

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MAURICE LAGRANGE

apresentadas em 30 de Abril de 1964 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

Por decisão de 29 de Maio de 1963, o tribunal d'arrondissement do Luxemburgo (Secção Correccional) solicitou que o Tribunal de Justiça se pronunciasse, a título prejudicial, sobre a interpretação dos Tratados Europeus (passamos a citar) «sobre os pontos e textos assinalados e quaisquer outros necessários para determinar a duração das sessões das Assembleias das Comunidades Europeias e resolver assim a questão da imunidade parlamentar dos arguidos na data de 6 de Novembro de 1962».

Com efeito, o Tribunal recorda-se de que dois membros da Câmara de Deputados do Grão-Ducado, que são também membros do Parlamento Europeu, invocaram a sua imunidade parlamentar nesta dupla qualidade a fim de fazer declarar inadmissível uma acção proposta contra eles por difamação e injúrias publicadas na imprensa. Na sequência de um processo muito complicado, foi feita uma citação em 6 de Novembro de 1962, ou seja, durante as poucas horas do ano em que a Câmara dos Deputados luxemburguesa não esteve em sessão: esta, com efeito, iniciada em 7 de Novembro de 1961, encerrou-se, por força do arrêté ministériel de 29 de Outubro de 1962, que produziu efeitos em 5 de Novembro de 1962, enquanto que a nova sessão ordinária devia iniciar-se na primeira terça-feira após o dia 3 de Novembro, ou seja, no dia

6 às 3 horas da tarde! Deste modo, a imunidade não existia na ordem jurídica interna, mas a questão continuava em aberto a propósito da qualidade dos arguidos enquanto membros do Parlamento Europeu.

Neste aspecto, o tribunal nacional teve dúvidas sobre se o Parlamento Europeu estava em sessão, ordinária ou extraordinária, em 6 de Novembro de 1962, dúvidas essas que resultam, nomeadamente, da incerteza dos textos dos Tratados relativos à duração das sessões. Ora, esta questão necessitava de ser esclarecida, uma vez que, nos termos dos artigos 9.º de cada um dos três Protocolos relativos aos Privilégios e Imunidades, é apenas «*enquanto durarem as sessões da Assembleia*» que os seus membros beneficiam (...) «no seu território nacional, das imunidades reconhecidas aos membros do Parlamento do seu país». Por esta razão, considerando que para a composição do litígio lhe era necessária uma decisão prévia e usando da faculdade que lhe oferecem o artigo 177.º, segundo parágrafo, e o artigo 150.º, segundo parágrafo, dos Tratados CEE e Euratom, o tribunal (citamos o dispositivo da decisão) «remete as partes para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a fim de que este órgão jurisdicional interprete os Tratados invocados pelos arguidos, sobre os pontos e textos assinalados e quaisquer outros necessários para determinar a duração das sessões das Assembleias das Comunidades Europeias e resolver assim a questão da imunidade parlamentar dos arguidos na data de 6 de Novembro de 1962».

* Língua original: francês.

I

Em primeiro lugar, devem ser resolvidas várias questões processuais e de competência.

A. A *primeira* diz respeito à *validade do reenvio* para o Tribunal de Justiça. Com efeito, o tribunal «remete *as partes* para o Tribunal de Justiça», enquanto que devia ter sido ele próprio a efectuar o reenvio. No entanto, a este respeito não existem dificuldades: existiu um efectivo reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça através de uma transmissão directa do chefe de Secretaria do tribunal nacional dirigida ao secretário do Tribunal de Justiça, e não através das partes: assim, o reenvio foi feito nos termos do Tratado.

B. O *segundo problema* diz respeito ao *objecto das questões suscitadas*. Este ponto é mais delicado, uma vez que interfere directamente na competência do Tribunal. Com efeito, esta competência tem um duplo limite:

- 1) Um limite resultante do artigo 177.º: é necessário que o pedido diga respeito a uma questão relativa à interpretação do Tratado ou à validade ou à interpretação de um acto das instituições comunitárias: trata-se de uma interpretação abstracta, não podendo o Tribunal de Justiça, em caso algum, substituir-se ao juiz nacional para resolver o litígio de que este deve conhecer.
- 2) O limite resultante da questão suscitada: o Tribunal de Justiça só pode responder a esta questão, e não a outras, sem ter que julgar da oportunidade ou da pertinência da questão relativamente à decisão no processo principal.

E, em primeiro lugar, o que pede exactamente o tribunal? Se nos ativermos ao dispositivo da decisão, verifica-se que o tribunal não menciona os textos cuja interpretação solicita e não especifica a natureza das dificuldades de interpretação com que se debate. Todavia, se considerarmos os fundamentos da decisão, é claro que o tribunal deseja ser esclarecido sobre o problema da *duração das sessões* do Parlamento Europeu, na medida em que este problema comanda a solução do litígio a respeito da existência de uma imunidade em 6 de Novembro de 1962, e que as dúvidas que tem dizem respeito à interpretação do artigo 22.º do Tratado CECA e aos artigos 139.º do Tratado CEE e 109.º do Tratado Euratom, textos expressamente citados nos fundamentos da decisão. Ora, basta ler estes artigos para verificar que a falta de concordância entre eles, por um lado, e, por outro, a inexistência, nos Tratados de Roma, de qualquer disposição relativa ao *encerramento* da sessão ordinária provocam dificuldades de interpretação quanto à duração das sessões, dificuldades essas que caem na competência do Tribunal de Justiça. Quanto a este, como foi lembrado na audiência, nunca hesitou em fazer o esforço necessário para retirar das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio as que se incluem na sua competência própria de interpretação. No caso em apreço, esse esforço parece ser pouco considerável no que diz respeito aos Tratados.

No entanto, a simples interpretação dos textos dos Tratados referidos na decisão não bastaria para permitir ao tribunal resolver o litígio. É necessário também ter em conta o Regimento do Parlamento Europeu, adoptado em aplicação do artigo 25.º do Tratado CECA e dos artigos 142.º do Tratado CEE e 112.º do Tratado Euratom, Regimento esse que inclui disposições sobre as sessões do Parlamento. Ora, essas disposições também suscitam questões relativas à sua interpretação, e mesmo à apreciação da sua validade em relação aos Tratados, sendo todas essas questões também da competência do Tribu-

nal de Justiça nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE e do artigo 150.º do Tratado Euratom. Ainda que a decisão de reenvio não incluía um pedido explícito sobre estes pontos, consideramos que o Tribunal de Justiça também se deve pronunciar sobre eles. Pensamos responder assim ao desejo do tribunal que solicita uma interpretação não apenas dos «textos assinalados», mas de «*quaisquer outros*» que lhe permitam resolver a questão em causa.

C. Terceiro problema: O Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre as questões que lhe foram submetidas, *na medida em que elas dizem respeito à interpretação do Tratado CECA?*

Ainda que o Tratado de Paris não tenha instituído qualquer processo de reenvio para o Tribunal, como fizeram os Tratados de Roma, uma interpretação, certamente ousada, mas em nossa opinião defensável, pode conduzir a admitir que este artigo inclui uma atribuição geral, se não exclusiva, de competência ao Tribunal de Justiça no que diz respeito à interpretação do Tratado e dos regulamentos de execução, e, por conseguinte, autoriza, se não exige, o reenvio para o Tribunal, a título prejudicial, sempre que essas questões são suscitadas perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

Todavia, no caso em apreço, não é necessário tomar posição sobre esta questão delicada. Com efeito, as disposições do artigo 22.º do Tratado CECA são perfeitamente claras e não necessitam, de forma alguma, de ser interpretadas. As dificuldades residem inteiramente nos Tratados de Roma e no Regimento do Parlamento Europeu: com efeito, o problema da aplicação simultânea a uma instituição comum de disposições divergentes dos Tratados de Paris e de Roma diz respeito unicamente à interpretação destes últimos, nomeadamente do artigo 232.º do Tra-

tado CEE e da Convenção relativa às instituições comuns. Quanto às disposições «obscuras», na medida em que regulam a abertura das sessões sem nada dizer sobre o seu encerramento, são as dos Tratados de Roma. Finalmente, no que diz respeito ao Regimento, a competência do Tribunal de Justiça encontra-se suficientemente fundamentada, tanto no que diz respeito à interpretação como à apreciação da validade, pelos artigos 177.º do Tratado CEE e 150.º do Tratado Euratom e, evidentemente, a apreciação da validade deve eventualmente ser feita tanto em relação ao Tratado CECA como aos dois outros.

D. Quarto problema: A questão suscitada pelo tribunal d'arrondissement do Luxemburgo deve ser *considerada sem objecto*, pelo facto de o autor ter dirigido um pedido de levantamento de imunidade parlamentar ao Parlamento Europeu, que se encontra actualmente pendente nessa instituição?

Não é essa a nossa opinião. O tribunal que deve julgar o litígio no processo principal é, com efeito, o único juiz da questão de saber se, pelo facto de ter solicitado o levantamento da imunidade, o autor deve ser considerado como tendo renunciado à sua tese segundo a qual o Parlamento Europeu não se encontrava em sessão a 6 de Novembro de 1962. Da mesma forma, ele é o único juiz da oportunidade de aguardar para se pronunciar sobre a acusação que o Parlamento Europeu tenha ele próprio decidido sobre o levantamento da imunidade. Quanto ao Tribunal de Justiça, é obrigado a pronunciar-se sobre a questão prejudicial que lhe foi regularmente submetida e em relação à qual se reconhece competente.

O único problema para o Tribunal de Justiça é um problema de oportunidade: deve decidir imediatamente, ou, pelo contrário, aguardar a decisão do Parlamento Europeu?

Pensamos que é preferível a primeira solução. Com efeito, tudo depende da decisão a ser tomada. Se essa decisão for no sentido do levantamento da imunidade, a questão submetida ao Tribunal deverá, sem dúvida, ser considerada sem objecto, mas, no caso contrário, poderiam surgir problemas de conflito extremamente delicados, tanto para o Tribunal de Justiça como para o órgão jurisdicional nacional, quanto à autoridade que devem reconhecer à decisão do Parlamento, conflitos esses que há todo o interesse em evitar: ora, é evidente que não é possível prever o sentido da decisão. Aliás, em ambos os casos, o Parlamento seria obrigado a tomar partido, pelo menos implicitamente, sobre as questões de princípio que foram submetidas ao Tribunal e, assim, há o maior interesse em que essas questões sejam *previamente* resolvidas pelo Tribunal.

II

Estando o terreno desbravado, debruçemo-nos sobre o mérito.

A Convenção relativa às Instituições comuns só efectuou a concordância dos textos relativos à Assembleia num ponto, a composição da instituição, que foi objecto de uma alteração do artigo 21.º do Tratado CECA: o artigo 22.º, que nos interessa, não sofreu qualquer alteração. Portanto, nos termos da doutrina que resulta nomeadamente do artigo 232.º do Tratado CEE e que até agora foi seguida noutros domínios, por exemplo, no domínio orçamental, devem *aplicar-se concorrentemente* os três Tratados; é, aliás, nesse sentido que vai o Regimento do Parlamento Europeu.

Se procedermos a uma comparação do artigo 22.º do Tratado CECA e do artigo 139.º

do Tratado CEE ¹, verifica-se em primeiro lugar a existência de regras comuns:

- 1) Existência de uma sessão anual: «a Assembleia realiza uma sessão anual».
- 2) «Reunião por direito próprio» numa determinada data.
- 3) Possibilidade de a Assembleia «se reunir em sessão extraordinária a pedido da maioria dos seus membros», assim como do Conselho, da Alta Autoridade (para a CECA) e da Comissão (para a CEE e a Euratom).

Por outro lado, existem duas divergências:

- 1) A data diferente fixada para a reunião por direito próprio: segunda terça-feira de Maio para a CECA e terceira terça-feira de Outubro para as duas outras Comunidades.
- 2) Fixação de uma data-limite para a sessão anual na CECA («a sessão não pode prolongar-se para além do fim do ano financeiro em causa», ou seja, 30 de Junho); ausência de qualquer regra a esse respeito nos outros dois Tratados.

Nestas condições, o Parlamento Europeu foi levado a instituir no seu Regimento o sistema seguinte (artigo 1.º do Regimento):

- 1. O Parlamento realiza uma sessão anual.

1 — Para maior comodidade, a partir de agora abstrairmos do Tratado Euratom, cujas disposições, como todos sabemos, são idênticas às do Tratado CEE.

2. Reúne-se por direito próprio na segunda terça-feira de Maio e na terceira terça-feira de Outubro e delibera soberanamente quanto à duração das interrupções da sessão.

A título excepcional, a Mesa alargada prevista no artigo 13.º, deliberando por maioria dos seus membros, pode alterar a duração das interrupções fixadas, por decisão fundamentada tomada pelo menos 15 dias antes da data previamente marcada pelo Parlamento para o reinício da sessão, sem que essa data possa ser adiada por período superior a 15 dias (parágrafo acrescentado por uma resolução do Parlamento de 28 de Junho de 1963, JO de 12.7.1963).

3. O Parlamento pode ser convocado extraordinariamente pelo seu presidente, a pedido da maioria dos seus membros ou a pedido da Alta Autoridade, de uma das Comissões Europeias ou de um dos Conselhos.

Assim, o regime adoptado pelo Parlamento Europeu baseia-se na existência de *uma* sessão anual, que nunca é encerrada (nem suspensa, aliás), mas *interrompida* em datas e durante períodos fixados pelo próprio Parlamento e, excepcionalmente, em determinadas condições, pela «Mesa alargada».

Este sistema é compatível com os Tratados? À primeira vista, poder-se-ia duvidar. Com efeito, parece dar à «sessão anual» prevista pelos Tratados um carácter permanente que é contrário aos textos: o artigo 22.º do Tratado CECA situa expressamente a duração da sessão anual entre duas datas precisas; quanto ao artigo 139.º do Tratado CEE, ao não fixar qualquer data para o encerramento da sessão anual, pretendeu simplesmente deixar à Assembleia a possibilidade de fixar ela própria essa data, mas não permitir-lhe estar per-

manentemente em sessão: a abertura da sessão supõe o seu encerramento, que o Parlamento nunca pronuncia, e, por outro lado, a permanência da sessão é incompatível com a instituição de um regime de sessões extraordinárias previsto pelos Tratados.

No entanto, numa segunda análise, não pensamos que o Regimento do Parlamento Europeu seja, no ponto que nos ocupa, contrário aos Tratados.

Em primeiro lugar, o Regimento tem o cuidado de precisar que o Parlamento «reúne-se por direito próprio na segunda terça-feira de Maio e na terceira terça-feira de Outubro», nos termos das disposições dos Tratados. É verdade que não enuncia qualquer regra quanto ao *encerramento* da sessão. Mas deve notar-se que os próprios Tratados não falam de «encerramento» (como não falam de «abertura»), e não compete ao Parlamento legislar sobre este ponto que, com efeito, é de carácter constitucional. A abertura do Parlamento, que, em determinadas Constituições, é um acto solene do Chefe de Estado, sobretudo nos regimes monárquicos, opõe-se geralmente à regra da «reunião por direito próprio», que constitui uma prerrogativa de soberania reconhecida ao Parlamento. Quanto ao «encerramento», trata-se também de uma prerrogativa constitucional, frequentemente reconhecida ao poder executivo: era esse o caso da Constituição francesa de 1875; é ainda o caso da Constituição luxemburguesa, para citar apenas dois exemplos.

Os Tratados Europeus, que, apesar de bastantes analogias, não têm o carácter de uma Constituição, em toda a acepção da palavra, não eram obrigados a ter em conta essas considerações. Bastava-lhes determinar em que condições se reuniria e encerraria a Assembleia Parlamentar. Neste aspecto, como já vimos, não existem dúvidas de que pre-

tenderam excluir um regime de *permanência* das sessões, ou seja, um regime no qual a Assembleia estaria *reunida* em permanência. Ao organizar um sistema que prevê «interrupções» da sessão, o Parlamento Europeu agiu em conformidade com esta regra.

Estes períodos durante os quais a sessão está «interrompida» não podem ser assimilados a determinadas práticas nacionais que permitem a uma Assembleia parlamentar *suspender* a sessão, através de férias, ou, mais simplesmente, encarregando o seu presidente de a convocar para uma data posterior: nesses casos, a suspensão dos trabalhos da Assembleia não se distingue da fixação da data da próxima reunião no decurso de uma sessão, sendo essa data simplesmente adiada.

Aqui, o caso é completamente diferente: é a *própria sessão* que é «interrompida», portanto, enquanto durarem as interrupções, a Assembleia não apenas não se reúne como também *não está em sessão*. Por outro lado — e é aí que encontramos a diferença essencial com os exemplos de direito interno a que fizemos alusão —, essa prática não vai contra qualquer princípio constitucional: enquanto que em direito constitucional interno um processo que permitisse à Assembleia fixar ela própria a duração das suas sessões, sob pretexto de as «interromper» (e, portanto, de as retomar), consoante a sua vontade, poderia constituir um meio de violar as normas constitucionais relativas à duração das sessões e, por exemplo, as prerrogativas de que nesse aspecto o executivo goza, não pode ser assim nos Tratados Europeus. Com efeito, como já referimos, no sistema comunitário não existe abertura nem encerramento de sessões em que intervenha outro poder: o Parlamento Europeu reúne-se por direito próprio em determinadas datas; é ele que encerra a sessão e pode reunir-se em sessão extraordinária *a pedido da maioria dos seus membros*. Assim, parece que a disposição do Regimento, nos termos da qual

o Parlamento «delibera soberanamente quanto à duração das interrupções da sessão», sendo esta «a sessão anual», é simplesmente um processo prático através do qual a Assembleia aproveita o facto de se encontrar reunida para decidir retomar os seus trabalhos numa data posterior, sem que seja necessário obter, durante a interrupção, o número de assinaturas necessário para convocar uma reunião em sessão extraordinária: essa reunião encontra-se já decidida e a sua data fixada. Notemos apenas que, para estar em plena conformidade com as disposições dos Tratados, a decisão deveria ser tomada por *maioria dos membros* da Assembleia.

Além do mais, encontramos tanto na prática seguida pelo Parlamento Europeu como no próprio texto do Regimento uma confirmação muito nítida da distinção entre as interrupções de sessão e as simples interrupções de reuniões. No que diz respeito ao texto do Regimento, a distinção surge claramente no artigo 20.º No que se refere à prática, se tomarmos ao acaso um dos fascículos das actas dos debates, por exemplo, o fascículo n.º 61 (reunião de 4 a 8 de Fevereiro de 1963), lemos (p. 5) o seguinte:

«O Presidente — A reunião está aberta.

1. Reabertura da sessão

O Presidente — Declaro reaberta a sessão do Parlamento Europeu, que tinha sido interrompida em 23 de Novembro de 1962.»

Na página 24, o presidente fixa para o dia seguinte a próxima reunião, com a respectiva ordem do dia, e suspende a reunião. No dia seguinte, às 15 h e 30 m, limita-se a abrir

a reunião e o mesmo acontece nos dias seguintes até ao fim do «ciclo» das reuniões (para empregar um termo neutro); nesse momento, lemos (p. 230):

Agradeço aos meus colegas por terem efectuado um bom e rápido trabalho em condições por vezes difíceis e *declaro a sessão interrompida até 25 de Março de 1963.*

•7. Aprovação da acta

(Aplausos)

O Presidente — Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, do Regimento, devo submeter ao Parlamento a acta *da presente sessão* que foi elaborada à medida que se iam desenrolando os debates.

A reunião é suspensa.

(A reunião é suspensa às 11 h 30 m).•

Não há observações? (...)

Portanto, tudo se passa como se o Parlamento realizasse *várias* sessões por ano. Encontramos mesmo, em determinadas actas, uma declaração final do presidente, afirmando, *in terminis*, «*A próxima sessão realizar-se-á*» de tal data a tal data (exemplos: actas dos debates, n.º 63, p. 44; n.º 66, p. 172).

A acta foi aprovada.

8. Interrupção da sessão

O Presidente — O Parlamento esgotou a sua ordem do dia. A Mesa alargada propõe a fixação da próxima reunião para segunda-feira, 25 de Março de 1963, pelas 17 horas.

Assinalemos, finalmente, que, nos termos do seu Regimento, o Parlamento Europeu aprova a acta da última reunião antes da sessão ser declarada interrompida. Por vezes, a acta aprovada é a «*da presente sessão*» (actas n.º 61, que lemos há pouco, e n.º 66, p. 172, já citada). Ora, esta prática é conforme com os regimes que incluem várias sessões (Laferrière, *Droit constitutionnel*, 2.^a edição, p. 744). Quando há apenas interrupção de reunião, a acta é normalmente aprovada no início da reunião seguinte.

Não há qualquer oposição? (...)

A proposta foi aprovada.

A verdade é que a própria expressão «interrupção de sessão» tem uma acepção diferente, consoante se coloque num regime de sessão permanente ou, como nas Comunidades, num regime de sessões, ordinárias e extraordinárias, de duração limitada: no primeiro caso, a «interrupção» é um simples

As propostas relativas à ordem do dia serão comunicadas aos membros do Parlamento assim que forem elaboradas.

facto, por exemplo, um adiamento de reuniões de duração determinada; pelo contrário, no segundo caso, a expressão toma um sentido jurídico: é o intervalo entre as sessões (Laferrière, mesma obra, p. 992, nota 1).

contrário, as comissões podiam reunir-se entre as sessões. O Regimento do Parlamento Europeu regula a questão no artigo 39.º, nos termos do qual «as comissões se reúnem pela convocação do seu presidente ou por iniciativa do Presidente do Parlamento, *no decurso da sessão ou fora dela*».

Quanto ao argumento que foi invocado na audiência, segundo o qual as comissões parlamentares não podem reunir-se entre as sessões, não é pertinente. Com efeito, neste aspecto tudo depende das Constituições: segundo a Constituição luxemburguesa, com efeito, as reuniões das comissões durante o intervalo das sessões são proibidas. No regime da Constituição francesa de 1875, pelo

Nestas condições, e sem pôr em causa a validade do Regimento do Parlamento Europeu, que não nos parece contrário aos Tratados, consideramos que, durante a «interrupção» de sessão, o Parlamento *não está em sessão*, na acepção do artigo 9.º de cada um dos três Protocolos relativos aos Privilégios e Imunidades.

Concluimos que:

- O artigo 9.º de cada um dos três Protocolos relativos aos Privilégios e Imunidades deve ser interpretado no sentido de que a «duração das sessões da Assembleia» não inclui o período durante o qual a interrupção da sessão foi decidida pelo Parlamento Europeu nas condições previstas no seu Regimento;
- O tribunal d'arrondissement do Luxemburgo decida quanto às despesas do presente processo.