CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 13 janvier 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent litige, opposant Mme Beate Weber et le Parlement européen, porte sur la réglementation relative à l'indemnité transitoire de fin de mandat destinée aux députés du Parlement européen (ci-après « réglementation ») [1]. Mme Beate Weber a siégé au Parlement européen depuis 1979 et a été réélue pour la dernière fois en 1989. A partir du 14 décembre 1990, elle a quitté le Parlement pour devenir « Oberbürgermeister » (premier maire) de la ville de Heidelberg. Le Parlement a refusé de lui accorder une indemnité transitoire au titre de la réglementation précitée. Mme Beate Weber demande aujourd'hui à la Cour l'annulation de cette décision de refus, la condamnation du Parlement au paiement de cette indemnité [2] ainsi qu'aux dépens.

Pour un exposé complet des faits et du cadre réglementaire du litige, nous renvoyons au rapport d'audience.

La question de la recevabilité

2. Avant d'analyser le fond de l'affaire, nous examinerons la question de la recevabilité du recours. Le Parlement fait valoir que le recours est irrecevable au motif 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 invoque, à cet égard, l'arrêt Les Verts/Parlement [3], qui n'admettrait que les recours dirigés contre des actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers, par lesquels, selon le Parlement, on entend uniquement des personnes extérieures à l'institution. Étant donné que la décision litigieuse concerne la relation juridique qui existe entre le Parlement et ses membres, le recours formé par Mme Beate Weber devant la Cour serait irrecevable. Nous ne saurions nous rallier à ce raisonnement.

3. L'arrêt Les Verts/Parlement, précité, part de l'idée et du principe de base que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité » [4]. Le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Approuvée par le bureau du Parlement européen le 18 mai 1988 (PE 121 917/BUR/rév. II).

2 — Comme le conseil de Mme Beate Weber l'a admis à l'audience, cette deuxième demande est irrecevable. « En vertu de l'article 176 du traité CEE, l'institution dont émane l'acte annulé est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. La Cour ne saurait, sans sortir de sa compétence, adresser des injonctions aux institutions communautaires en vue de l'exécution de ses arrêts. » (Arrêt du 20 juin 1985, De Compte/Parlement, 141/84, Rec. p. 1951, point 22.)

3 — Arrêt du 23 avril 1986 (294/83, Rec. p. 1339).

4 — Arrêt Les Verts/Parlement, point 23.

contrôle de la légalité des actes des institutions[5]. Cela signifie qu'un recours devant la Cour est ouvert contre toutes dispositions prises par les institutions et susceptibles d'avoir des effets juridiques[6].

4. Dans les ordonnances Groupe des droites européennes/Parlement et Blot et Front national/Parlement, la Cour a jugé que les actes ne touchant qu'à l'organisation interne des travaux du Parlement ne pouvaient faire l'objet d'un recours en annulation[7]. Il s'agit en l'occurrence d'actes qui soit ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques, soit n'ont d'effets juridiques qu'à l'intérieur du Parlement et à l'égard de ses travaux. Cette dernière hypothèse constitue donc une exception au principe selon lequel un recours devant la Cour est ouvert contre tous les actes des institutions communautaires susceptibles de produire des effets juridiques. Cette exception se rattache à la compétence en matière d'organisation interne qui est reconnue au Parlement européen par les articles 25, premier alinéa, du traité CECA, 142, premier alinéa, du traité CEE et 112, premier alinéa, du traité Euratom. Il s'agit toutefois d'une exception très limitée. Pour être exclu du contrôle de légalité par la Cour, un acte du Parlement doit satisfaire à trois conditions cumulatives: il doit avoir été pris dans le cadre de l'organisation interne des travaux du Parlement, ne produire d'effets juridiques qu'à l'intérieur du Parlement en ce qui concerne ses travaux et être soumis à des procédures de vérification fixées par son règlement[8].

5. Envisageons à présent concrètement le recours de Mme Beate Weber: la réglementation examinée et la décision litigieuse du Parlement sont de toute évidence susceptibles de produire des effets juridiques, notamment à l'égard de Mme Beate Weber[9]. En outre, la décision ne concerne pas l'organisation interne des travaux du Parlement. Une réglementation financière en faveur des députés qui quittent leur fonction n'a, en effet, pas de lien direct avec l'organisation du Parlement ou ses travaux. Nous concluons donc à la recevabilité du recours.

6. Pour être complet, nous ajouterons que, pour résoudre la question de la recevabilité, nous n'avons pas utilisé le critère de « tiers ». Selon le Parlement, l'arrêt Les Verts/Parlement n'autoriserait que les recours dirigés contre des actes du Parlement qui sont destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers, par lesquels il entend uniquement des personnes étrangères à l'institution. Nous ne pensons pas que cet arrêt puisse être lu en ce sens. L'arrêt est centré sur le principe de l'ouverture d'un recours direct contre tous les actes suscepti-

5 — Arrêt Les Verts/Parlement, point 23; repris dans l'arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85, Rec. p. 4199, point 16), et dans l'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365, point 16).

6 — Arrêt Les Verts/Parlement, précité à la note 3, point 24, avec référence à l'arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil (AETR) (22/70, Rec. p. 263, point 42); arrêt du 27 septembre 1988, Parlement/Conseil (302/87, Rec. p. 5615, point 20). Nous utilisons la formulation « susceptibles d'avoir des effets juridiques » de l'arrêt cité en dernier lieu, plutôt que la formulation « visant à produire un effet juridique » de l'arrêt cité en premier lieu, pour éviter de donner éventuellement l'impression que la question de savoir si un acte produit des effets juridiques dépend de la volonté de l'auteur de l'acte. Le caractère créateur de droit dépend de la nature et de la portée de l'acte dans son ensemble.

7 — Ordonnances du 4 juin 1986 (78/85, Rec. p. 1753, point 11), et du 22 mai 1990 (C-68/90, Rec. p. I-2101, point 12).

8 — Nous reprenons ces trois conditions de la résolution du Parlement européen du 9 octobre 1986 sur le rôle du Parlement européen dans le cadre des recours en annulation introduits devant la Cour de justice des Communautés européennes selon l'article 173 du traité CEE (JO C 283, p. 85). Nous ralliant à la formulation des ordonnances Groupe des droites européennes/Parlement, et Blot et Front national/Parlement, précitées à la note 7, nous remplaçons, par souci de clarté, les termes « organisation interne » par les termes « organisation interne des travaux ».

9 — Il ne fait aucun doute que Mme Beate Weber est concernée au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE.

bles de produire des effets juridiques. Cela vaut, en particulier, pour les actes qui produisent des effets juridiques à l'égard de personnes étrangères à l'institution, comme dans le contexte de l'arrêt Les Verts/Parlement, mais pas exclusivement pour cette catégorie. Le critère de « tiers » n'est donc pas une condition nécessaire à la recevabilité. Dans des décisions ultérieures, le critère a d'ailleurs été utilisé uniquement dans des affaires dans lesquelles il a été conclu à la recevabilité du recours [10]. Dans les affaires dans lesquelles le recours a été déclaré irrecevable, à savoir Groupe des droites européennes/Parlement, et Blot et Front national/Parlement, l'irrecevabilité ne résultait pas de la qualité de tiers ou non du requérant, mais de la constatation que les actes attaqués concernaient l'organisation interne des travaux du Parlement [11].

La question de l'interprétation

7. Nous en venons à présent au fond de l'affaire. Mme Beate Weber et le Parlement européen contestent l'interprétation qui doit être donnée à la réglementation telle qu'elle a été approuvée par le bureau du Parlement le 18 mai 1988. La discussion porte sur l'applicabilité de la réglementation à des situations telles que celle de Mme Beate Weber, dans lesquelles un membre quitte le Parlement au cours d'un mandat de cinq ans pour se consacrer à d'autres activités. Selon le Parlement européen, la réglementation ne s'appliquerait qu'à la fin du mandat parlementaire, par l'expiration de la période de cinq ans, c'est-à-dire en cas de non-réélection. Selon Mme Beate Weber, la réglementation s'appliquerait indistinctement à tout départ du Parlement.

8. Aux termes de l'article 1er de la réglementation, les députés qui en font la demande ont droit à une indemnité transitoire, *à compter de la fin de leur mandat.* En allemand, la langue de procédure en l'espèce, les termes utilisés sont « *nach dem Erlöschen ihres Mandats* ». Le litige tourne autour de l'interprétation du terme « Erlöschen » figurant dans cette disposition.

La réglementation ne contient pas de définition ou de description plus précise de ce terme, ni de référence à d'autres dispositions de droit communautaire. A défaut d'une telle définition, il convient d'interpréter ce terme en considération du contexte général dans lequel il est utilisé et conformément à son sens habituel en langage courant [12].

9. Nous commencerons par rechercher ce que l'on entend par *sens habituel.* Il s'agit de savoir si le terme « Erlöschen » (tel qu'il est utilisé pour un mandat) est un terme général, neutre, ou s'il implique une notion d'expiration, c'est-à-dire de fin passive, automatique, qui n'est pas imputable à une initiative ou à un choix du mandataire. Dans le mémoire en défense qu'il a présenté devant la Cour, le Parlement affirme que le terme « Erlöschen » ne peut s'appliquer qu'à une fin passive, automatique (la fin de la période de cinq ans), par opposition au terme plus neutre « Beendigung ». Cet argument n'est pas vraiment convaincant. Le terme « Erlöschen » nous paraît se rattacher aussi bien à des termes neutres tels que

10 — Arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, Rec. p. 2155, points 5 et 6); ordonnance du 16 octobre 1986, Groupe des droites européennes et parti Front national/Parlement (221/86 R, Rec. p. 2969, point 19).

11 — Ordonnances précitées à la note 7, respectivement, point 11 et points 11 et 12.

12 — Arrêt du 27 janvier 1988, Danemark/Commission (349/85, Rec. p. 169, point 9).

« Beendigung » ou « Ende » qu'à un terme exclusivement passif comme « Ablauf » [13].

L'opposition faite par le Parlement avec le terme « Beendigung » ne convainc certes pas si l'on considère la version néerlandaise de la réglementation, qui utilise précisément le terme correspondant « beëindiging » (et pas, par exemple, « afloop »). Or, selon la jurisprudence constante de la Cour, un texte rédigé en plusieurs langues doit être interprété à la lumière des versions établies dans toutes les langues [14]. Il ressort du reste d'une comparaison avec d'autres versions que la formulation neutre, générale, est utilisée non seulement en néerlandais, mais aussi en français (« à partir de la fin de leur mandat »), en anglais (« from the end of their term of office »; « end of service » dans le titre de la réglementation), en italien (« a partire del termine del loro mandato »; « fine » dans le titre) et en espagnol (« a partir del fin de su mandato »). Les versions française et italienne sont particulièrement importantes, puisque les pièces produites par le Parlement montrent que la réglementation a été adoptée par le bureau dans la version française, sur la base d'un projet antérieur rédigé en italien.

Nous concluons de ce qui précède que la formulation utilisée dans la réglementation n'offre aucun appui à l'interprétation restrictive défendue par le Parlement européen, mais va plutôt dans le sens de la signification générale invoquée par Mme Beate Weber. Examinons à présent si l'interprétation du Parlement pourrait néanmoins être suivie sur la base du contexte général de la réglementation. Nous considérerons successivement à cet égard l'objectif poursuivi par la réglementation et le contexte dans lequel figure la disposition.

10. La réglementation contient peu d'indications quant à l'*objectif* qu'elle poursuit, du moins ne contient-elle pas d'éléments qui permettent de résoudre le problème d'interprétation qui nous occupe. La réglementation ne comporte pas de préambule, et ni le titre ni les différents articles ne contiennent autre chose que ce qui peut ressortir du terme « indemnité transitoire ».

Selon le Parlement européen, la réglementation a pour but de garantir la sécurité d'existence des députés non réélus. Or, il ne se pose pas de problème de sécurité d'existence lorsque le député s'en va pour exercer une autre activité. Selon Mme Beate Weber, en revanche, l'indemnité doit couvrir les frais qu'occasionnent tout départ du Parlement et la transition vers une autre activité. Les deux interprétations sont plausibles et également compatibles avec les termes de la réglementation.

La genèse du texte n'offre pas davantage de réponse définitive. Parmi les documents qui ont été transmis à la Cour par le Parlement, seuls quelques-uns sont antérieurs à l'approbation de la réglementation par le bureau le 18 mai 1988 [15]. Ces pièces ne contiennent pas d'autres indications utiles que les formulations qui ont été reprises dans la réglementation elle-même.

13 — Le conseil de Mme Beate Weber a observé à l'audience que le terme « Erlöschen » est utilisé également à l'article 7 du règlement du Parlement européen et que la cessation volontaire y est aussi mentionnée explicitement comme une forme de « Erlöschen ».

14 — Arrêt du 7 juillet 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845, point 15).

15 — Il s'agit des extraits des procès-verbaux du collège des questeurs des 21-22 mars 1988 et 26 avril 1988, et de l'avant-projet en langue italienne (PE 117.147/QUEST).

En réponse à la question posée par la Cour à cet égard, le Parlement a confirmé qu'il s'était notamment inspiré, pour rédiger la réglementation, des réglementations existantes des parlements des États membres. Le Parlement n'a toutefois pu fournir aucun document préparatoire en ce sens. Il a présenté, en fait, deux notes internes postérieures qui comparent les réglementations nationales. Ces notes ne peuvent nous fournir aucun élément de nature à soutenir l'actuelle interprétation du Parlement. Ce serait plutôt le contraire: les notes indiquent que, dans certains pays, à savoir les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne, l'indemnité transitoire est réduite si l'ancien député perçoit d'autres revenus. Nous admettons a contrario que, dans les cinq autres pays où une indemnité transitoire existe, il n'est pas appliqué de réduction. Dans les deux premiers pays certainement, et peut-être aussi dans les autres, il semble donc qu'en principe l'indemnité transitoire soit également accordée, même si elle est parfois réduite, aux députés qui quittent le Parlement pour exercer une autre activité.

11. S'agissant du *contexte* de la réglementation dans son ensemble, Mme Beate Weber se réfère aux articles 1er et 2 de la réglementation. Ces articles indiquent qu'il est également tenu compte des mandats incomplets, c'est-à-dire des mandats de moins de cinq ans. Le Parlement répond à cela que la réglementation peut certes être appliquée à des mandats incomplets acquis en cours de législature, mais pas à des mandats qui prennent fin en cours de législature. Le Parlement n'a cependant pas fourni le moindre élément au soutien de cette interprétation. Bien que les articles cités visent l'hypothèse d'un mandat inférieur à cinq ans, ils ne font pas de distinction semblable à celle préconisée par le Parlement. Nous ne saurions dès lors nous rallier à cette interprétation. Le Parlement se réfère, en outre, à l'article 2, deuxième phrase, de la réglementation. Selon cette disposition, « le droit à l'indemnité provisoire 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 ». Selon le Parlement, cette énumération serait exemplative et serait l'expression du principe général selon lequel il n'est pas accordé d'indemnité au député qui quitte le Parlement pour assumer une autre fonction. Nous ne pouvons pas davantage suivre cette interprétation. Rien n'indique que l'énumération citée ne serait pas exhaustive. Si l'on visait une exclusion plus générale, on aurait pu la formuler clairement.

12. Enfin, nous examinerons encore l'argument du Parlement selon lequel son bureau aurait donné, le 12 décembre 1990, une interprétation contraignante de la réglementation et qu'il en résulterait que Mme Beate Weber n'a pas droit à une indemnité transitoire.

La réglementation a été arrêtée dans sa version initiale par le Parlement européen le 18 mai 1988. Naturellement, le bureau est compétent pour modifier cette réglementation, comme il l'a fait le 24 juin 1992, c'est-à-dire à un moment qui n'est plus pertinent pour la présente affaire [16]. La décision du 12 décembre 1990 est toutefois

16 — Il ressort néanmoins de ces modifications que l'indemnité transitoire est due *également* au député qui se démet de son mandat de son propre chef, à condition qu'il ait exercé son mandat pendant trois ans au moins. Il est précisé que les revenus provenant d'une fonction publique ou communautaire sont déduits.

d'une tout autre nature. Les documents fournis par le Parlement à la Cour, plus précisément les extraits des procès-verbaux du collège des questeurs des 18 octobre et 8 novembre 1990, montrent que la question de savoir si la réglementation du 18 mai 1988 s'applique également aux députés qui quittent volontairement le Parlement en cours de législature a, notamment, été examinée. A la suite de cet examen de cas concrets, le bureau du Parlement a déclaré, le 12 décembre 1990 (deux jours avant le départ du Parlement de Mme Beate Weber), qu'il convenait de considérer l'indemnité transitoire comme une indemnité de fin de législature, mais que le collège des questeurs examinerait néanmoins individuellement les requêtes suffisamment motivées avant de faire rapport au bureau [17].

Dans son mémoire en défense, le Parlement européen affirme que cette interprétation donnée par son bureau constitue une interprétation authentique, et par conséquent contraignante, parce qu'elle émane de l'organe qui a arrêté lui-même la réglementation. Cet argument ne nous convainc nullement. La technique de l'« interprétation authentique » de textes est une technique qu'il convient de manier avec prudence étant donné qu'elle implique la reconnaissance d'un effet rétroactif au texte « nouvellement » interprété. Une telle rétroactivité, qui déroge à la façon normale de légiférer et va à l'encontre du principe de la sécurité juridique, ne peut, à notre avis, être appliquée que de manière tout à fait exceptionnelle et doit s'accompagner de la motivation nécessaire. Elle ne peut pas, comme c'est le cas en l'espèce, être imposée incidemment, à l'occasion de l'application de la réglementation existante à des cas concrets. En outre, l'interprétation retenue par le bureau le 12 décembre 1990 heurte encore sur un autre point le principe de la sécurité juridique. En effet, après avoir d'abord posé en principe que la réglementation ne s'applique qu'à la fin du mandat en fin de législature, l'interprétation retenue autorise ensuite des dérogations individuelles sans indiquer les critères qui seront appliqués à cet égard. Il nous paraît difficile de mettre cette interprétation en concordance avec le principe de la sécurité juridique dont la Cour a admis qu'il constitue, lorsqu'il s'agit d'une réglementation comportant des conséquences financières, une exigence contraignante [18]. Adapté à l'affaire qui nous occupe, cela signifie que les intéressés doivent être en mesure de prévoir avec certitude dans quels cas ils peuvent ou non être exclus du bénéfice d'un avantage financier tel que l'indemnité transitoire.

13. Compte tenu des développements qui précèdent, nous sommes d'avis que les termes de la réglementation ne fournissent pas de réponse définitive à la question de savoir si les députés qui quittent volontairement le Parlement européen en cours de législature sont exclus du bénéfice de l'indemnité transitoire. L'objectif et la genèse de la réglementation, ou le contexte dans lequel figure la disposition, ne permettent pas davantage de conclure à pareille

17 — Il ressort du procès-verbal du collège des questeurs du 8 novembre 1990 que le collège préconisait le versement d'une indemnité transitoire au député ayant cessé volontairement son mandat. Il semble que la décision du bureau du 12 décembre 1990 vise ce cas lorsqu'elle parle d'un examen individuel.

18 — Arrêt du 15 décembre 1987, Irlande/Commission (325/85, Rec. p. 5041). Le point 18 est ainsi libellé: « Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables. Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose. »

exclusion. L'interprétation retenue par le bureau du Parlement le 12 décembre 1990 ne saurait, à notre avis, être considérée comme contraignante, puisqu'elle n'est pas conforme au principe de la sécurité juridique.

14. En conséquence, nous proposons à la Cour de déclarer le recours de Mme Beate Weber recevable, d'annuler la décision de refus du Parlement du 2 octobre 1991 et de condamner le Parlement européen aux dépens.