ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)
26 novembre 1996 *

Dans l'affaire T-226/95,

Hedwig Kuchlenz-Winter, conjoint divorcé d'un ancien fonctionnaire du Parlement européen, demeurant à Kehlen (Luxembourg), représentée par Me Dieter Rogalla, avocat à Sprochkövel, ayant élu domicile à Béreldange (Luxembourg), en l'étude de Me Armin Machmer, 1, rue Roger Barthel,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Julian Currall, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de Me Bertrand Wägenbaur, avocat à Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande visant à faire constater que, en violation de l'article 175 du traité CE, la Commission a omis de proposer, aux institutions compétentes de l'Union européenne, les modifications du statut des fonctionnaires des Communautés européennes qui auraient permis à la requérante de demeurer affiliée au régime d'assurance maladie commun aux institutions des Communautés européennes,

* Langue de procédure: l'allemand.

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

composé de M. A. Saggio, président, Mme V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 La requérante, de nationalité allemande, est entrée au service de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1956. En 1957, elle a épousé M. Kuchlenz, également de nationalité allemande, et, en 1958, elle a été mutée à Bruxelles, à la Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Son mari est, entre-temps, devenu fonctionnaire du Parlement européen et a été muté à Luxembourg en 1963. La requérante a alors quitté ses fonctions, après sept années au service des Communautés, et a accompagné son époux à Luxembourg.

2 A partir du moment où elle a quitté la Commission, la requérante a cessé d'être affiliée au régime d'assurance maladie commun aux institutions des Communautés européennes (ci-après « régime commun d'assurance maladie ») en son nom propre, mais restait assurée du chef de son mari, fonctionnaire affilié.

3 Par arrêt du 10 décembre 1993, devenu définitif le 1er avril suivant, la cour d'appel de Luxembourg a prononcé le divorce entre la requérante et M. Kuchlenz. A la suite de cet arrêt, les époux se sont mis d'accord, en application des dispositions du *Bürgerliches Gesetzbuch* (code civil allemand, ci-après « BGB ») qui imposent la compensation des droits à pension en cas de divorce (paragraphe 1587 et suivants du BGB), pour partager la pension de retraite que M. Kuchlenz reçoit de la Communauté. Par acte du 5 janvier 1995, le tribunal de paix de Luxembourg a entériné cet accord.

4 Il ressort de l'article 72, paragraphe 1 ter du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut »), que le conjoint divorcé d'un fonctionnaire peut continuer à bénéficier de la couverture contre les risques de maladie pendant une période maximale de un an à compter de la date à laquelle le divorce est devenu définitif.

5 Il résulte des éléments du dossier que Mme Kuchlenz-Winter, en tant que résidente au Luxembourg, a droit à la sécurité sociale luxembourgeoise. Par contre, comme elle n'a pas accompli, en Allemagne, les périodes d'assurance nécessaires, elle n'a pas le droit de s'assurer auprès de la caisse d'assurance maladie. Elle ne remplit pas, non plus, les conditions pour s'affilier volontairement au régime d'assurance maladie allemand et, comme elle souffre d'une maladie grave, les caisses privées d'assurance maladie refusent de l'inscrire. En tout état de cause, la sécurité sociale dont elle bénéficie au Luxembourg est soumise à la condition de résidence dans ce pays. De ce fait, la requérante prétend qu'elle ne peut plus rentrer en Allemagne, étant donné qu'elle n'y dispose pas de protection sociale et que le fait de quitter le Luxembourg implique la perte de la seule assurance maladie à laquelle elle peut souscrire.

6 Par lettre du 26 avril 1994, le bureau liquidateur du régime commun d'assurance maladie a informé la requérante que son affiliation au régime expirait le 31 mars 1995, un an après la date de son divorce.

7 Le 7 février 1994, la requérante a introduit, auprès de la Commission, une demande au titre de l'article 90 du statut tendant à ce qu'elle puisse demeurer affiliée au régime commun d'assurance maladie au-delà du délai de un an prévu à l'article 72 du statut. Cette demande ayant été rejetée, la requérante a introduit, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation contre la décision de rejet.

8 Par lettre du 11 janvier 1995, la Commission a rejeté cette réclamation. Le 24 février 1995, la requérante a introduit un recours en annulation contre cette décision, qui porte le numéro T-66/95.

9 Par lettre du 20 avril 1995, la requérante, invoquant l'article 175, deuxième alinéa, du traité CE, a invité la Commission à proposer une modification du statut, de façon à empêcher l'exclusion du régime commun d'assurance maladie des épouses divorcées ayant acquis un droit à pension propre.

10 La requérante a également adressé des demandes similaires au Parlement et au Conseil. A la suite de la réponse négative du Parlement et de l'absence de réponse du Conseil, la requérante a introduit des recours en carence qui portent, respectivement, les numéros T-164/95 et T-167/95.

11 Par lettre du 23 juin 1995, la Commission, après avoir rappelé que, dans le cadre de l'article 175 du traité, les particuliers ne peuvent agir que sur la base du troisième alinéa, déclarait que, à la suite de prises de position antérieures, elle estimait que la matière concernée était de la compétence des États membres. La Commission affirmait également que, à supposer qu'elle soit compétente, l'exercice de son droit d'initiative était soumis à sa seule appréciation.

12 Le 21 août 1995, la requérante a introduit devant la Cour de justice, en vertu de l'article 175, troisième alinéa, du traité, un recours contre la Commission.

13 Par ordonnance du 14 novembre 1995, rappelant que les recours introduits par les personnes physiques ou morales en application de l'article 175, troisième alinéa, du traité relèvent de la compétence du Tribunal, la Cour, en application de l'article 47, deuxième alinéa, de son statut (CE), a renvoyé l'affaire à celui-ci.

14 Par acte déposé le 28 février 1996, la Commission a présenté une exception d'irrecevabilité. Le 19 avril 1996, la requérante a présenté ses observations dans le cadre de cette exception.

Conclusions des parties

15 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal

— constater la carence de la Commission, consistant dans l'omission de proposer aux institutions de l'Union européenne la modification adéquate du statut, de façon que la requérante ne soit pas exclue du régime commun d'assurance maladie;

— condamner la défenderesse aux dépens.

16 La Commission, dans le cadre de son exception d'irrecevabilité, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal

— rejeter l'affaire comme irrecevable;

— condamner la requérante aux dépens.

17 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de déclarer le recours recevable et de rejeter l'exception.

Sur la recevabilité

18 Selon l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, si une partie demande que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire.

19 Aux termes de l'article 111 du règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable, le Tribunal peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

Arguments des parties

20 Le premier moyen de la Commission est tiré de la litispendance entre la présente affaire et l'affaire T-66/95. Elle affirme que les deux recours reposent sur les mêmes faits et les mêmes moyens. Les conclusions dans les deux affaires seraient donc identiques, en ce qu'elles visent une modification de l'article 72, paragraphe 1 ter, du statut. En outre, dans les deux affaires, la requérante développe des moyens relatifs à son exclusion du régime commun d'assurance maladie et à la carence de la Commission. Or, un recours qui se fonde sur les mêmes moyens qu'un recours déjà pendant et qui oppose les mêmes parties est irrecevable pour cause de litispendance (arrêt de la Cour du 22 septembre 1988, France/Parlement, 358/85 et 51/86, Rec. p. 4821, point 12; arrêt du Tribunal du 8 mars 1990, Maindiaux e. a./CES, T-28/89, Rec. p. II-59, point 23).

21 Dans son deuxième moyen, la Commission affirme que, au cas où le Tribunal ne reconnaîtrait pas l'existence de la litispendance, le recours doit être jugé irrecevable du fait du manque d'intérêt à agir de la requérante. L'objectif de la présente affaire et du recours T-66/95 est le même, la réintégration de la requérante dans le régime commun d'assurance maladie. Le Tribunal n'ayant pas encore statué dans cette dernière affaire, la requérante n'aurait pas d'intérêt à agir pour saisir le Tribunal d'un deuxième recours visant au même résultat que celui qui est pendant.

22 Dans le troisième moyen, la Commission soutient qu'il n'y a pas eu de carence de sa part, dans la mesure où, dans sa lettre du 23 juin 1995, la direction générale Personnel et administration (DG IX) a rejeté la demande de la requérante. Le fait que la réponse de la Commission ait été négative ne change rien, étant donné que l'article 175, troisième alinéa, du traité précise que la carence d'une institution est constituée par l'abstention de statuer ou de prendre position et non par l'adoption d'un acte différent de celui que les intéressés auraient souhaité. Dès lors, les conditions de recevabilité prévues à l'article 175 du traité ne seraient pas remplies (arrêts de la Cour du 14 décembre 1962, San Michele e. a./Haute Autorité, 5/62 à 11/62 et 13/62, 14/62 et 15/62, Rec. p. 859, du 1er avril 1993, Pesqueras Echebastar/Commission, C-25/91, Rec. p. I-1719, point 12, et du 24 novembre 1992, Buckl & Söhne e. a./Commission, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 17).

23 Le quatrième moyen est tiré, en premier lieu, du fait que la mesure réclamée doit être un acte dont les requérants sont les destinataires potentiels, comme l'exigent l'article 175, troisième alinéa, du traité et la jurisprudence (ordonnances du Tribunal du 29 novembre 1994, Bernardi/Commission, T-479/93 et 559/93, Rec. p. II-1115, et du 27 mai 1994, J/Commission, T-5/94, Rec. p. II-391, point 16). La défenderesse prétend qu'un règlement, tel que le statut, ne peut pas faire l'objet d'un recours en carence de la part de personnes privées (arrêt de la Cour du 28 mars 1979, Granaria/Conseil et Commission, 90/78, Rec. p. 1081, point 14), lequel, dans la mesure où il vise à ce que la Commission propose au Conseil de modifier ou d'arrêter un règlement, est irrecevable (arrêt de la Cour du 15 janvier 1974, Holtz et Willemsen/Conseil, 134/73, Rec. p. 1, point 5). En deuxième lieu, la

Commission soutient que le recours en carence présuppose que la mesure souhaitée ait un effet juridique obligatoire vis-à-vis de la requérante. En l'espèce, la proposition que la Commission devrait, selon la requérante, adresser au Conseil n'a aucune force obligatoire directe envers Mme Kuchlenz-Winter. En dernier lieu, la Commission allègue qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la proposition de mesures législatives, qui ne saurait être limité par une personne physique ou morale au moyen d'un recours.

24 En réponse au premier moyen de la Commission, la requérante affirme que, d'après la jurisprudence, un recours est irrecevable pour cause de litispendance lorsque les parties, les moyens et l'objet sont identiques à ceux d'un autre recours pendant. Or, en l'espèce, l'affaire T-66/95 vise à l'annulation de la décision de la Commission du 11 janvier 1995, tandis que dans l'affaire T-226/95 il est conclu à la constatation d'une carence. L'objet du présent litige ne serait donc pas le même que celui de l'affaire T-66/95. D'ailleurs, il résulterait de l'arrêt Buckl & Söhne e. a./Commission, précité, qu'il n'y a pas litispendance quand la prise de position de l'institution invitée à agir ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours en annulation.

25 Par contre, l'arrêt France/Parlement, cité par la Commission, ne serait pas pertinent parce que dans cette affaire les deux recours avaient été introduits contre la même décision. De même, la comparaison avec l'arrêt Maindiaux e. a./CES, précité, serait inopportune, du fait que celui-ci se rapportait à un litige pendant et à un autre qui avait fait l'objet d'une décision ayant acquis la force de chose jugée.

26 Pour la requérante, il découle de ce qui vient d'être exposé qu'il n'y a pas de litispendance entre la présente affaire et le recours T-66/95. En outre, les deux recours ne visent pas au même résultat. En conséquence, le deuxième moyen de la Commission, tiré de l'absence d'intérêt à agir dans son chef, serait aussi dépourvu de fondement.

27 En réponse au troisième moyen de la Commission, Mme Kuchlenz considère que, en vertu de l'arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, Parlement/Conseil (302/87, Rec. p. 5615, point 17), le recours en carence continue d'être fondé dès lors que le refus ne met pas fin à la carence.

28 Concernant le quatrième moyen, la requérante affirme que le parallélisme existant entre les voies des articles 173 et 175 du traité, qui a été reconnu par la Cour, permettrait que l'objet d'une demande au sens de l'article 175 du traité soit un acte destiné à un tiers. En tout état de cause, l'acte demandé ne concerne pas un tiers, étant donné que cet acte lui apporterait un bénéfice directe et qu'elle en serait le destinataire potentiel. De plus, l'article 175 du traité peut être utilisé pour obtenir l'adoption d'un règlement à condition que celui-ci affecte directement et individuellement la requérante. Tel serait le cas de la modification demandée du statut, qui serait adressée à des destinataires déterminés de manière individuelle.

29 En réponse à l'argument de la Commission tiré du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose, la requérante affirme qu'un tel pouvoir ne peut pas avoir pour conséquence de la soustraire à tout contrôle juridictionnel. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux principes consacrés par le statut et notamment le devoir de sollicitude, le pouvoir d'appréciation de la Commission était nul et elle était tenue de faire usage de son droit d'initiative.

Appréciation du Tribunal

30 Il résulte d'une jurisprudence constante que, quand l'institution à qui une demande au titre de l'article 175, deuxième alinéa, du traité a été adressée prend position sur celle-ci, même si une telle prise de position a lieu après le délai de deux mois prévu par le traité, les conditions de cet article ne sont pas remplies (arrêt Pesqueras Echebastar/Commission, précité, point 11).

31 En espèce, le Tribunal constate que, le 23 juin 1995, la Commission a répondu à la lettre de la requérante du 20 avril 1995, affirmant, en substance, que la demande formulée par celle-ci était du ressort des États membres. Compte tenu de cette lettre, qui révélait clairement la position de la Commission sur la demande de la requérante, on ne saurait conclure à une carence de cette institution. La circonstance que cette prise de position de la Commission ne donne pas satisfaction à la requérante est, à cet égard, indifférente. En effet, l'article 175 du traité vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position et non l'adoption d'un acte différent de celui que les intéressés auraient souhaité ou estimé nécessaire (arrêts de la Cour du 15 décembre 1988, Irish Cement/Commission, 166/86 et 220/86, Rec. p. 6473, point 17, et Buckl & Söhne e. a./Commission, précité, points 16 et 17).

32 A ce sujet, il convient de déclarer que l'argument tiré par le requérant de l'arrêt Parlement/Conseil, précité, n'est pas pertinent. En effet, cet arrêt, qui a admis qu'un refus d'agir peut être déféré à la Cour dans le cadre de l'article 175 du traité, ne vise que la situation dans laquelle le requérant, qui a invité l'institution en cause à agir, n'a pas de qualité pour introduire un recours en annulation. Dans une telle situation, qui était celle du Parlement à l'époque de cette affaire, la Cour a pu admettre qu'un refus d'agir dans le sens d'une demande formulée au titre de l'article 175 du traité, pouvait lui être soumis dans le cadre d'un recours en carence, sous peine de laisser le justiciable dénué de protection juridictionnelle. Tel n'est pas le cas en espèce, étant donné que la requérante pouvait introduire un recours en annulation contre la décision de la Commission du 23 juin 1995.

33 Dans ces circonstances, il convient de déclarer qu'il n'y a pas eu de carence de la défenderesse.

34 Il convient donc de faire droit à l'exception de la Commission et de rejeter le recours comme irrecevable.

Sur les dépens

35 La requérante visant à obtenir une modification du statut de manière à prolonger les droits qu'elle tire de celui-ci du fait d'être divorcée d'un fonctionnaire, le litige trouve son origine dans la relation entre le fonctionnaire et l'institution. Il y a donc lieu de faire usage du principe énoncé à l'article 88 du règlement de procédure selon lequel, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 26 novembre 1996.

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Saggio