ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation.

Eu égard à ces critères, il y a lieu de constater que la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat en faveur des députés du Parlement européen ainsi que les actes individuels d'application de celle-ci produisent des effets juridiques allant au-delà de l'organisation interne des travaux de l'institution, dans la mesure où ils affectent la situation patrimoniale du député lors de la cessation de ses fonctions.

Est donc recevable le recours en annulation introduit par le parlementaire concerné contre un tel acte d'application.

2. La notion de « fin de mandat » figurant dans la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat en faveur des députés du Parlement européen doit, eu égard aux différentes versions linguistiques de ladite réglementation, à son contexte et à son objectif, être interprétée comme revêtant une acception neutre et concernant toutes les hypothèses de cessation de mandat.

Étant donné qu'il s'agit d'un acte comportant des complications financières, le Parlement ne saurait, en tant qu'auteur et par une interprétation postérieure se voulant authentique, en restreindre la portée au détriment des bénéficiaires potentiels, au risque de contrevenir au principe de la sécurité juridique.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-314/91 *

I — Exposé des faits et cadre réglementaire

1. Aux termes de l'article 1er de la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat, destinée aux députés du Parlement européen, adoptée par le bureau du Parlement européen le 18 mai 1988 (ci-après « réglementation »),

« les députés au Parlement européen, qui en font la demande, ont droit, à compter de la fin de leur mandat et jusqu'au dernier jour du troisième mois ou — si la durée du mandat est égale ou supérieure à cinq ans — du sixième mois qui suit cette échéance, à une indemnité transitoire de base d'un montant brut mensuel égal à celui que touchait l'ancien député au niveau national au moment de la cessation de son mandat au Parlement européen ».

* Langue de procédure: l'allemand.

En vertu de l'article 2 de cette réglementation,

« l'ancien député élu au suffrage universel, dont la durée du mandat est supérieure à cinq ans, continue à recevoir, à dater du premier jour du septième mois qui suit la cessation de son mandat, et pour une durée maximale de deux ans, l'indemnité transitoire. La durée de la période pendant laquelle cette indemnité est due est d'un mois pour chaque année de mandat au Parlement européen dépassant cinq ans.

Le droit à l'indemnité transitoire cesse si l'ancien député est chargé d'un mandat rétribué dans l'une des institutions des Communautés, s'il est élu à son parlement national, ou s'il vient à décéder ».

2. Par acte du 12 décembre 1990, le bureau du Parlement, prenant position sur la question de savoir si cette indemnité de fin de mandat doit être considérée comme une indemnité de fin de législature ou si elle peut être payée au cours de la législature, a fait sienne la proposition du président du Parlement de considérer cette indemnité comme une indemnité de fin de législature.

3. M^me^ Beate Weber, députée au Parlement européen depuis 1979, a, le 21 novembre 1990, informé le président du Parlement européen qu'elle avait été élue aux fonctions de « Oberbürgermeister » (premier maire) de la ville de Heidelberg et que la prise de ses fonctions, le 17 décembre 1990, avait pour conséquence qu'elle ne pouvait pas rester député au Parlement européen et devait abandonner son mandat.

4. Le 12 décembre 1990, le président du Parlement européen a informé M^me^ Weber que le Parlement, dans sa séance du 13 décembre 1990, prendrait acte de cette nomination aux fonctions de premier maire, avec effet à compter du 14 décembre 1990.

5. Par lettre du 9 mars 1991, M^me^ Weber a adressé au collège des questeurs du Parlement européen une demande en vue de l'obtention d'une indemnité transitoire, au titre de la réglementation, pour la période de onze ans durant laquelle elle avait fait partie du Parlement européen. Dans cette demande, elle a exposé que, n'ayant pas été chargée d'un mandat rétribué dans l'une des institutions de la Communauté ni élue à son parlement national, elle avait droit à des versements tant au titre de l'article 1^er^ qu'au titre de l'article 2 de la réglementation.

6. Par lettre du 2 octobre 1991, parvenue aux avocats de M^me^ Weber le 7 octobre, le président du collège des questeurs a informé M^me^ Weber que le collège, se fondant sur la décision du bureau du Parlement européen du 12 décembre 1990, précitée, a constaté que la demande de M^me^ Weber ne remplissait pas les conditions prévues et devait être refusée.

7. Le 21 novembre 1991, le collège des questeurs, saisi d'une demande de M^me^ Weber de revoir la décision du 2 octobre 1991, a confirmé celle-ci.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Le recours de M^me^ Weber a été enregistré au greffe de la Cour le 5 décembre 1991.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Le Parlement européen a été invité à répondre à plusieurs questions; il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

3. *M^me^ Weber,* partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la défenderesse du 2 octobre 1991, reçue par les représentants de la requérante le 7 octobre 1991;

— condamner la défenderesse à verser à la requérante une indemnité transitoire pour la période de onze ans durant laquelle la requérante a fait partie du Parlement européen, au titre de la « réglementation concernant la création d'une indemnité transitoire de fin de mandat destinée aux députés du Parlement européen » du 27 juin 1988 (18 mai 1988), ainsi que, conformément à la jurisprudence de la Cour, des intérêts à hauteur de 4 % l'an à compter du 24 avril 1991;

— condamner la défenderesse aux dépens.

4. Le *Parlement européen,* partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— subsidiairement, le rejeter comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la recevabilité*

1. Le *Parlement européen,* se référant à la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339; ordonnances du 4 juin 1986, Groupe des droites européennes/Parlement, 78/85, Rec. p. 1753, et du 22 mai 1990, Blot et Front national/Parlement, C-68/90, Rec. p. I-2101), fait valoir que le recours en annulation est irrecevable, étant donné que l'acte attaqué concerne l'organisation interne des travaux parlementaires et ne produit pas d'effets juridiques à l'égard de tiers.

Le Parlement expose, à cet égard, que la base juridique de la décision attaquée est constituée par la réglementation de 1988, adoptée par le bureau du Parlement, organe compétent, au titre de l'article 22, paragraphe 2, du règlement du Parlement européen, pour édicter de telles dispositions. La décision aurait été prise par les questeurs, chargés, en vertu de l'article 20 du règlement du Parlement européen, des tâches administratives et financières concernant directement les députés, selon des directives arrêtées par le bureau du Parlement. Il ressortirait de l'examen des bases juridiques de la décision, ainsi que de la répartition des compétences instituée par le règlement, que l'acte attaqué concerne la relation juridique interne entre les députés et le Parlement et n'est pas destiné à produire des effets juridiques à l'égard de personnes extérieures à l'institution. Cette analyse ne serait pas

affectée par le fait que le droit à l'indemnité transitoire naît seulement au moment du départ du député.

La requérante ne saurait pas davantage justifier la recevabilité du recours en soutenant que l'acte en question lui cause un grief, étant donné que la Cour, dans les décisions précitées, n'a pas pris en compte le caractère dommageable de la mesure attaquée.

La demande en paiement, objet du deuxième point du recours, ne saurait aboutir dans le cadre d'un recours au titre de l'article 173 et serait dès lors également irrecevable.

2. *M^me^ Weber* soutient que la réglementation, bien qu'adoptée par le Parlement lui-même, n'aurait d'effets concrets que pour les anciens députés, donc pour des tiers au Parlement.

En ce qui concerne le deuxième point du recours, elle expose qu'il s'agit d'une action en exécution d'une prestation, engagée en vue du prononcé dans l'arrêt portant sur le fond, mais non pas sur le montant de la demande.

B — *Sur le fond*

1. *M^me^ Weber* soutient que l'expression « à compter de la fin de leur mandat », figurant dans la réglementation, vise également une fin de mandat qui intervient en cours de législature. Elle invoque, à cet égard, le libellé de la réglementation, la logique interne du texte et sa finalité.

Le terme « fin de mandat » serait neutre et inclurait toutes les hypothèses imaginables. Même si le choix des termes n'était pas déterminant pour interpréter un texte, il ne serait pas possible, par une interprétation contraire à ces termes, de restreindre le champ d'application d'un régime juridique.

L'interprétation défendue par le Parlement européen serait contraire à la logique interne des articles 1^er^ et 2 de la réglementation. L'article 1^er^ partirait de la possibilité que le mandat de député peut cesser avant l'expiration de la période de cinq ans et que, néanmoins, une indemnité transitoire doit être payée. En effet, tant l'article 1^er^ que l'article 2, deuxième phrase, prévoiraient une indemnité supplémentaire pour chaque année de mandat allant au-delà de la période de cinq ans, ce qui prouverait que les auteurs de la réglementation ont admis la possibilité de périodes de mandat fractionnées. La requérante remplirait les conditions de l'article 1^er^ et, même si l'on devait suivre l'argumentation du Parlement pour ce qui concerne les députés exerçant leur premier mandat, elle pourrait invoquer les dispositions de l'article 2, prévoyant que, pour les députés dont la durée du mandat est supérieure à cinq ans, l'indemnité transitoire est déterminée en fonction du nombre d'années de mandat. La requérante ne serait pas visée par les hypothèses de cessation du droit à l'indemnité transitoire, prévues par la troisième phrase de l'article 2. Ce texte se rapporterait presque exclusivement à des événements survenant avant la fin normale d'une législature, tout en omettant de viser l'hypothèse d'une cessation volontaire de l'activité. Le Parlement ne saurait créer de nouveaux cas de déchéance par une interprétation restrictive donnée à l'article 1^er^ de la réglementation.

L'interprétation du Parlement aboutirait au cas de figure étrange d'un député qui, accomplissant plusieurs mandats successifs, verrait son droit à indemnité naître à la fin de chaque législature et disparaître après le premier mois de la législature suivante.

Le terme « fin de mandat » viserait exclusivement l'expiration de celui-ci et non pas une cessation volontaire en cours de législature; la position adoptée par le bureau du Parlement le 12 décembre 1990 ne constituerait pas une modification de la réglementation, mais une interprétation authentique opérée par l'auteur même de la réglementation.

L'interprétation donnée par la requérante serait encore conforme à la finalité de la réglementation. En effet, cette réglementation viserait à permettre la transition des fonctions de député à une nouvelle carrière professionnelle et de compenser des frais de réinsertion, en particulier des frais non remboursés de campagne électorale. Le montant de l'indemnité allouée serait d'ailleurs forfaitaire et le Parlement ne serait pas habilité à vérifier la réalité de ces frais. La nécessité de faciliter la transition entre l'exercice d'un mandat politique et une autre activité professionnelle existerait tant dans l'hypothèse d'une cessation du mandat en fin de législature que dans l'hypothèse d'une cessation en cours de celle-ci. La requérante invoque, à cet égard, les frais de la campagne électorale aux élections communales de Heidelberg qu'elle a dû exposer. Dans ces conditions, le Parlement ne saurait soutenir que, dans l'hypothèse d'un départ volontaire en vue d'une autre activité politique ou professionnelle, l'ex-député n'a pas besoin de l'indemnité transitoire.

Cette interprétation serait confortée par la logique interne de la réglementation ainsi que par la pratique parlementaire. L'énumération des cas de fin de mandat figurant à l'article 2, deuxième phrase, ne serait pas exhaustive. Les hypothèses de « durées fractionnées », visées aux articles 1er et 2 de la réglementation, ne concerneraient que les députés investis d'un mandat en cours de législature, après le départ de leur prédécesseur, et qui l'exercent jusqu'à la fin de cette législature. D'ailleurs, le Parlement européen aurait toujours interprété et appliqué la réglementation dans ce sens. On ne saurait parler de « naissance » et de « disparition » du droit à indemnité, dès lors que ce droit n'existerait que lors d'un départ en fin de législature et non pas dans l'hypothèse où le député assume un deuxième mandat.

2. Le *Parlement européen* soutient qu'il résulte à la fois de la lettre de la réglementation, de sa logique et de son objet que l'indemnité transitoire ne peut être accordée qu'aux députés qui quittent leurs fonctions en fin de législature.

La réglementation viserait à faciliter à un ex-député une transition entre l'exercice de son mandat politique et une activité professionnelle. En cas de départ volontaire, le député, qui donnerait lui-même la préférence à une autre fonction, n'aurait pas besoin d'un soutien financier, étant donné que la nouvelle activité vers laquelle il se destine lui offre une base d'existence suffi-

sante. Le caractère forfaitaire de l'indemnité s'expliquerait par des raisons techniques qui vaudraient d'ailleurs également pour d'autres frais pris en charge par le Parlement. Toute interprétation différente serait, d'ailleurs, contraire au principe d'une bonne gestion administrative et d'une affectation raisonnable des fonds publics.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

Interrogé sur la question de savoir s'il y a des documents internes préparant la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat qui sont de nature à appuyer l'interprétation « restrictive » adoptée, le *Parlement européen* expose que cette réglementation, adoptée par le bureau du Parlement le 18 mai 1988, se fonde sur des propositions du collège des questeurs; il résulterait des textes préparatoires du collège que cette indemnité était destinée aux députés quittant le Parlement européen à la fin de la législature de 1989. La question d'une application de cette réglementation aux députés se démettant de leurs fonctions en cours de législature se serait posée, une première fois, en 1990. Contrairement au collège des questeurs, le bureau du Parlement aurait privilégié une interprétation stricte de cette réglementation et estimé que la « fin du mandat » ne pouvait désigner que la « fin du mandat en fin de législature ».

Invité à répondre à la question de savoir si, lors de la préparation de ladite réglementation, des précédents tirés des réglementations existantes dans les États membres ou des réglementations concernant d'autres institutions de la Communauté ont été pris en considération, le Parlement répond par l'affirmative. Il renvoie, à cet égard, notamment au régime pécuniaire valant pour les membres de la Commission et de la Cour de justice. Des études comparatives portant sur les régimes des parlements nationaux auraient également été effectuées, même si les services compétents du Parlement n'étaient plus en possession de ces documents.

Pour terminer, le Parlement informe la Cour de justice que le bureau du Parlement a amendé la réglementation litigieuse à partir du 1er juillet 1992 en ce sens qu'aura le droit de prétendre à l'indemnité tout député mettant un terme à ses activités parlementaires après un mandat minimal de trois ans; les revenus provenant d'une charge publique ou d'une fonction communautaire devraient être déduits de cette indemnité; en cas de décès de l'ancien député, le conjoint survivant ou les enfants à charge auraient également le droit de percevoir un pourcentage donné de l'indemnité.

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur