation à réglementer certains cas de congés de maladie et ne restreint pas la portée de ce dernier article. En effet, un fonctionnaire qui doit suivre une cure thermale bénéficiera de plein droit d'un congé de maladie s'il démontre que les conditions de l'article 59 sont remplies (arrêt Continolo/Commission, cité au point 61 ci-dessus, point 44). L'argument tiré de l'illégalité de la conclusion du collège des chefs d'administration en tant qu'elle violerait l'article 59 du statut doit donc être rejeté.
- 74 L'argument selon lequel la conclusion litigieuse viole l'article 20, paragraphe 2, second alinéa, de la réglementation commune doit également être écarté. Ce n'est pas parce que le régime d'octroi d'un congé spécial supplémentaire pour cure thermale se réfère, aux fins de définition des conditions d'octroi d'un tel congé, au critère de la maladie donnant lieu au remboursement intégral des frais y afférents

qu'il y a confusion des fonctions de médecin-conseil du bureau liquidateur et de médecin-conseil de l'institution. En effet, chacun des deux médecins conserve ses compétences propres, le second n'exerçant pas les fonctions du premier ni ne lui étant subordonné.

- 75 Enfin, l'argument de la requérante selon lequel l'AIPN aurait renoncé à son pouvoir d'appréciation en subordonnant directement sa décision à l'avis du médecin du RCAM doit également être rejeté. D'une part, une conclusion des chefs d'administration ne saurait avoir pour effet de lier ni le médecin-conseil d'une institution ni une AIPN. D'autre part, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui confèrent les articles 57, deuxième alinéa, du statut et 6 de l'annexe V du même statut, rien n'interdit à une AIPN de recueillir et, le cas échéant, de suivre l'avis du médecin-conseil de l'institution, particulièrement lorsqu'il lui appartient de statuer sur une demande de congé qui, bien que totalement étrangère au champ d'application de l'article 59 du statut, est motivée par un traitement médical.
- 76 Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être rejeté dans son intégralité.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation prescrite par l'article 25, second alinéa, du statut

Argumentation des parties

- 77 La requérante rappelle que l'obligation de motiver toute décision faisant grief constitue un principe essentiel du droit communautaire (arrêt du Tribunal du 18 mars 1997, Picciolo et Caló/Comité des régions, T-178/95 et T-179/95, RecFP p. II-155, points 33 et 34).
- 78 En l'espèce, le défendeur n'aurait pas indiqué les dispositions légales qu'il aurait appliquées pour refuser un congé de maladie aux fins de cure thermale. Dès lors,

il aurait insuffisamment motivé les décisions attaquées, en violation de l'article 25, second alinéa, du statut.

- 79 En effet, dans sa note du 2 octobre 1996 (voir ci-dessus point 20), le défendeur se serait borné à répondre: «Suite à l'avis défavorable du D' Boussart, je vous informe que la seconde moitié du congé de cure ne vous est pas accordée.» Cette réponse ne permettrait nullement à la requérante d'apprécier le bien-fondé de la décision de ne pas lui accorder la totalité du congé de maladie prescrit par son médecin traitant ni au juge communautaire d'exercer son contrôle juridictionnel.
- 80 Par ailleurs, la motivation de la décision de rejet du mémorandum du 31 décembre 1996 qualifié par la requérante de réclamation serait aussi entachée d'un vice de motivation. La requérante invoque à cet égard l'extrait suivant de cette décision: «[...] le médecin-conseil de l'institution, suivant en cela les lignes directrices adoptées en la matière par le collège médical interinstitutionnel, a conseillé à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'accorder une deuxième tranche de congé spécial dans les cas où l'affection qui est à la base de la demande de cure thermale a un lien avec une maladie grave (remboursement à 100 % par le régime commun d'assurance maladie). Il existe cependant d'autres situations où le médecin-conseil de l'institution peut le proposer. S'il est vrai que l'existence d'une décision préalable d'octroi d'un remboursement à 100 % pour l'affection en question peut donc être considérée comme un précédent favorable à retenir pour l'octroi d'une deuxième tranche de congé spécial pour cure thermale, l'évaluation concrète de chaque cas est confiée à la seule appréciation du médecin-conseil de l'institution [...]» La référence à d'autres situations, non précisées, où le médecin-conseil de l'institution pourrait proposer l'octroi de la seconde tranche du congé spécial pour cure thermale serait en contradiction avec le point 6 de la communication au personnel n° 29/96, du 8 mars 1996 (voir ci-dessus point 4). Dès lors, la motivation serait floue, inexacte et dénuée de pertinence.
- 81 A l'audience, la requérante a affirmé que les pièces du dossier médical déposées par le défendeur (voir ci-dessus point 27) ne contenaient aucun avis permettant d'établir un lien compréhensible entre les constatations opérées et le refus d'octroi de la seconde tranche de congé spécial pour cure thermale.

- 82 Le défendeur objecte que le motif de ce refus est clairement exposé dans la décision du 2 octobre 1996, dans la référence à l'avis négatif du médecin-conseil. Il considère, compte tenu de la connaissance que la requérante avait de la procédure applicable pour l'octroi d'une seconde tranche de congé spécial pour cure thermale, ainsi que cela ressort de sa note du 24 septembre 1996 adressée au médecin-conseil de l'institution défenderesse, que la motivation était suffisante. Il n'aurait pas pu, sauf à violer le secret médical, examiner et exposer tous les aspects médicaux justifiant le rejet de la demande. Du reste, en date du 2 octobre 1996 également, le D' Boussart aurait informé la requérante oralement des raisons pour lesquelles il avait rendu un avis négatif sur la demande d'octroi de la seconde tranche de congé spécial.

Appréciation du Tribunal

– Généralités

- 83 L'obligation de motiver une décision a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé les indications nécessaires pour savoir si la décision est ou non fondée et, d'autre part, de permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision (voir, par exemple, arrêts du Tribunal du 19 septembre 1996, Brunagel/Parlement, T-158/94, RecFP p. II-1131, point 106, et Picciolo et Caló/Comité des régions, cité au point 77 ci-dessus, point 33). L'AIPN est tenue de motiver ses décisions, à tout le moins au stade du rejet de la réclamation (voir arrêt du Tribunal du 3 mars 1993, Vela Palacios/CES, T-25/92, Rec. p. II-201, point 22). Pour juger du caractère suffisant de la motivation d'un acte, il y a lieu de le replacer dans le contexte dans lequel s'est inscrite son adoption (voir, notamment, arrêt de la Cour du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 16, et arrêts du Tribunal du 5 juin 1992, Finsider/Commission, T-26/90, Rec. p. II-1789, point 72, et du 17 mai 1995, Benecos/Commission, T-16/94, RecFP p. II-335, point 33).

– Sur le refus partiel du certificat médical

- 84 Dans ses notes du 26 août et du 11 septembre 1996, le défendeur a motivé le refus d'enregistrer le certificat médical attestant l'incapacité de travail de la requérante

entre le 24 et le 31 mai 1996 par la considération que la cure thermale en question avait été couverte par un congé spécial pour cure thermale et que la requérante avait dès lors été apte au travail pendant cette période.

- 85 Dans la note du 29 septembre 1996, il a précisé que la période du 27 au 31 mai 1996 n'aurait pu donner lieu à un congé de maladie que si elle avait interrompu son congé spécial pour cure thermale pendant cette même période pour cause de maladie, car son congé de maladie ne pouvait pas annuler son congé spécial pour cure.
- 86 Dans la lettre de rejet du mémorandum du 31 décembre 1996 qualifié par la requérante de réclamation, il a ajouté que, selon lui, le refus partiel du certificat médical en cause n'avait pas fait grief à la requérante, puisque la période couverte par ce certificat n'avait pas été imputée sur la durée du congé annuel en raison du congé spécial pour cure thermale qui lui avait été accordé. Il a également souligné qu'elle n'avait pas été autorisée à passer son congé de maladie en dehors du lieu d'affectation. Enfin, il a précisé que les cures thermales n'étaient pas visées par l'article 59 du statut mais pouvaient faire l'objet d'un congé spécial en application de l'annexe V du statut et de la directive interne du 3 janvier 1995. Ce faisant, il a répondu à l'argumentation, développée par la requérante dans sa réclamation, selon laquelle le refus d'accorder un congé de maladie pour la période du 24 au 31 mai 1996, voire au 8 juin 1996, constituait une violation des articles 59 et 60 du statut.
- 87 Ces motifs ont permis à la requérante d'identifier les dispositions réglementaires sur lesquelles le défendeur s'est fondé et d'apprécier si la décision était ou non fondée. Ils ont également permis au Tribunal d'exercer son contrôle.

- Sur le rejet de la demande de la seconde tranche de congé spécial pour cure thermale
- 88 Par note du 2 octobre 1996, le défendeur a rejeté la demande de la requérante du 24 septembre 1996 tendant à l’octroi d’une seconde tranche de congé spécial pour cure thermale au motif que l’avis du D^r Boussart avait été défavorable (voir ci-dessus point 20).
- 89 Si, en principe, la simple référence à un avis médical d’un médecin-conseil ne constitue pas une motivation suffisante (voir, par analogie, arrêt Gaspari/Parlement, cité au point 55 ci-dessus, points 28, 29 et 33), l’obligation de motiver une décision faisant grief doit se concilier avec les nécessités du secret médical. Cette conciliation s’opère par la faculté, pour l’intéressé, de demander et d’obtenir que l’avis médical soit communiqué au médecin traitant ou, éventuellement, à l’intéressé (en ce sens, voir arrêt du Tribunal du 14 avril 1994, A/Commission, T-10/93, Rec. p. II-179, point 30, et la référence y citée).
- 90 En l’espèce, toutefois, la requérante n’a jamais demandé communication des raisons médicales ayant motivé l’avis du médecin-conseil de l’institution et la décision de celle-ci.
- 91 En outre, le Tribunal considère, à la lumière de l’agenda du médecin-conseil de l’institution défenderesse et d’annotations manuscrites figurant sur les copies des pièces du dossier médical versées au dossier de la procédure [notamment sur la note du 24 septembre 1996 à l’attention du D^r Boussart (voir ci-dessus point 18)], que le médecin-conseil a informé la requérante au cours d’un entretien ayant eu lieu le 2 octobre 1996, vers 15 heures.
- 92 Il ressort également de ces pièces qu’il a estimé qu’il convenait de refuser la seconde tranche de congé spécial pour cure thermale, au motif que la cure avait été suivie pour traiter une s. b., une s. et une a., qui ne sont pas des affections graves

assimilables à des maladies donnant lieu au remboursement de l'intégralité des frais médicaux y afférents. La requérante s'est bornée à dénoncer l'absence de lien compréhensible entre cette conclusion et les constatations médicales qui l'ont justifiée, sans toutefois la démontrer.

- 93 Dans sa décision de rejet du mémorandum du 31 décembre 1996 qualifié par la requérante de réclamation, le défendeur a également répondu au moyen tiré de l'illégalité de la conclusion du collège des chefs d'administration.
- 94 En précisant que les cures thermales ne sont pas visées par l'article 59 du statut, mais peuvent faire l'objet d'un congé spécial en application de l'annexe V du statut et de la directive interne du 3 janvier 1995, la décision de rejet de la réclamation conteste que la conclusion du collège des chefs d'administration restreigne la portée de l'article 59 du statut.
- 95 Quant au grief tiré d'une violation de l'article 20, paragraphe 2, de la réglementation commune, le défendeur a souligné que ni la directive interne du 3 janvier 1995 ni la conclusion du collège des chefs d'administration n° 207/94, du 8 décembre 1994, ne définissaient l'existence d'une décision préalable, par le RCAM, d'octroi d'un remboursement à 100 % pour l'affection en question comme une condition pour l'octroi de la seconde tranche de congé spécial pour cure thermique. Il a ajouté que le médecin-conseil de l'institution, suivant en cela les lignes directrices adoptées en la matière par le collège médical interinstitutionnel, avait conseillé à l'AIPN d'accorder la seconde tranche de congé spécial pour cure thermique dans les cas où l'affection motivant la demande de cure thermique a un lien avec une maladie grave donnant lieu à un remboursement intégral des frais y afférents. Il a précisé que le médecin-conseil pouvait toutefois proposer l'octroi de cette seconde tranche dans d'autres situations. Il a conclu à l'absence de confusion entre les fonctions de médecin-conseil de l'institution et de celles de médecin-conseil du RCAM, en soulignant que l'évaluation concrète de chaque cas était confiée à la seule appréciation du médecin-conseil de l'institution.

- 96 Cette motivation n'est aucunement en contradiction avec le point 6 de la communication au personnel n° 29/96, du 8 mars 1996 (voir ci-dessus point 4). En effet, ce point se limite à informer le personnel que, le 1^{er} février 1996, les chefs d'administration de toutes les institutions ont confirmé le critère proposé par le collège interinstitutionnel pour l'octroi de la seconde tranche de congé spécial, octroi prévu uniquement dans le cas d'une cure thermale liée à une maladie dont les frais sont remboursés intégralement. La conclusion exposée dans ce point, qui n'a d'ailleurs pas été adoptée formellement par l'AIPN, ne saurait la priver du pouvoir d'appréciation que lui confère le statut et ne saurait donc l'avoir liée dans l'adoption de la décision attaquée.
- 97 Il ne saurait non plus être reproché à l'AIPN de ne pas avoir précisé les autres situations dans lesquelles le médecin-conseil de l'institution pourrait recommander de faire droit à une demande d'octroi de la seconde tranche de congé spécial pour cure thermale. En effet, il n'est pas indispensable, pour comprendre les motifs du rejet d'une telle demande, d'être informé de toutes les situations dans lesquelles le médecin-conseil pourrait recommander d'y faire droit dans d'autres circonstances, dès lors que le critère sur lequel la décision concernée est fondée est identifié.
- 98 Dans ces conditions, la motivation des actes attaqués satisfait aux exigences de l'article 25, second alinéa, du statut.
- 99 Le moyen tiré d'une violation de cette disposition doit donc être rejeté.
- 100 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

- 101 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, selon l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. En conséquence, chaque partie supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

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

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
J. Azizi