

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre)

26 novembre 1996 \*

Dans l'affaire T-164/95,

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

partie requérante,

contre

**Parlement européen**, représenté par MM. Christian Pennera, chef de division au service juridique, et Hans Krück, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande visant à faire constater que le Parlement européen, en violation de l'article 175 du traité CE, 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, M<sup>me</sup> 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 en 1963 à Luxembourg. 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 1<sup>er</sup> 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 M<sup>me</sup> 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 Entre-temps, le 31 janvier 1990, la requérante avait déposé une pétition auprès du Parlement européen, au sujet de sa situation à l'égard du régime commun d'assurance maladie. Par lettre du 11 juillet 1994, la commission des pétitions a conclu que, juridiquement, il n'y avait pas lieu de donner suite à la demande de M<sup>me</sup> Kuchlenz-Winter.
- 8 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.
- 9 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.
- 10 Le 7 février 1994, la requérante a introduit, auprès du Parlement, institution dont son ex-mari avait été fonctionnaire, 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. Par lettre du 31 mai 1994, le Parlement a rejeté cette demande.
- 11 Le 21 juillet 1994, la requérante a introduit, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation contre cette décision. Par lettre du 21 novembre 1994, le Parlement a rejeté cette réclamation.
- 12 Par lettre du 27 avril 1995, la requérante, invoquant l'article 175, deuxième alinéa, du traité CE, a invité le Parlement à agir dans le sens de la modification du statut, de façon à régler son problème. Cette lettre a été transmise à la commission des pétitions. Le président de cette commission, par lettre du 20 juillet 1995, rappelait que les démarches effectuées auprès de la Commission et du ministère allemand compétent étaient restées infructueuses et déclarait que, en dehors des initiatives politiques, le Parlement ne pouvait plus rien entreprendre. Il conseillait donc à la requérante d'avoir recours à la voie judiciaire.

- 13 La requérante a également adressé des demandes similaires au Conseil et à la Commission. A la suite de l'absence de réponse du Conseil et de la réponse négative de la Commission, la requérante a introduit des recours en carence qui portent, respectivement, les numéros T-167/95 et T-226/95.
- 14 Le 28 août 1995, la requérante a introduit, en vertu de l'article 175, troisième alinéa, du traité, le présent recours contre le Parlement.
- 15 Par acte déposé le 27 octobre 1995, le Parlement a présenté une exception d'irrecevabilité.
- 16 Le 18 décembre 1995, la requérante a déposé ses observations sur cette exception d'irrecevabilité.

### Conclusions des parties

- 17 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal
- constater la carence du Parlement, consistant dans l'omission de proposer aux institutions de l'Union européenne, dans le cadre de ses compétences, la modification adéquate du statut, de façon que la requérante ne soit pas exclue du régime commun d'assurance maladie;
  - condamner le défendeur aux dépens.

18 Dans le cadre de son exception d'irrecevabilité, le Parlement conclut à ce qu'il plaise au Tribunal

— rejeter l'affaire comme irrecevable;

— condamner la requérante aux dépens.

19 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter l'exception.

### **Sur la recevabilité**

20 Selon l'article 114 du règlement de procédure, 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.

21 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*

22 A titre liminaire, le Parlement affirme que, en interprétant littéralement la lettre que la requérante lui a adressée le 27 avril 1995, ainsi que la requête, il ressort que

la requérante exige de la défenderesse une attitude juridiquement impossible et illicite. En effet, la requérante demandait au Parlement de proposer aux institutions compétentes une modification du statut, ce qu'elle lui reproche de ne pas avoir fait. Or, le Parlement allègue qu'il n'est pas compétent pour soumettre aux autres institutions des propositions visant à arrêter ou modifier des actes juridiques. La seule disposition qui pourrait être lue dans ce sens est l'article 138 B, second alinéa, du traité, mais la requérante n'en exige pas la mise en œuvre.

- 23 Le Parlement admet, toutefois, que la demande de la requérante peut être interprétée comme visant à ce que l'institution utilise ses possibilités pour que la requérante bénéficie d'une situation juridique plus favorable. Il laisse à l'appréciation du Tribunal la question de savoir si une telle interprétation est conforme aux conditions de recevabilité prévues à l'article 175 du traité.
- 24 En tout état de cause, le Parlement allègue que, même si la voie de l'article 175 du traité peut être utilisée à cette fin, le recours est irrecevable. A ce sujet, un moyen principal et quatre moyens subsidiaires sont avancés par le Parlement.
- 25 A titre principal, le Parlement invoque l'absence de carence de sa part, dans la mesure où, dans sa lettre du 20 juillet 1995, le président de la commission des pétitions, au nom du Parlement, a explicitement pris position à l'égard de la demande de la requérante. Dès lors, les conditions de recevabilité prévues à l'article 175 du traité ne seraient pas remplies. En outre, le fait que cette prise de position soit intervenue au-delà du délai de deux mois prévu à l'article 175, mais avant l'introduction du recours, et le fait que la requérante n'ait pas obtenu satisfaction seraient indifférents au regard de la recevabilité (arrêt de la Cour du 1<sup>er</sup> avril 1993, *Pesqueras Echebstar/Commission*, C-25/91, Rec. p. I-1719, points 11 et 12).
- 26 Le premier moyen subsidiaire est tiré du fait que la requérante n'est pas le destinataire de l'acte que l'institution aurait manqué de lui adresser. La défenderesse constate que l'article 175, troisième alinéa, du traité permet qu'un

justiciable demande la censure d'une institution pour avoir manqué de lui adresser un acte. Par contre, les demandes visant à ce que soient adoptés des actes juridiques dont des tiers seraient les destinataires seraient irrecevables (arrêt de la Cour du 10 juin 1982, Lord Bethell/Commission, 246/81, Rec. p. 2277, points 13 et suivants; ordonnance du Tribunal du 23 janvier 1991, Prodifarma/Commission, T-3/90, Rec. p. II-1, points 33 et 34). En l'espèce, dans la mesure où la demande de la requérante tend à faire engager des démarches auprès d'autres institutions, le recours serait irrecevable.

- 27 Le deuxième moyen subsidiaire concerne la nature de l'acte. L'article 175 du traité ne saurait être invoqué pour obtenir la condamnation d'une institution qui n'aurait pas adopté un acte de portée générale, et notamment un règlement (arrêts de la Cour du 26 octobre 1971, Mackprang/Commission, 15/71, Rec. p. 797, point 4, du 15 janvier 1974, Holtz et Willemsen/Conseil, 134/73, Rec. p. 1, point 5, du 28 mars 1979, Granaria/Conseil et Commission, 90/78, Rec. p. 1081, point 14, et ordonnance de la Cour du 11 juillet 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commission, 60/79, Rec. p. 2429). Or, dans la mesure où le présent recours vise de façon indirecte à l'adoption d'un règlement, relatif au statut, il doit être, lui aussi, déclaré irrecevable.
- 28 Le troisième moyen subsidiaire se rapporte au caractère contraignant de l'acte. Le Parlement affirme qu'il découle de l'article 175, troisième alinéa, du traité que la mesure réclamée doit être un acte produisant des effets juridiques obligatoires pour la personne qui en fait la demande. Les actes non contraignants n'entrent pas dans le champ de l'article 175, troisième alinéa (arrêt de la Cour du 18 novembre 1970, Chevalley/Commission, 15/70, Rec. p. 975, point 13; ordonnance de la Cour du 17 octobre 1984, N. M. /Commission et Conseil, 83/84 et 84/84, Rec. p. 3571, point 10). Or, à l'égard de la requérante, telle serait la nature d'un acte du Parlement pris dans le cadre de la procédure d'adoption ou de modification du statut. Le recours serait donc irrecevable.
- 29 Le quatrième moyen subsidiaire est relatif à la marge d'appréciation du Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs. Même en admettant qu'il était dans l'obligation d'agir — ce qu'il conteste —, il affirme que sa marge d'appréciation aurait été



importante. Cela serait illustré par l'existence de plusieurs solutions pour résoudre le problème de la requérante, la modification du statut n'étant qu'une des possibilités. Il conviendrait donc d'appliquer au Parlement la jurisprudence sur l'irrecevabilité de recours en carence formés par les particuliers contre le refus de la Commission d'engager une procédure en manquement contre un État membre, laquelle vise à protéger la marge d'appréciation dont la Commission dispose dans ce domaine (ordonnance de la Cour du 30 mars 1990, Emrich/Commission, C-371/89, Rec. p. I-1555, point 4 et suivants; ordonnances du Tribunal du 4 juillet 1994, Century Oils Hellas/Commission, T-13/94, Rec. p. II-431, points 12 et suivants, et du 29 novembre 1994, Bernardi/Commission, T-479/93 et T-559/93, Rec. p. II-1115, point 31).

30 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante affirme, en réponse à l'observation liminaire du Parlement sur l'impossibilité de donner suite à sa demande, que cette dernière visait à ce que l'institution utilise tous ses pouvoirs pour modifier le statut. La demande visait donc aussi l'article 138 B du traité. L'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité instituant un Conseil et une Commission uniques devrait donc être lu en ce sens que, dans le cadre du statut, le Parlement dispose d'un droit de demander à la Commission des propositions appropriées.

31 En réponse au moyen présenté par le Parlement à titre principal, la requérante allègue que le comportement de l'institution constitue une carence illégale, dans la mesure où son activité dans le cadre du droit de pétition n'a pas été suffisante et dans la mesure où les obligations imposées par le traité, en matière de collaboration en vue de modifier le statut, auraient été négligées. En tout état de cause, dans l'intérêt de la protection des droits individuels, le fait que le Parlement ait adopté un acte rejetant la demande de la requérante ne serait pas suffisant pour faire disparaître l'intérêt à agir de celle-ci.

32 Contestant le premier moyen subsidiaire du Parlement, la requérante affirme que le parallèle existant entre les recours prévus aux articles 173 et 175 du traité, sur lequel la jurisprudence a insisté, comme la nécessité de protéger les particuliers, permettent de juger recevable le recours qui vise un acte adressé à un tiers. Elle

renvoie, à ce sujet, aux conclusions de l'avocat général M. Dutheillet de Lamothe sous l'arrêt Mackprang/Commission, précité. Par ailleurs, la requérante affirme que le recours ne vise pas à l'adoption d'un acte adressé à un tiers, dans la mesure où elle est son destinataire potentiel. La requérante conteste l'applicabilité de la jurisprudence citée par la défenderesse au cas d'espèce. Celle-ci vise la collaboration entre institutions de la Communauté, alors que, dans l'affaire Lord Bethell/Commission, précitée, l'objet du recours concernait l'ouverture d'une procédure d'investigation à l'égard des États membres et que, dans l'affaire Prodifarma/Commission, précitée, il s'agissait des dispositions impératives de l'article 15 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JO 1962, 13, p. 204), dont cette société n'était pas un destinataire potentiel.

- 33 En réponse au deuxième moyen subsidiaire, la requérante allègue que le terme « acte » dans le troisième alinéa de l'article 175 du traité comprend les règlements, à condition qu'ils s'analysent en des mesures individuelles. Or, étant donné que la requérante serait individuellement et directement concernée par l'acte qui n'a pas été adopté, dans la mesure où la modification du statut lui apporterait un bénéfice direct, cette modification constituerait une décision individuelle implicite et, en conséquence, rendrait le recours recevable.
- 34 Concernant le troisième moyen subsidiaire, la requérante allègue qu'elle vise à provoquer un effet juridique qui influera directement sur sa situation et que, en conséquence, l'acte en question aura un effet contraignant.
- 35 Dans le cadre du quatrième moyen subsidiaire invoqué par le défendeur, la requérante conteste le bien-fondé de l'application des principes dégagés par la

jurisprudence sur la marge d'appréciation de la Commission lors de l'introduction d'une procédure en manquement contre un État membre. La Commission et le Parlement ont des fonctions différentes dans le processus législatif, et, en conséquence, la marge d'appréciation de la Commission serait sans comparaison avec celle de l'institution défenderesse. En l'espèce, le pouvoir d'appréciation du Parlement serait inexistant et, conformément au traité, il lui appartiendrait de choisir le moyen le plus efficace en vue de permettre à la requérante de demeurer affiliée au régime commun d'assurance maladie.

### *Appréciation du Tribunal*

- 36 Lorsqu'une institution, à qui une demande dans le cadre de l'article 175, deuxième alinéa, du traité a été adressée, prend position, même après le délai de deux mois prévu par le traité, les conditions établies par cet article ne sont pas remplies (arrêt Pesqueras Echebaster/Commission, précité, point 11).
- 37 En espèce, le Tribunal constate que, le 20 juillet 1995, le Parlement, en la personne du président de la commission des pétitions, a répondu à la lettre de la requérante du 27 avril 1995. Dans sa réponse, le Parlement décrivait les démarches effectuées auprès de la Commission et des autorités allemandes pour résoudre le problème de la requérante et déclarait ne plus rien pouvoir entreprendre. Compte tenu de cette lettre, qui révélait les démarches effectuées et la position de l'institution défenderesse sur la demande de la requérante, on ne saurait conclure à une carence du Parlement. Le fait que la réponse du Parlement 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 du fait de 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 du 24 novembre 1992, *Buckl & Söhne c. a./Commission*, C-15/91 et C-108/91, Rec. p. I-6061, point 16).

- 38 Dans ces circonstances, il convient de déclarer que, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si, en l'espèce, le Parlement avait le pouvoir d'adopter les actes voulus par la requérante, il n'y a pas eu de carence de la défenderesse.
- 39 En tout état de cause, et à titre surabondant, le Tribunal remarque que les personnes physiques ou morales ne peuvent se prévaloir de l'article 175, troisième alinéa, du traité qu'en vue de faire constater l'abstention d'adopter, en violation du traité, des actes dont ils sont les destinataires potentiels (arrêt *Bernardi/Commission*, précité, point 31). Or les actes que le Parlement aurait manqué d'adopter selon la requérante ne lui seraient pas, en tout état de cause, adressés.
- 40 Il convient donc de rejeter le recours comme irrecevable.

### Sur les dépens

- 41 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