



Recueil de la jurisprudence

Affaire T-309/21

**TC
contre
Parlement européen**

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 7 juin 2023

« Droit institutionnel – Réglementation concernant les frais et indemnités des députés au Parlement – Indemnité d’assistance parlementaire – Recouvrement des sommes indûment versées – Délai raisonnable – Charge de la preuve – Droit d’être entendu – Protection des données à caractère personnel – Article 9 du règlement (UE) 2018/1725 – Article 26 du statut »

1. *Recours en annulation – Personnes physiques ou morales – Intérêt à agir – Nécessité d’un intérêt né et actuel – Décision de retrait partiel ou de remplacement de l’acte attaqué en cours d’instance – Non-lieu partiel à statuer (Art. 263 TFUE)*

(voir points 38, 39)

2. *Parlement européen – Membres – Frais et indemnités – Indemnité d’assistance parlementaire – Contrôle ayant trait à l’utilisation des frais d’assistance parlementaire – Charge de la preuve (Décision du bureau du Parlement européen portant mesures d’application du statut des députés au Parlement européen, art. 33, § 1, 2^e phrase, et 68)*

(voir points 49-53, 89)

3. *Budget de l’Union européenne – Règlement financier – Recouvrement des créances de l’Union sur les tiers – Délai de communication d’une note de débit – Précision réglementaire du délai pour l’envoi de la note de débit au débiteur – Principe du délai raisonnable – Applicabilité – Absence (Règlement du Parlement européen et du Conseil 2018/1046, art. 98, § 2, 2^e al.)*

(voir points 61, 62)

4. *Parlement européen – Membres – Frais et indemnités – Recouvrement de sommes indûment versées – Droit d’être entendu avant l’adoption de toute décision susceptible d’affecter de manière défavorable le membre – Demande de communication d’éléments nécessaires pour la formulation d’observations – Inclusion*

(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, § 2)

(voir points 89, 90)

5. *Parlement européen – Membres – Frais et indemnités – Recouvrement de sommes indûment versées – Droit d'être entendu avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable le membre – Demande par l'institution d'observations concernant des éléments indisponibles pour le membre – Garantie de l'effet utile et effectif du droit d'être entendu – Portée – Droit de communication des éléments au membre – Inclusion – Condition – Mise en balance entre le droit à la protection des données personnelles et le droit d'être entendu*

(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, § 2 ; règlement du Parlement européen et du Conseil 2018/1725, art. 9)

(voir points 112-117)

Résumé

Par un arrêt du 7 mars 2019, L/Parlement¹, le Tribunal avait annulé la décision du Parlement européen de résilier le contrat d'assistant parlementaire accrédité de L (ci-après l'« APA »), accrédité aux fins de l'assistance de TC, le requérant, député européen, pour rupture du lien de confiance au motif qu'il n'avait pas respecté les règles relatives aux autorisations d'exercice d'activités extérieures. Le Tribunal avait en effet constaté qu'il ressortait des éléments du dossier que non seulement le requérant avait connaissance des activités extérieures de l'APA, mais que, en outre, il en était à l'initiative directe.

À la suite de cet arrêt, le secrétaire général du Parlement a informé le requérant de l'ouverture d'une procédure de recouvrement de sommes indûment versées², concernant l'assistance parlementaire apportée au requérant par l'APA. Il a invité par la même occasion le requérant à présenter, dans un délai de deux mois, des observations et des éléments de preuve visant à réfuter les conclusions préliminaires du Parlement sur les activités extérieures que l'APA avait exercées et à prouver que ce dernier avait effectivement exercé des fonctions d'assistant parlementaire accrédité. En réponse, le requérant a adressé au Parlement des observations et des éléments de preuve complémentaires, tout en demandant un certain nombre de documents et d'informations relatifs au dossier personnel de l'APA au Parlement, les copies des correspondances échangées par l'APA avec les représentants du Parlement concernant son travail et le dossier complet de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 7 mars 2019. Le Parlement a partiellement fait droit aux demandes de documents et d'informations du requérant.

Par décision du 16 mars 2021 (ci-après la « décision attaquée »), le secrétaire général du Parlement a considéré qu'une somme d'argent avait été indûment prise en charge par cette institution dans le cadre de l'emploi de l'APA et qu'elle devait être recouvrée auprès du requérant³. Consécutivement, le directeur général des finances du Parlement a émis, le 31 mars 2021, une note de débit ordonnant le recouvrement de ladite somme.

¹ Arrêt du 7 mars 2019, L/Parlement (T 59/17, EU:T:2019:140).

² En vertu de l'article 68 de la décision du bureau du Parlement des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (JO 2009, C 159, p. 1, ci-après les « MAS »).

³ En application de l'article 68, paragraphe 1, des MAS.

Saisi d'un recours en annulation contre la décision attaquée, qu'il accueille, le Tribunal se prononce sur le droit d'un débiteur d'invoquer une violation du principe du délai raisonnable lorsque l'institution lui envoie une note de débit dans le délai de cinq ans, fixé par le règlement financier, réaffirme l'importance du respect du principe du droit d'être entendu dans les procédures de recouvrement de frais d'assistance parlementaire ouvertes par le Parlement à l'encontre de ses membres et, enfin, tranche la question inédite du droit de se prévaloir, au titre de la garantie du droit d'être entendu, de motifs d'intérêt public pour obtenir la transmission de données à caractère personnel.

Appréciation du Tribunal

En premier lieu, le Tribunal rejette le moyen tiré de la violation du principe du respect du délai raisonnable, au motif que le Parlement aurait fondé la décision attaquée sur des données de l'affaire L/Parlement, pour lequel la requête avait été introduite en avril 2017.

À ce titre, il rappelle que l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union énonce le principe du respect du délai raisonnable, qui fait partie intégrante du droit à une bonne administration et que le respect d'un délai raisonnable est requis dans tous les cas où, dans le silence des textes, les principes de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime font obstacle à ce que les institutions de l'Union et les personnes physiques ou morales agissent sans aucune limite de temps. En revanche, lorsque l'administration agit dans le délai qui lui est spécifiquement prescrit par un texte, il ne saurait être valablement allégué que les exigences découlant du droit à voir ses affaires traitées dans un délai raisonnable sont méconnues.

Or, contrairement à la réglementation antérieure⁴ celle applicable en l'espèce⁵ prévoit désormais que l'ordonnateur envoie la note de débit immédiatement après la constatation de la créance et au plus tard dans un délai de cinq ans à compter du moment où l'institution de l'Union est en mesure de faire valoir sa créance.

Il n'y a donc pas lieu, en l'espèce, d'avoir recours au principe du respect du délai raisonnable pour apprécier le délai dans lequel la note de débit a été envoyée. En outre, le Tribunal relève que, d'une part, la note de débit a été adressée au requérant immédiatement après la constatation de la créance, dans la décision attaquée, et que, d'autre part, le moment auquel le Parlement a été en mesure de faire valoir sa créance coïncide avec le dépôt de la requête dans l'affaire L/Parlement ou avec le prononcé de l'arrêt dans cette dernière affaire, de sorte que le délai de cinq ans prévu par le règlement financier en vigueur a été respecté par le Parlement.

En second lieu, le Tribunal accueille le moyen tiré de la violation du droit d'être entendu. À titre liminaire, il rappelle que le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard est garanti, de manière particulière, par les MAS⁶, en vertu desquelles le député concerné est entendu préalablement à l'adoption de toute décision dans cette matière. Ce droit garantit à toute personne la possibilité

⁴ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1), et le règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission, du 29 octobre 2012, relatif aux règles d'application du règlement n° 966/2012 (JO 2012, L 362, p. 1).

⁵ Article 98, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁶ Article 68, paragraphe 2, des MAS.

de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts.

En l'espèce, le Tribunal constate que plusieurs demandes de documents et d'informations du requérant au Parlement ont été rejetées, sous réserve des documents concernant la fin du contrat de l'APA.

Il rappelle que, en cas de doute sur le caractère régulier de l'utilisation des frais d'assistance parlementaire versés au profit d'un APA, c'est au parlementaire qu'il incombe d'établir que cet APA a travaillé pour lui, en relation avec son mandat parlementaire, pendant toute la période au cours de laquelle ces frais ont été versés. En outre, lorsqu'il est invité à fournir cette preuve, le parlementaire doit communiquer au Parlement, dans le délai imparti, les éléments qui se trouvent en sa possession. Si d'autres éléments paraissent pertinents, il peut en demander la communication aux institutions, aux organismes et aux agences de l'Union qui en disposent, sur le fondement du droit d'être entendu, dès lors qu'ils concernent des données nécessaires pour lui permettre de formuler ses observations d'une manière utile et effective sur la mesure de recouvrement envisagée. Le Parlement qui reçoit une telle demande ne peut refuser de fournir les données réclamées sans violer le droit d'être entendu, sauf à invoquer, au soutien de ce refus, des motifs pouvant être considérés comme étant justifiés au regard, d'une part, des circonstances de l'espèce et, d'autre part, des règles applicables.

Le Tribunal examine donc si les motifs invoqués par le Parlement pour ne pas communiquer les données demandées par le requérant présentent un caractère justifié.

Premièrement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande du requérant concernant la communication de « tous les courriels des années 2015, 2016 et 2019 » et la correspondance échangée par celui-ci avec les services compétents du Parlement concernant le travail de l'APA. Il rappelle que chaque institution organise ses travaux dans le respect des règles qui lui sont applicables et qu'elle peut édicter et considère que, en l'espèce, le Parlement pouvait limiter la période de conservation des courriels des députés, en leur permettant de les sauvegarder dans des dossiers personnels. Toutefois, il détermine si, en l'espèce, cette politique a été mise en œuvre d'une manière assurant le respect du droit d'être entendu.

Or, il constate que, dès le début de l'année 2016, le Parlement a eu connaissance d'une situation conflictuelle entre le requérant et l'APA quant au fait que celui-ci exerçait ou non ses activités pour le requérant dans le respect des règles régissant l'assistance parlementaire. Par conséquent, dès ce moment, il convenait que le Parlement assure la conservation des courriels susceptibles d'établir la nature exacte des activités de l'APA durant le déroulement de la procédure de licenciement et, si celle-ci donnait lieu à d'autres procédures, juridictionnelles ou administratives, telles qu'une procédure de recouvrement, aussi longtemps que ces autres procédures restaient ouvertes.

Par ailleurs, la possibilité d'effectuer un archivage personnel ne saurait avoir pour effet d'affranchir le Parlement de l'obligation d'assurer la conservation de tout courriel pertinent pour établir que, conformément aux règles que s'est données l'institution, un APA a exercé ses activités, de manière effective et exclusive, pour le parlementaire auquel il était affecté, en lien direct avec le mandat de ce dernier. Il ajoute que cette possibilité ne saurait affranchir le Parlement de l'obligation de communiquer les courriels ainsi conservés, lorsque, en application du droit d'être

entendu, lequel présente un caractère fondamental dans l'ordre juridique de l'Union, il est sollicité en ce sens par le parlementaire concerné qui, comme en l'espèce, fait l'objet d'une procédure de recouvrement pour utilisation irrégulière des frais d'assistance parlementaire.

Deuxièmement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande concernant le « dossier personnel » de l'APA (tous les documents liés à son recrutement et à son travail), y compris les informations relatives au nombre de fois où la protection du Parlement a été sollicitée pour cet APA, et les données relatives à sa présence pouvant être extraites de sa carte d'accès au Parlement.

S'agissant du motif pris de ce que la transmission de ces données était contraire au règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données⁷, certes, le Tribunal convient que, dès lors qu'elles devaient servir à sa défense dans le cadre de la procédure de recouvrement, les données réclamées par le requérant ne pouvaient être considérées comme étant « nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le destinataire »⁸. Pour la même raison, il ne saurait être considéré que la transmission desdites données au requérant répondait à un « but spécifique d'intérêt public »⁹.

Toutefois, le Tribunal relève que la demande d'observations adressée par le Parlement au requérant afin de lui permettre d'exercer son droit d'être entendu est fondée, en l'espèce, sur des éléments détenus par cette institution sans être connus, le cas échéant, du requérant ou sur des éléments dont le requérant avait connaissance lorsqu'il était le supérieur hiérarchique de l'APA, mais dont il ne dispose plus.

Partant, au regard de l'importance reconnue au droit d'être entendu, la circonstance que de tels éléments puissent se trouver dans le « dossier personnel » de l'APA ne saurait, en tant que telle, faire obstacle à ce que ces éléments soient communiqués au requérant afin de lui permettre de formuler ses observations d'une manière utile et effective, dans le cadre de l'exercice dudit droit.

En effet, le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu, mais doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance, à ce titre, avec d'autres droits fondamentaux, dans le cadre d'une démarche accordant à chacun des droits impliqués la place qui lui revient, au regard des faits de l'espèce, dans l'ordre juridique de l'Union, conformément au principe de proportionnalité. La nécessité d'assurer une telle mise en balance entre le droit à la protection des données personnelles et les autres droits fondamentaux reconnus dans cet ordre juridique est soulignée par le législateur de l'Union dans le règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹⁰, dont le règlement sur la protection de données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union est l'équivalent.

⁷ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39).

⁸ Au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement 2018/1725.

⁹ Au sens l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725.

¹⁰ Considérant 4 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

Le Tribunal en conclut qu'il ne saurait être admis que le Parlement puisse inviter le requérant à se prononcer de manière utile et effective sur des éléments figurant, le cas échéant, dans le dossier de l'APA, sans, comme en l'espèce, lui donner accès à ces éléments, après avoir mis en balance, d'une part, l'intérêt de cet APA à ce que les données le concernant ne soient pas transmises à des tiers et, d'autre part, l'intérêt du requérant à présenter ses observations de manière utile et effective dans le cadre de la procédure en recouvrement ouverte contre lui.

S'agissant du motif pris de ce que la transmission de ces données était contraire aux dispositions du statut des fonctionnaires de l'Union européenne sur les dossiers individuels des fonctionnaires et agents¹¹, applicable aux assistants parlementaires, le Tribunal constate que la confidentialité des pièces en cause ne saurait être opposée au requérant, qui est au demeurant l'auteur de certains des documents concernés en tant que supérieur hiérarchique de l'APA, dans la mesure nécessaire à l'exercice par le requérant de son droit d'être entendu.

Enfin, troisièmement, le Tribunal écarte les motifs invoqués par le Parlement pour rejeter la demande du requérant concernant le dossier relatif à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 7 mars 2019. En effet, quant au fait que le Tribunal a accordé l'anonymat à l'APA dans la procédure ayant donné lieu à cet arrêt, le Tribunal rappelle que l'anonymat vise à omettre le nom d'une partie au litige ou celui d'autres personnes mentionnées dans le cadre de la procédure concernée, ou encore d'autres données dans les documents afférents à l'affaire auxquels le public a accès. En revanche, l'anonymat octroyé par le Tribunal ne concerne pas la confidentialité des éléments versés au dossier de ladite procédure en dehors de celle-ci, dans le cadre des relations entre les parties et des tiers. Par conséquent, la décision du Tribunal relative à l'anonymat n'interdisait pas au Parlement de communiquer au requérant les pièces échangées dans l'arrêt du 7 mars 2019, qui étaient susceptibles d'être pertinentes aux fins de l'exercice par le requérant de son droit d'être entendu.

¹¹ Article 26 du règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, tel que modifié.