Dans l'affaire 230/81,

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par son agent Joseph Weiland, directeur des relations économiques internationales au ministère des affaires étrangères, assisté d'André Elvinger, avocat au barreau de Luxembourg, Jean Boulouis, professeur à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, et Francis Jacobs du Middle Temple, barrister, ayant élu domicile en l'étude d'André Elvinger,

partie requérante,

contre

PARLEMENT EUROPÉEN, représenté par son secrétaire général Hans-Joachim Opitz, le directeur général Francesco Pasetti-Bombardella et le conseiller juridique Roland Bieber en tant qu'agents, assistés d'Alessandro Migliazza, professeur à l'université de Milan, domicilié auprès du secrétariat général du Parlement européen, plateau du Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la résolution du Parlement européen, du 7 juillet 1981, «sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen» (JO C 234, p. 22),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

1. L'article 77 du traité CECA est libellé comme suit:

«Le siège des institutions de la Communauté sera fixé du commun accord des gouvernements des États membres.»

De même, les articles 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA disposent que

«Le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des gouvernements des États membres.»

2. Lors d'une conférence tenue à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité CECA, les 24 et 25 juillet 1952, les ministres des affaires étrangères des six États membres fondateurs de la Communauté du charbon et de l'acier ont déclaré que la Haute Autorité et la Cour de justice commenceraient leurs travaux à Luxembourg, que l'Assemblée tiendrait sa première réunion à Strasbourg et que la décision définitive sur le siège serait prise à la lumière des résultats des négociations à entreprendre sur le statut de la Sarre.

A la suite de cette décision, la première réunion de l'Assemblée commune de la CECA, de même que ses réunions suivantes, à l'exception d'une réunion à Bruxelles et d'une réunion à Rome, se sont tenues à Strasbourg. Le secrétariat général de l'Assemblée a commencé à travailler à Luxembourg, lieu où le Conseil se réunissait et où étaient présents la Haute Autorité et ses services ainsi que le secrétariat du Conseil.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des traités de Rome, la question du siège des institutions ou de leur lieu de travail n'a plus fait l'objet d'autres décisions ou déclarations.

3. Après l'entrée en vigueur des traités CEE et CEEA, les ministres des affaires étrangères des États membres ont déclaré, le 7 janvier 1958, dans un communiqué de presse, sous l'intitulé «siège»:

«Les ministres sont convenus de réunir dans le même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays, aussitôt que cette concentration sera effectivement réalisable et en conformité avec les dispositions des traités.

A l'effet de procéder au choix du siège, ils ont décidé de se réunir à nouveau avant le 1er juin 1958 . . .

. . .

Entre-temps, les commissions se réuniront, sur convocation de leurs présidents. Compte tenu du fait qu'aucun siège définitif ou provisoire n'a été fixé, les gouvernements recommandent aux commissions de tenir leurs réunions à Val Duchesse (Bruxelles) ou à Luxembourg, en fonction de raisons d'ordre pratique et de facilités matérielles.

Les conseils de ministres des deux Communautés et le bureau de la Banque d'investissement se réuniront à la diligence de leurs présidents.

L'Assemblée se réunira à Strasbourg.

...»

A la suite de cette décision, l'Assemblée a continué à tenir ses séances plénières à Strasbourg, et son secrétariat général a continué à fonctionner à Luxembourg. En ce qui concerne les réunions des ses commissions, la pratique a progressivement commencé à s'établir de les tenir fréquemment à Bruxelles, où étaient présents les membres des conseils et des commissions des deux Communautés ainsi que l'appareil administratif de ces institutions.

Au cours des années suivantes, aucune autre décision des gouvernements des États membres n'est intervenue au sujet du siège ou du lieu de travail des institutions, et la situation est restée inchangée malgré plusieurs résolutions adoptées par le Parlement européen, insistant sur la nécessité pour lui de fixer un siège.

4. Au cours de la préparation du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, des négociations ont eu lieu au sujet de l'implantation des institutions. Informé de ces négociations, le Parlement a, lors d'un vote, le 2 novembre 1964, tout en affirmant son droit de décider lui-même du lieu de travail de ses commissions et de son secrétariat, répondu par la négative à la question de savoir s'il fallait modifier la décision provisoire des gouvernements du 7 janvier 1958 sur la tenue des réunions plénières à Strasbourg.

Le 8 avril 1965, à l'occasion de la signature du traité susmentionné, les gouvernements des États membres ont adopté, en vertu de l'article 37 de ce traité, une décision, entrée en vigueur, à la même date que ce traité, le 1er juillet 1967 (JO 152, 1967, p. 18) et disposant, entre autres, ce qui suit:

«Article premier

Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés.»

«Article 4

Le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg.»

Outre ces dispositions, cette décision concernait notamment les réunions du Conseil, l'implantation de la Cour de justice et des organismes juridictionnels, et quasi juridictionnels, l'installation de la Banque européenne d'investissement, des services d'intervention financière de la Haute Autorité de la CECA et d'autres organismes et services communautaires, le transfert des services de gestion du marché du charbon et de l'acier de la Commission, ainsi que le transfert ou le maintien à Luxembourg de certains services de la Commission. Son but était, sans préjudice de la fixation du siège des institutions, de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg résultant de la création d'un Conseil unique et d'une Commission unique.

5. Le 19 juillet 1967, à la suite d'une décision prise par son bureau élargi, le Parlement a tenu pour la première fois une séance d'un jour à Luxembourg, devenue nécessaire en raison de consultations urgentes du Conseil.

Par la suite, pour des raisons fonctionnelles, toutes les périodes de session de courte durée du Parlement se sont généralement tenues à Luxembourg.

Lorsque, en 1970, les autorités luxembourgeoises ont entrepris la construction d'un nouveau bâtiment administratif pour les services du Parlement, ce bâtiment contenait, à la demande du Parlement, toutes les installations nécessaires à la tenue de séances plénières ainsi que de réunions des commissions et des groupes du Parlement.

6. Par une lettre du 4 février 1971, adressée au président du Parlement européen, le ministre français des affaires étrangères a exprimé les préoccupations du gouvernement français de voir le nombre des périodes de session prévues en dehors de Strasbourg sensiblement accru pour l'année 1971, de sorte que ce qui pouvait passer pour des cas exceptionnels tendait à revêtir un caractère régulier; il a exprimé d'expresses réserves sur les décisions y relatives du Parlement qui ne seraient ni conformes aux dispositions des traités ni aux décisions des gouvernements en la matière.

Par lettre du 8 mars 1971, le président du Parlement a répondu que la décision de fixer les périodes de session d'une durée maximale de deux jours à Luxembourg plutôt qu'à Strasbourg n'était inspirée que de considérations pratiques et ne saurait être interprétée comme une atteinte à la compétence des gouvernements de décider quant au choix du siège définitif des institutions.

Le 26 janvier 1973, le ministre français des affaires étrangères a adressé une nouvelle fois une lettre au président du Parlement, lui faisant part des sérieuses préoccupations que causait à son gouvernement l'usage adopté par le Parlement de tenir chaque année un certain nombre de ses périodes de session à Luxembourg, y compris pour la première fois, en 1973, des périodes de session de longue durée.

7. A la suite de la signature de l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, le président du Parlement a fait connaître au président du Conseil, par lettre du 6 juillet 1977, les problèmes de fonctionnement qui se posaient au Parlement dans la perspective de l'élection du Parlement au suffrage universel et de l'accroissement du nombre de ses membres. Dans cette lettre, il décrivait notamment les besoins en locaux et en salles de réunion dans les trois lieux de travail actuels, à savoir Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles, en faisant état, en particulier, de la nécessité de construire un nouveau grand hémicycle pour les séances plénières et un nombre accru de bureaux pour les parlementaires et les services du Parlement à Luxembourg.

Dans sa réponse du 22 septembre 1977, le président du Conseil a informé le Parlement que les gouvernements des États membres estimaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier, ni en droit ni en fait, les dispositions actuellement en vigueur touchant les lieux de travail provisoires de l'Assemblée, à savoir Strasbourg ainsi que Luxembourg, où restaient installés son secrétariat général et ses services, les commissions parlementaires ayant accoutumé de se réunir à Bruxelles.

Le ministre des affaires étrangères du Luxembourg, par une lettre du 19 janvier 1978 adressée au président du Parlement, a confirmé cette position du président du Conseil et a précisé que les lieux d'installation provisoires pour le Parlement étaient Strasbourg et Luxembourg.

Par une lettre du 22 septembre 1978, adressée au président du Parlement, le ministre français des affaires étrangères a protesté contre le projet de calendrier des périodes de session, établi par le bureau élargi du Parlement, pour le premier semestre de 1979, en précisant que Strasbourg était le lieu de réunion unique de l'Assemblée et que la pratique qui s'était provisoirement instaurée de tenir certaines périodes de session de courte durée à Luxembourg était en contradiction avec les décisions prises par les gouvernements des États membres, et en insistant sur la tenue à Strasbourg d'au moins trois réunions sur cinq.

Lors de la séance du Parlement du 13 février 1978, le président de celui-ci a fait une déclaration sur les actions entreprises en vue d'assurer au Parlement élu au suffrage universel direct des possibilités normales de fonctionnement dans les lieux de travail actuels, en faisant notamment état des contacts avec les autorités compétentes à Strasbourg et à Luxembourg et des solutions à l'étude à Bruxelles afin de prévoir les locaux et les installations nécessaires pour des séances plénières à Strasbourg et à Luxembourg et pour des réunions des commissions et des groupes politiques à Bruxelles.

8. Après l'élection du Parlement au suffrage universel direct, celui-ci a tenu ses premières périodes de session, entre le 17 juillet 1979 et juin 1980, à Strasbourg. Après l'achèvement du nouveau grand hémicycle à Luxembourg en juin 1980, lui permettant de se réunir en séance plénière dans cette ville, le Parlement a tenu, entre fin juin 1980 et février 1981, quatre périodes de session à Luxembourg.

Le 20 novembre 1980, le Parlement a adopté une résolution «sur le siège du Parlement européen» aux termes de laquelle, préoccupé des conditions matérielles et du coût financier de son fonctionnement, et désireux de voir mis fin au régime provisoire concernant ses lieux de travail, il a demandé aux gouvernements des États membres de prendre leur décision au plus tard le 15 juin 1981, en affirmant que, «dans le cas où les gouvernements des États membres n'auraient pas pris leur décision à la date susvisée, le Parlement n'aurait pas d'autre choix que de prendre lui-même les dispositions nécessaires pour améliorer ses propres conditions de fonctionnement.»

Le 12 janvier 1981, le Parlement a adopté une résolution par laquelle il rejetait le calendrier des périodes de session prévues par son bureau pour le premier semestre 1981, prévoyant deux périodes de session à Luxembourg; il a décidé de soumettre au vote de tous ses membres le calendrier des périodes de session en 1981 et de tenir sa période de session de juillet 1981 à Strasbourg.

Conformément à cette résolution, une proposition concernant le calendrier et les lieux des périodes de session du Parlement pour l'année 1981 a été soumise au Parlement. Cette proposition comportait exclusivement des périodes de session à Strasbourg durant le second semestre de 1981. Elle a été adoptée par le Parlement en séance plénière le 13 mars 1981.

9. Les 23 et 24 mars 1981, les chefs d'État et de gouvernement des États membres, réunis à l'occasion du Conseil européen à Maastricht, ont décidé, sous l'intitulé «siège des institutions», ce qui suit:

«Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé à l'unanimité de confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes.»

En outre, faisant suite à un mémorandum du gouvernement français visant

les difficultés rencontrées par l'Assemblée pour assumer les fonctions que lui confèrent les traités du fait de la dispersion des lieux dans lesquels elle exerce ses activités, les représentants des gouvernements des États membres se sont réunis dans le cadre d'une conférence sur le siège des institutions de la Communauté, qui s'est terminée, le 30 juin 1981, par un accord sur les conclusions suivantes:

«1. Les gouvernements des États membres constatent que, conformément à l'article 216 du traité, la fixation du siège des institutions de la Communauté relève de leur compétence exclusive.

2. La décision des gouvernements des États membres, réunis à Maastricht les 23/24 mars 1981, de maintenir le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires, relève de l'exercice de cette compétence. Elle ne préjuge pas la fixation du siège des institutions.»

Au sujet de cet accord, le président du Conseil a souligné lors d'une réunion organisée entre le Bureau élargi du Parlement et les dix ministres des affaires étrangères, le 16 novembre 1981, qu'il était apparu à la conférence que, parmi les diverses solutions imparfaites, la plus satisfaisante était le statu quo, c'est-à-dire la désignation d'un certain nombre de lieux de travail provisoires.

10. Le 7 juillet 1981, sur rapport de sa commission politique, le Parlement a adopté une résolution «sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen» (JO C 234, p. 22). Dans les considérants de cette résolution, tout en confirmant qu'il ne mettait pas en question les droits et obligations des gouvernements des États membres en la matière, le Parlement a fait état des difficultés résultant pour lui de la dispersion de ses lieux de travail dans trois lieux différents; il a considéré que le non-respect par les gouvernements des États membres de la date limite du 15 juin 1981 le contraignait à améliorer ses propres conditions de travail, et il a affirmé son droit de se réunir et de travailler au lieu de son choix. Ensuite la résolution déclare que le Parlement

«1. invite les gouvernements des États membres à respecter l'obligation que leur assignent les traités et à fixer enfin un siège unique pour les institutions de la Communauté, et souhaite qu'à cette fin, une procédure de concertation soit engagée en temps utile;

2. estime qu'il est essentiel de concentrer son travail dans un seul lieu;

3. décide, dans l'attente de la fixation définitive d'un lieu unique pour les sessions et les réunions du Parlement européen:

a) de tenir ses séances plénières à Strasbourg;

b) de tenir généralement à Bruxelles les réunions de ses commissions et de ses groupes politiques;

c) que le fonctionnement du secrétariat et des services techniques du Parlement doit être revu pour répondre aux exigences visées sous a) et b), notamment en vue d'éviter qu'une grande partie des effectifs du Parlement ne doive se déplacer constamment;

— qu'à cet effet, il y a lieu de faire appel, dans la mesure la plus large qui soit, aux moyens de télécommunication les plus modernes, tant pour les contacts personnels que pour la transmission des documents;

— qu'il y a également lieu d'utiliser les techniques les plus avancées pour faciliter la coopération entre les institutions, cependant que les liaisons routières, ferroviaires et aériennes entre les principaux centres de l'activité communautaire doivent être améliorées;

— que sous l'égide du président et du bureau élargi, les organes compétents du Parlement préciseront les mesures à prendre et évalueront leur coût; ils présenteront au Parlement, avant la fin de l'année, un rapport assorti des propositions qui s'imposent».

II — Procédure écrite et conclusions

1. Par requête déposée le 7 août 1981, le grand-duché de Luxembourg a, en application, en ordre principal, de l'article 38 du traité CECA et, en ordre subsidiaire, pour autant que de besoin, des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, introduit un recours contre la résolution adoptée par le Parlement le 7 juillet 1981.

La procédure écrite a suivi un cours régulier. A la demande du grand-duché de Luxembourg, le président de la Cour a décidé, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, d'accorder un délai supplémentaire au grand-duché de Luxembourg pour répondre à certains développements contenus dans la duplique du Parlement, sans préjudice de la question de savoir si ces développements constituent ou non un moyen nouveau au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. Le Parlement n'a pas estimé nécessaire de répondre à ces observations complémentaires du gouvernement luxembourgeois.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a cependant posé au Parlement une question concernant les installations matérielles dont il dispose à Luxembourg, à Strasbourg et à Bruxelles ainsi que sur l'évolution du nombre des fonctionnaires affectés à ces endroits; le Parlement y a répondu par écrit.

2. Le *grand-duché de Luxembourg* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer nulle et non avenue, pour incompétence et violation des formes substantielles, la délibération de l'Assemblée des Communautés européennes du 7 juillet 1981 «Résolution sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du parlement européen»;

— statuer sur les frais ce qu'en droit il appartiendra.

Le *Parlement européen* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer le recours irrecevable;

— le rejeter quant au fond;

— condamner la partie requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — Sur la recevabilité

1. Sur l'ouverture d'une voie de recours contre des actes du Parlement

a) Selon le *Parlement*, le recours est irrecevable parce que ni l'article 38 du traité CECA, invoqué à titre principal par le gouvernement luxembourgeois, ni les articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, invoqués à titre subsidiaire, n'ouvrent une voie de recours contre le Parlement en l'espèce.

La possibilité d'annuler un acte de l'Assemblée, prévue par l'article 38 du traité CECA, n'aurait pas été reprise dans les traités CEE et CEEA, et les articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA ne prévoiraient pas de recours contre les actes du Parlement. Un élargissement aux traités CEE et CEEA, par voie analogique, du pouvoir de la Cour d'annuler des actes du Parlement ne serait pas admissible et supposerait, entre autres, la reconnaissance du droit du Parlement d'introduire lui-même des recours en vertu de ces mêmes dispositions.

Par la résolution litigieuse, se fondant sur le pouvoir du Parlement d'organiser souverainement la façon dont il remplit ses tâches (articles 142 du traité CEE, 112 du traité CEEA et 25 du traité CECA), le Parlement aurait fait un usage identique et unique de ses compétences en vertu des trois traités. Il ne serait pas concevable que cette résolution concernant les trois Communautés soit annulée dans le cadre de la CECA, tout en conservant sa valeur dans le cadre de la CEE et de la CEEA. L'article 38 du traité CECA serait donc inapplicable.

b) Le *gouvernement luxembourgeois* souligne que l'article 38 du traité CECA est resté inchangé après l'entrée en vigueur des traités de Rome et de l'article 2 de la convention du 25 mars 1957 sur les institutions communes aux Communautés européennes. Les traités CECA, CEE et CEEA seraient appliqués de façon concurrente. Le recours à l'article 38 ne serait donc exclu que pour des actes portant sur une matière spécifiquement et exclusivement CEE ou CEEA. Pour des décisions dont l'objet est de nature institutionnelle, l'application de l'article 38 devrait rester de portée générale, les décisions concernant le fonctionnement de l'Assemblée étant indivisibles et le fait qu'il s'agit d'une institution désormais unique n'étant pas de nature à faire écarter une voie de recours existante.

En ce qui concerne la recevabilité du recours sur base des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, le gouvernement luxembourgeois conteste la thèse selon laquelle les auteurs de ces traités auraient délibérément voulu soustraire le Parlement à tout contrôle de légalité, car cette thèse négligerait les dispositions organiques et fondamentales contenues, d'une façon identique, dans les articles 31 du traité CECA, 164 du traité CEE et 136 du traité CEEA, qui confient à la Cour la garde de la légalité au sens le plus absolu. Une compétence de la Cour portant sur les actes du Parlement ne serait pas excessive ni anormale. Plusieurs systèmes constitutionnels nationaux de la Communauté permettraient le

contrôle des actes d'un parlement national par une juridiction ou un conseil. La différence entre les textes des traités CECA, d'une part, et CEE et CEEA, d'autre part, s'expliquerait par l'absence de caractère décisionnel d'une grande partie des actes de l'Assemblée aux yeux des auteurs de ces traités, le Conseil et la Commission étant, dans le système originaire des traités de Rome, les seules institutions appelées à poser des actes juridiques. Il serait d'une extrême gravité d'admettre la naissance d'un pouvoir juridiquement incontrôlé et incontrôlable, et d'assurer au Parlement une immunité juridictionnelle. une souveraineté de l'Assemblée, même élue au suffrage universel, serait incompatible, en l'état actuel, avec l'origine, la nature et l'aménagement du système institutionnel. Du reste, la conception selon laquelle la souveraineté des institutions représentatives exclurait le contrôle de la constitutionnalité de leurs actes, serait contraire aux tendances contemporaines du droit constitutionnel libéral. La soumission de l'Assemblée au contrôle du juge serait un principe général nécessaire à la garantie du respect du droit.

concernant un tel élargissement ou une modification du système de contrôle juridictionnel ne seraient que des arguments de lege ferenda. Ce seraient d'ailleurs les traités les plus récents qui traduisent le plus fidèlement les intentions des parties contractantes, les textes antérieurs ne pouvant être interprétés que d'une manière restrictive.

Une mesure d'organisation interne relevant des trois traités ne pourrait donc être attaquée directement que si ses aspects CECA sont identifiables et séparables. Dans le cas contraire, seul un contrôle au titre de l'article 177 du traité resterait possible. Ce résultat serait confirmé par le fait que dans le système constitutionnel de plusieurs États membres, le contrôle juridictionnel sur des actes du Parlement serait considéré comme allant à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs.

c) Le *Parlement* répond, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 38 du traité CECA, qu'étant donné l'autonomie des ordres juridiques, un recours direct mettant en cause les trois Communautés ne saurait se fonder sur un seul traité. Un élargissement ou une modification du système de contrôle juridictionnel des traités de Rome ne serait pas justifié. Les auteurs des traités de Rome auraient sciemment omis de prévoir la possibilité d'un recours direct contre le Parlement. La protection juridique serait à la fois plus large et plus précise dans les traités de Rome que dans le traité CECA. Les arguments de la partie requérante

Ce résultat ne serait pas affecté par le rôle de la Cour d'assurer le respect du droit. La Cour n'exercerait son contrôle qu'en utilisant les moyens expressément prévus par les traités. Elle aurait toujours reconnu ce principe, car elle aurait toujours précisé la règle du traité justifiant sa saisine à l'égard d'un cas d'espèce. La protection juridictionnelle des intéressés ne ferait pas défaut par rapport aux actes du Parlement, mais elle devrait s'effectuer dans le cadre d'autres types de procédures. Le Parlement cite à cet égard l'éventualité d'un recours en responsabilité en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

2. Sur la nature juridique de la résolution litigieuse

a) Le *Parlement* fait valoir que la résolution litigieuse ne constitue ni une délibération au sens de l'article 38 du traité CECA ni un acte attaquable au sens des articles 173 et 146 des traités CEE et CEEA.

La notion de «délibération» se limiterait à des actes ayant un caractère décisionnel, c'est-à-dire produisant des effets juridiques directs. L'annulation d'une décision n'aurait de sens que si cette dernière produit des effets de droit, contrairement à la «déclaration» exprimant une position politique.

Il faudrait en tout cas distinguer clairement entre les actes du Parlement destinés à produire des effets à l'égard des autres institutions et, éventuellement, des États membres, et ceux relatifs à l'organisation interne de l'Assemblée, ces derniers se situant dans un cadre dans lequel l'autonomie du Parlement serait garantie par les traités (article 25 du traité CECA). Un acte découlant du principe de l'autonomie interne du Parlement ne pourrait pas faire l'objet d'un recours.

Même si l'on admettait que des actes en matière d'organisation interne peuvent faire l'objet d'un recours, une comparaison entre les amendements présentés au projet de la résolution litigieuse et le texte final de celle-ci illustrerait l'absence d'effet juridique. Ainsi, des amendements réclamant une décision claire du Parlement en faveur d'un lieu de travail principal déterminé ou invitant le bureau à résilier les contrats de location existants en vue d'un déplacement de l'ensemble des services, auraient été rejetés. La résolution définitive se situerait entièrement dans le cadre de la décision des représentants des gouvernements sur les lieux de travail provisoires, du 8 avril 1965, dont elle représenterait l'application, et elle n'aurait pas par conséquent, de nature juridique autonome.

On pourrait enfin se demander si le recours n'était pas forclos, car la résolution litigieuse ne ferait que confirmer des décisions prises le 12 janvier 1981 et le 13 mars 1981, contre lesquelles le Luxembourg n'a pas introduit de recours.

b) Le *gouvernement luxembourgeois* soutient qu'une «résolution» du Parlement peut, selon son contenu, soit présenter un caractère consultatif ou déclaratif, comme dans le cas d'un avis sur les propositions de la Commission ou des résolutions en faveur de l'action communautaire dans certains domaines, soit être de nature obligatoire, comme dans le cas du vote d'une motion de censure ou en matière budgétaire. Au cas où le Parlement transgresse sa compétence, le caractère contraignant s'apprécierait d'après le contenu de l'acte; les effets juridiques ne seraient donc pas exclus par le fait que l'acte a été accompli par une autorité incompétente.

En l'espèce, le caractère décisionnel de la résolution aurait encore été confirmé par le fait que celle-ci serait, à l'heure actuelle, suivie de mesures d'exécution concrètes. Le gouvernement luxembourgeois se réfère à ce propos à une mission d'information dont le bureau du Parlement aurait chargé le vice-président Dankert et au cours de laquelle le secré-

tariat, son service et le comité du personnel auraient été interrogés et informés de premières orientations sur les mesures envisagées concernant le transfert de personnel et le démantèlement des installations, ainsi qu'à des lettres du comité du personnel ayant le même objet. Cette mission aurait été suivie d'un rapport, par le vice-président Zagari, au bureau élargi et au Parlement. A la suite de ces mesures d'instruction, le Parlement aurait adopté, lors de sa séance du 16 décembre 1981, une résolution chargeant ses organes compétents de poursuivre l'examen des solutions à envisager pour «la mise en œuvre du paragraphe 3 c) de la résolution du 7 juillet 1981», en les invitant à présenter, avant le 30 juin 1982, «un rapport indiquant les conséquences financières de ces solutions». Dans la discussion précédant le vote sur cette résolution, M. Fergusson, membre du Parlement, aurait déclaré que Luxembourg ne serait désormais plus un lieu de travail du Parlement.

On ne saurait considérer que la résolution litigieuse est soustraite au contrôle de la Cour parce qu'elle relevait d'une soi-disant autonomie interne du Parlement. Même les décisions du Parlement en matière de règlement intérieur, en vertu des articles 25 du traité CECA, 142 du traité CEE et 112 du traité CEEA, de même que toutes les règles adoptées quant au fonctionnement de l'Assemblée seraient soumises au principe de légalité. Cela serait confirmé par la jurisprudence de la Cour, notamment par les arrêts du 12 juillet 1957 (affaires jointes 7/56 et 3 à 7/57, Algera et autres/Assemblée commune, Recueil p. 80), du 12 mai 1964 (affaire 101/63, Wagner/Fohrmann et Krier, Recueil p. 381) et du 15 septembre 1981 (affaire 208/80, Lord Bruce of Donington, Recueil p. 2205).

Les actes internes et intercommunautaires ne seraient nullement soustraits à la compétence de la Cour. La distinction entre actes externes et internes ne serait pas davantage admise par les systèmes nationaux des pays connaissant le contrôle de la constitutionnalité des actes parlementaires, comme c'est le cas en république fédérale d'Allemagne ou en France. Du reste, tandis que les traités laisseraient à chaque institution le soin d'arrêter, dans l'exercice de son autonomie interne, son propre règlement intérieur, ils réserveraient expressément aux États membres la décision sur le siège, toute disposition concernant celui-ci étant donc exclue de la sphère de l'autonomie institutionnelle interne.

Le Parlement tenterait de minimiser la portée de sa résolution jusqu'à lui enlever toute signification, ce qui serait en opposition avec le fait que le Parlement avait d'abord adressé une véritable mise en demeure aux États membres, ainsi qu'avec la forme solennelle de la résolution, son intitulé et ses nombreuses références au siège. Le considérant de la résolution mettant en doute la volonté des gouvernements de résoudre le problème du siège démontrerait également que l'objet de la résolution est de substituer l'action du Parlement à celle des gouvernements. La résolution aménagerait elle-même la procédure de son exécution, et celle-ci aurait déjà été engagée effectivement.

Il résulterait du contenu matériel des dispositions prises par la résolution litigieuse que celle-ci méconnaît la confir-

mation du statu quo décidée par le Conseil européen de Maastricht, et reprise le 30 juin 1981 par la Conférence des gouvernements des États membres sur le siège des institutions, car Luxembourg ne serait plus nommé aux alinéas a) et b) du paragraphe 3 de la résolution, et une révision du fonctionnement du secrétariat et des services, pour répondre aux exigences résultant de l'installation de l'institution parlementaire à Bruxelles et à Strasbourg, serait décidée.

En ce qui concerne la forclusion en raison du caractère soi-disant confirmatif de la résolution litigieuse, le Gouvernement luxembourgeois souligne que la résolution du 12 janvier 1981, ainsi que le vote sur le calendrier des périodes de session du 13 mars 1981 n'auraient porté que sur une période de session déterminée respectivement sur celles d'une année déterminée, alors que la résolution litigieuse serait à la fois illimitée dans le temps et générale dans son objet, s'appliquant à tous les domaines de l'activité du Parlement.

c) Selon le *Parlement*, ses résolutions sont considérées, en règle générale, comme des «avis» ou des recommandations. Seuls ses actes en matière de motion de censure (article 24 du traité CECA), en matière budgétaire (article 78 du traité CECA) et de révision du traité (article 95 du traité CECA) seraient destinés à produire des effets juridiques externes. Dans la résolution litigieuse, le Parlement n'aurait fait que confirmer qu'il continuerait à tenir ses séances plénières à Strasbourg, et cela «dans l'attente de la fixation d'un siège unique pour les sessions et les réunions du Parlement». La fixation des lieux de réunion serait un acte d'organisation normale et interne du Parlement. Ce n'est pas en raison du seul fait que la décision sur la fixation des périodes des session mentionne seulement Strasbourg, et non Luxembourg, qu'un tel acte d'organisation interne deviendrait contraignant et susceptible de produire des effets juridiques. La jurisprudence de la Cour confirmerait l'existence d'une telle sphère d'autonomie interne du Parlement. Celui-ci conteste, à cet égard, l'interprétation attribuée à cette jurisprudence par le gouvernement luxembourgeois.

La fixation du lieu où doivent se dérouler les séances plénières, dans le cadre de la décision des gouvernements de 1965, serait laissée à la discrétion de l'Assemblée. Strasbourg étant la ville indiquée par les gouvernements des États membres comme lieu des séances plénières, et les séances plénières à Luxembourg ayant été organisées dans cette ville par suite d'une décision interne que le Parlement serait en droit de changer par la même voie, c'est dans le cadre de la décision des gouvernements de 1965 que le Parlement aurait agi. Pour ce qui est du fonctionnement du secrétariat et des services techniques, la résolution donnerait un simple mandat ad referendum au bureau élargi et aux organes compétents, en les invitant à présenter un rapport. Sous cet aspect, elle serait donc totalement dénuée d'effet juridique. Le Parlement souligne que tout autre élément que les actes officiels de l'institution doit rester hors de considération dans ce contexte, et il s'oppose à ce que le gouvernement luxembourgeois fasse porter l'examen de la Cour sur des documents non officiels tels que la prise de position individuelle de membres du Parlement au cours d'un débat ou même

des opinions émises par des fonctionnaires de l'institution.

En ce qui concerne enfin la forclusion en raison du caractère confirmatif de la résolution litigieuse, le Parlement fait valoir que celle-ci, en ce qu'elle aurait été prise dans l'attente de la fixation d'un lieu unique pour les séances et les réunions du Parlement, opère, dans le prolongement de la décision du 13 mars 1981, une fixation provisoire pour une période qui aurait même pu se terminer avant la fin de l'année.

3. Sur la légitimation à agir

a) Le *Parlement* fait valoir que l'État luxembourgeois n'est pas habilité à agir dans un domaine qui, selon sa propre thèse, était du ressort exclusif de l'ensemble des États membres agissant à l'unanimité. Seuls les États membres dans leur ensemble seraient autorisés à introduire un tel recours. Un accord de l'ensemble des États membres sur l'opportunité d'introduire le recours ferait cependant défaut.

En outre, la Commission, gardienne des traités, n'aurait soulevé aucune objection contre la résolution.

b) Selon le *gouvernement luxembourgeois,* ce moyen du Parlement ne trouve aucun appui dans les principes généraux de la procédure. Le gouvernement luxembourgeois rappelle d'abord, à titre d'analogie, les solutions de droit national en matière d'«indivisibilité des droits», où chacun des titulaires du droit indivisible pourrait agir en justice. En outre, la Cour n'aurait jamais exigé des États membres la preuve de leur qualité ni même de leur intérêt à agir. Elle aurait même admis qu'un État membre, qui avait approuvé la prise d'un règlement par le Conseil, forme ultérieurement un recours en annulation contre ce même règlement (arrêt du 12. 7. 1979, affaire 166/78, Italie/Conseil, Recueil 1979, p. 2575).

Ni l'article 38 du traité CECA ni les articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA ne prévoiraient, à la différence de l'article 170 du traité CEE, une saisine préalable de la Commission avant un recours en annulation. Par ailleurs, la décision en matière de siège appartenant aux seuls États membres, la Commission ne pourrait pas intervenir dans ce domaine.

c) Selon le *Parlement,* un droit subjectif qui est du ressort de plusieurs sujets de droit doit, en règle générale, être défendu en justice par tous les sujets intéressés. Les sujets communautaires pourraient former des recours seulement vis-à-vis des droits dont ils ont la disponibilité. La thèse de la partie requérante négligerait la distinction entre la qualité requise pour introduire un recours et l'intérêt à agir. Avant d'affirmer que la démonstration préalable de la nécessité d'une «legitimatio ad causam» n'est pas utile pour introduire un recours dans une matière comme celle du siège, il faudrait démontrer, soit qu'une institution communautaire a émis un acte rentrant dans le domaine d'application de l'article 173, auquel cas tout État membre ou toute institution aurait un intérêt à agir afin de faire contrôler la légalité de l'acte, soit que l'article 170 du traité CEE est applicable. La seconde hypothèse étant exclue en l'espèce, le gouvernement luxembourgeois devrait démontrer que la résolution attaquée est un

acte autre qu'un avis ou une recommandation au sens des articles 173 et 189 du traité CEE, ce qui ne serait pas le cas. La légitimation à agir ne saurait pas non plus être déduite du pouvoir constituant des États membres.

4. Sur l'obligation des États membres de fixer le siège et de contribuer au bon fonctionnement de l'institution

a) Le *Parlement* est d'avis que les gouvernements des États membres, en vertu des obligations qui leur incombent et qui sont définies, par exemple, à l'article 5 du traité CEE, sont appelés à contribuer au meilleur fonctionnement du Parlement. Un recours introduit contre une résolution qui a pour unique but d'améliorer la situation extraordinaire dans laquelle se trouve le Parlement, sans porter atteinte aux prérogatives des gouvernements, violerait le principe de responsabilité des États membres pour le bon fonctionnement des institutions de la Communauté.

b) Le *gouvernement luxembourgeois* objecte que le droit de recourir au juge fait partie des garanties élémentaires et fondamentales de tout système resposant sur le principe du respect du droit. Dire qu'un État est en infraction avec les traités parce qu'il en appelle à la Cour de justice, serait mettre en question la division des pouvoirs, qui serait le fondement même des Communautés, et reviendrait à supprimer la mission de la Cour d'assurer le respect du droit.

c) Le *Parlement*, dans sa duplique, expose que les États membres, en se réservant le droit de fixer le siège, ont conclu un «pactum de contrahendo» dont découlerait l'obligation d'engager toute action nécessaire pour fixer le siège. Au fur et à mesure que la collaboration des États membres s'affirme dans la Communauté, cette obligation de négocier deviendrait plus contraignante. La prescription expresse de faire tout ce qui apparaît nécessaire (article 5 du traité CEE) pour exécuter les traités engloberait l'obligation des États membres de négocier pour rendre effective une règle des traités. La carence de l'ensemble des États membres, y compris du Luxembourg, interdirait à celui-ci de recourir à des moyens judiciaires, conformément à des principes de droit international général et à la doctrine de l'«estoppel» selon laquelle un État ne doit pas se fonder sur des moyens judiciaires lorsqu'il peut employer des moyens plus conformes à l'esprit de la collaboration internationale. Ce principe aurait été consacré à l'article 5 du traité CEE.

d) Le *gouvernement luxembourgeois* estime que ces derniers développements sont irrecevables en tant que moyen nouveau au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. La doctrine de l'«estoppel» du droit international ne serait pas applicable dans le cadre du droit communautaire. Le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour ne connaîtraient aucune règle selon laquelle une mesure prise par une autorité en dehors de sa compétence propre peut échapper à la sanction d'incompétence pour le motif que l'autorité compétente n'a pas utilisé ou épuisé sa compétence. En outre, le gouvernement luxembourgeois ne saurait être tenu pour responsable d'une éventuelle carence — toute relative étant donné que les États membres ont exercé, sans l'épuiser, leur compétence en matière de siège —, alors qu'il a activement participé aux délibéra-

tions des gouvernements des États membres et que le non-aboutissement ne lui est pas imputable.

B — Sur le fond

1. Sur l'incompétence

a) Le *gouvernement luxembourgeois* base son recours avant tout sur le moyen d'incompétence. Il fait valoir que la résolution litigieuse constitue une décision sur le siège des institutions et notamment du Parlement. Cette matière relèverait de la compétence exclusive des gouvernements des États membres.

Cela résulterait de l'intitulé de la résolution, qualifiée de «sur le siège», et de sa portée. D'ailleurs, avant d'adopter la résolution, le Parlement aurait écarté une question préalable visant à ne pas se substituer dans les responsabilités qui demeurent réservées aux gouvernements. Il serait significatif de constater qu'aucune référence n'est faite, dans le texte de la résolution, au pouvoir du Parlement de fixer son règlement intérieur; la résolution aurait donc clairement voulu être davantage qu'une simple mesure d'organisation des travaux.

Quant à sa substance, la résolution litigieuse porterait également sur le siège. La compétence de fixer le siège des institutions impliquerait la compétence de désigner les lieux de travail. En prenant des dispositions provisoires et en fixant plusieurs lieux de travail, en l'absence du commun accord sur la désignation d'un siège, les gouvernements auraient permis à l'activité communautaire de se développer et auraient agi, comme les chefs d'État et de gouvernement l'auraient rappelé en dernier lieu le 30 juin 1981, dans le cadre de la compétence que leur réservent les traités. Les gouvernements des États membres se seraient toujours opposés à un fractionnement de leur compétence. La fixation d'un lieu de travail préjugerait d'ailleurs inévitablement la décision sur le siège. La cessation d'une telle situation ne pourrait pas être décrétée unilatéralement ou décidée par une institution non habilitée à le faire. Par sa résolution du 7 juillet 1981, le Parlement se serait arrogé un droit, toujours reconnu aux seuls gouvernements, et il aurait recourru à une action unilatérale. Les nouvelles normes arrêtées par le Parlement compromettraient l'application des décisions successives des gouvernements des États membres, et notamment le maintien et le fonctionnement à Luxembourg du secrétariat général de l'Assemblée et de ses services.

La résolution litigieuse tenterait, à tort, dans certains de ses considérants, de faire valoir que les gouvernements des États membres ont failli à faire usage de leur compétence, notamment quant au siège du Parlement. D'abord, une autorité incompétente ne deviendrait pas compétente parce que l'autorité compétente a manqué d'utiliser sa compétence, ou ne l'a utilisée qu'en partie. Ensuite, les États n'auraient pas failli à exercer leur compétence. La désignation d'un lieu de travail constituerait une pratique établie, dont le Parlement lui-même aurait toujours reconnu la légalité. Les gouvernements auraient itérativement rappelé au Parlement que d'éventuels aménagements ad hoc devaient rester compatibles avec leur décision en matière de lieu de travail. La résolution serait

intervenue à un moment où, à deux reprises, les gouvernements des États membres avaient à nouveau exercé leur compétence en affirmant le statu quo. Elle constituerait un empiètement d'une gravité exceptionnelle sur la compétence réservée aux États membres.

b) Le *Parlement* fait valoir que le titre de la résolution litigieuse n'est qu'un indice. Elle devrait être examinée sous l'angle de son contenu matériel. Le Parlement aurait toujours reconnu la compétence des gouvernements des États membres en matière de siège, comme le confirmerait l'article 10, paragraphe 1, de son règlement intérieur selon lequel «le Parlement tient ses séances plénières et ses réunions au lieu où son siège a été fixé dans les conditions prévues au traité». En rejetant la question préalable, le Parlement n'aurait donné aucune interprétation au texte de la résolution, mais il aurait simplement réaffirmé son droit de discuter librement de l'organisation de ses travaux.

C'est dans le cadre de la décision des gouvernements des États membres de 1965, prévoyant que Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions de la Communauté, que la résolution litigieuse aurait fixé le lieu des réunions de ses organes. Il n'y aurait aucune indication concernant la fixation du «siège» dans la résolution attaquée. Aucune mesure d'application sur le lieu de travail ou sur l'organisation des travaux ne pourrait préjuger le choix définitif du siège des institutions. Contrairement à ce que prétend le gouvernement luxembourgeois, la résolution litigieuse ne comporterait aucune décision sur l'installation du secrétariat général du Parlement. En ce qui concerne les réunions parlementaires à Luxembourg, un autre État membre aurait formellement contesté la légitimité des sessions du Parlement à Luxembourg. La résolution se limiterait à organiser les travaux du Parlement.

Le Parlement, en tant qu'institution et en tant que représentation des citoyens des Communautés, devrait exiger des États membres le respect des dispositions des traités, en leur demandant de procéder sans plus tarder à la fixation du siège des Communautés. Du point de vue de la procédure, il appartiendrait à la Commission de prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions des traités en matière de siège soient respectées par les États membres.

c) Le *gouvernement luxembourgeois* réplique que, par la résolution litigieuse, le Parlement a agi en matière de siège. L'incompétence du Parlement pour prendre une décision dans cette matière serait absolue, indépendamment de l'existence et du contenu des décisions des États membres en la matière.

La résolution litigieuse enfreindrait par surcroît les décisions prises par les gouvernements. Ceux-ci auraient, en dernier lieu le 30 juin 1981, fait une utilisation, certes partielle, mais réelle et, de plus, formelle de leur compétence.

Le contenu de cette décision des gouvernements des États membres serait le maintien du statu quo. Ce statu quo comporterait à la fois un contenu de droit, reposant sur certaines décisions antérieures maintenues, et un contenu de fait, se dégageant de déclarations, de prises de position et d'interprétations des parties impliquées et surtout de la situation dans sa réalité concrète. La confirmation des éléments de fait par l'autorité

compétente leur conférerait à leur tour valeur de droit. Les éléments de droit du statu quo reposeraient sur la décision de 1965 concernant les lieux de travail provisoires des institutions et l'installation du secrétariat général de l'Assemblée à Luxembourg ainsi que sur d'autres éléments formels, tels que la lettre du président du Conseil au président du Parlement, du 22 septembre 1977, ainsi que la déclaration faite par le président du Parlement à la session de l'Assemblée du 13 février 1978. Les éléments de fait du statu quo comporteraient l'implantation du secrétariat et de ses services à Luxembourg dès l'origine, la tenue des périodes de session à Strasbourg et à Luxembourg et la tenue des réunions des commissions à Bruxelles. En conclusion, le statu quo se définirait, quant au lieu de travail Luxembourg, en ce sens que Luxembourg est l'unique lieu de travail du secrétariat et des services et l'un des trois lieux de réunion du Parlement.

La résolution ligitieuse, quant à elle, déciderait que Strasbourg et Bruxelles sont les lieux de réunion et que le secrétariat est à réorganiser en fonction de ces deux seuls lieux de réunion.

Les contenus, ainsi déterminés, du stato quo et de la résolution litigieuse seraient incompatibles. En ce qui concerne le lieux de réunion, il ne s'agirait plus, comme dans le cas des décisions et résolutions antérieures, d'une décision arrêtant un calendrier des périodes de session ou des réunions avec indication du lieu, mais d'une décision définitive éliminant Luxembourg. En ce qui concerne le secrétariat et ses services, la révision de leur fonctionnement devrait se faire en fonction des périodes de session et des réunions qui, sans exception, devraient se tenir hors du lieu de fonctionnement du secrétariat. Malgré la formule prudente et le caractère apparemment anodin des mesures énumérées dans la résolution, des mesures d'exécution auraient déjà été entamées, constituant la confirmation de transferts silencieux opérés antérieurement, consistant dans le démantèlement et dans le déplacement progressif du secrétariat. Le gouvernement luxembourgeois se réfère dans ce contexte aux mesures prises par les vice-présidents Dankert et Zagari, qu'il a déjà commentées dans le contexte de ses arguments sur la nature juridique de la résolution litigieuse.

d) Selon le *Parlement,* la résolution litigieuse ne fixe pas le siège des institutions, mais, dans sa partie concernant le siège, constitue une demande de caractère politique, adressée aux gouvernements des États membres et, recommandant de prendre certaines mesures. Affirmer qu'en intitulant une résolution «du siège» et en demandant aux gouvernements de prendre une décision à cet égard, le Parlement a transgressé ses compétences, serait nier au Parlement son pouvoir fondamental de délibération et d'expression.

La résolution litigieuse contiendrait une confirmation de la manière d'organiser le fonctionnement interne du Parlement. Ce droit de prendre les mesures nécessaires pour le fonctionnement interne de l'institution, reconnu au Parlement par l'article 142 du traité CEE ainsi que par les dispositions analogues des autres

traités, et confirmé par la jurisprudence de la Cour, serait le véritable objet du présent litige. Seule l'activité du Parlement en session relèverait directement des traités. Par contre, les décisions de constituer des commissions et de se donner un secrétariat relèveraient exclusivement de son droit d'auto-organisation.

Seule l'utilisation des prérogatives conférées aux gouvernements par l'article 77 du traité CECA lierait le Parlement. Toutes les déclarations des gouvernements des États membres en la matière auraient été expressément provisoires et «sans préjudice de l'application des articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE, 189 du traité CEEA». Il en ressortirait que les compétences utilisées n'étaient pas celles conférées par les articles cités. La décision du 8 avril 1965 découlerait d'ailleurs expressément de l'article 37 du traité de fusion, lequel traité n'affecterait pas le Parlement.

Ce dernier aurait toujours respecté le contenu des décisions provisoires. Ces décisions auraient été complétées par certaines mesures que les institutions auraient dû prendre de leur propre chef, faisant usage d'une certaine marge de tolérance qui leur serait reconnue, comme le Parlement l'a fait en décidant d'implanter son secrétariat à Luxembourg.

En ce qui concerne les séances plénières, seules les deux déclarations des ministres des affaires étrangères y feraient allusion, d'ailleurs tout à fait provisioirement, en indiquant Strasbourg comme lieu de réunion. Le fait de tenir un certain nombre de périodes de session à Luxembourg aurait résulté d'une décision prise par le Parlement lui-même dans le cadre de sa «marge de tolérance», et le Parlement serait donc libre de décider également de se réunir uniquement à Strasbourg. En ce qui concerne la construction de bâtiments par les autorités luxembourgeoises, le Parlement aurait toujours exprimé des réserves quant à des décisions futures et quant à la fixation d'un siège. Le gouvernement luxembourgeois n'aurait donc pas démontré l'existence d'une obligation pour le Parlement de tenir ses plénières à Luxembourg.

En ce qui concerne les réunions des commissions à Bruxelles, aucun texte des gouvernements n'y ferait allusion. Le président du Conseil aurait pris acte, dans sa lettre du 22 septembre 1977, de cette décision du Parlement. Jamais cette décision, prise par le Parlement de manière autonome, n'aurait été contestée par un gouvernement. A cet égard, la résolution litigeuse ne ferait que confirmer une pratique établie depuis 1958.

En ce qui concerne le secrétariat général du Parlement, les déclarations contenues dans la résolution litigieuse ne mettraient en cause aucune obligation juridique. Le Parlement aurait demandé qu'un rapport lui soit soumis contenant des propositions d'amélioration du fonctionnement. Les adaptations découlant des séances plénières à Strasbourg et des réunions à Bruxelles seraient même obligatoires en vertu d'une «bonne gestion financière» que chaque institution devrait respecter (article 206 bis, alinéa 2, du traité CEE). Le Parlement maintiendrait depuis longtemps l'infrastructure nécessaire pour le déroulement de ses travaux à Bruxelles, sans que cela ait été considéré par les gouvernements comme une violation des traités. Il ne serait guère imaginable que le Luxembourg veuille s'insérer dans la préparation de solutions purement administratives à l'intérieur d'une institution communautaire et violer ainsi les obliga-

tions édictées à l'article 5 du traité CEE. Le Parlement ne se serait jamais engagé sans réserve en ce qui concerne l'infrastructure mise à sa disposition, afin de marquer que les gouvernements doivent rester libres d'arrêter une décision concernant le siège, même en modifiant les lieux de travail actuels. En outre, le Parlement entendrait garder sa pleine liberté d'action en ce qui concerne son autonomie d'organisation et de fonctionnement.

2. Sur la violation des formes substantielles

a) Le *gouvernement luxembourgeois* fait valoir, en outre, qu'il y a eu violation des formes substantielles parce que l'article 77 du traité CECA exige le concours des volontés des gouvernements des États membres prenant d'un commun accord toute décision en matière de siège. Il existerait, dans un cas comme celui-ci, une véritable parenté entre la violation des formes substantielles et l'incompétence. On pourrait se demander, en outre, si, dans l'adoption de la résolution attaquée, le Parlement a bien suivi les règles qui s'imposaient, en ce qu'il n'aurait délibéré que sur le rapport de sa commission politique, sans consultation de sa commission juridique.

b) Le *Parlement* souligne que l'adoption de la résolution litigieuse n'était subordonnée au respect d'aucune forme déterminée ni d'une majorité qualifiée. Une violation d'une règle de forme ne saurait reposer sur le motif que l'organe qui a agi était incompétent. En vertu de l'article 101 du règlement intérieur, l'avis d'une autre commission n'était pas obligatoire en l'espèce. Par conséquent, les formes nécessaires auraient été respectées.

IV — Procédure orale

Le grand-duché de Luxembourg, représenté par M. Jean Boulouis, M[e] André Elvinger et M[e] Francis Jacobs, et le Parlement européen, représenté par M. Francesco Pasetti-Bombardella, M. Alessandro Migliazza et M. Roland Bieber, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 20 octobre 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 décembre 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 août 1981, le grand-duché de Luxembourg a introduit, en vertu de l'article 38 du traité CECA et, subsidiairement, en vertu des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, un recours visant à l'annulation de la résolution du 7 juin 1981 du Parlement européen, sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen (JO C 234, p. 22, du 14. 9. 1981).

2 En vertu de l'article 77 du traité CECA ainsi que des articles 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des États membres. Ceux-ci n'ont cependant pris aucune décision fixant le siège du Parlement européen et des autres institutions et se sont limités à déterminer des lieux de travail provisoires.

3 D'après la décision prise par les ministres des affaires étrangères des États membres, le 25 juillet 1952, à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité CECA, la Haute Autorité et la Cour de justice ont commencé leurs travaux à Luxembourg et l'Assemblée a commencé à tenir ses sessions plénières à Strasbourg. Son secrétariat a cependant été installé à Luxembourg, ville où se réunissait également le Conseil de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et où étaient installés les services de celui-ci et de la Haute Autorité. Les ministres des affaires étrangères réunis le 7 janvier 1958 à l'occasion de l'entrée en vigueur des traités CEE et CEEA, après avoir «convenu de réunir dans le même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays, aussitôt que cette concentration sera effectivement réalisable et en conformité avec les dispositions des traités», ont décidé, entre autres, que «l'Assemblée se réunira à Strasbourg». Après que les conseils et les commissions prévus par ces traités se sont établis à Bruxelles, les commissions et les groupes politiques du Parlement européen ont développé la pratique de tenir une grande partie de leurs réunions dans cette ville.

4 Le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, du 8 avril 1965, entré en vigueur le 1er juillet 1967, a eu pour conséquence un regroupement des services de ces institutions et donc un transfert du personnel de la Haute Autorité de la CECA à Bruxelles. L'article 37 de ce traité a prévu que, sans préjudice de l'application des articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, les représentants des gouvernements des États membres arrêtent «les dispositions nécessaires en vue de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg qui résultent de la création d'un Conseil unique et d'une Commission unique».

5 Sur la base de cet article, les représentants des gouvernements des États membres ont adopté, lors de la signature du traité précité, la décision relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des

Communautés (JO L 152, 1967, p. 18), entrée en vigueur à la même date que le traité du 8 avril 1965. L'article 1 de cette décision dispose que

«Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés.»

La décision a prévu la tenue à Luxembourg de certaines sessions du Conseil et l'installation à Luxembourg de certaines institutions, organes et services communautaires. Pour ce qui est du Parlement européen, l'article 4 dispose que

«le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg».

Selon l'article 12,

«sous réserve des dispositions qui précèdent, la présente décision n'affecte pas les lieux de travail provisoires des institutions et services des Communautés européennes, tels qu'ils résultent de décisions antérieures des gouvernements».

6 A partir du mois de juillet 1967, le Parlement a instauré la pratique de tenir une partie des périodes de session du Parlement à Luxembourg, le nombre de jours de séance du Parlement à Luxembourg atteignant même la moitié environ du nombre total des jours de séance pour les années 1975 à 1978. A la demande du Parlement, des locaux et installations nécessaires pour la tenue des séances plénières et des réunions des commissions et groupes politiques ont été prévus dans les bâtiments construits pour le Parlement par les autorités luxembourgeoises. En 1971, 1973 et 1978, cette pratique de la tenue de périodes de session à Luxembourg a fait l'objet de protestations de la part du gouvernement français auprès du Parlement.

7 A la suite de la signature de l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, le président du Parlement a fait connaître au président du Conseil, par lettre du 6 juillet 1977, les problèmes de fonctionnement que posait au Parlement, dans la perspective de son élection au suffrage universel et de l'accroissement du nombre de ses membres, l'existence de trois lieux de travail. Dans sa réponse du 22 septembre 1977, le président du Conseil a informé le Parlement que les gouvernements des États

membres estimaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier, ni en droit ni en fait, les dispositions actuellement en vigueur touchant les lieux de travail provisoires de l'Assemblée, à savoir Strasbourg ainsi que Luxembourg, où restaient installés son secrétariat général et ses services, les commissions parlementaires ayant accoutumé de se réunir à Bruxelles, avec le minimum d'infrastructure nécessaire pour assurer le fonctionnement de telles réunions.

8 Après son élection au suffrage universel direct, le Parlement a tenu ses premières périodes de session, entre juillet 1979 et juin 1980, à Strasbourg. Après l'achèvement d'un nouveau grand hémicycle à Luxembourg construit à la demande du Parlement, quatre périodes de session se sont déroulées à Luxembourg, entre juin 1980 et février 1981.

9 Le 20 novembre 1980, le Parlement a adopté une résolution aux termes de laquelle, préoccupé des conditions matérielles et du coût financier de son fonctionnement et désireux qu'il soit mis fin au régime provisoire concernant ses lieux de travail, il a demandé aux gouvernements des États membres de prendre la décision sur son siège au plus tard le 15 juin 1981, en affirmant qu'à défaut d'une telle décision le Parlement n'aurait d'autre choix que de prendre lui-même les dispositions nécessaires pour améliorer ses conditions de fonctionnement.

10 Le 12 janvier 1981, l'assemblée plénière du Parlement a rejeté le calendrier des périodes de session établi par son bureau au motif que ce calendrier prévoyait deux périodes de session à Luxembourg au premier semestre. Elle a décidé de soumettre au vote de l'assemblée plénière le calendrier des périodes de session de l'année 1981 et de tenir sa période de session de juillet à Strasbourg. Conformément à cette résolution, une proposition concernant le calendrier et les lieux de session pour l'année 1981, comportant des périodes de session exclusivement à Strasbourg au deuxième semestre 1981 a été soumise au Parlement et approuvée par celui-ci le 13 mars 1981.

11 Faisant suite à un mémorandum du gouvernement français, qui avait souligné les difficultés que rencontre l'Assemblée pour assumer les fonctions que lui confèrent les traités, du fait de la dispersion des lieux de travail dans lesquels elle exerce ses activités, les représentants des gouvernements des États

membres se sont réunis, à la fin de l'année 1980 et au début de 1981, dans le cadre de la Conférence sur le siège des institutions de la Communauté. Cette Conférence a estimé qu'il subsistait toujours des divergences de points de vue et que parmi les diverses solutions imparfaites, la plus satisfaisante était le statu quo, c'est-à-dire la désignation d'un certain nombre de lieux de travail provisoires. Les 23 et 24 mars 1981, les chefs d'État et de gouvernement des États membres, réunis à l'occasion du Conseil européen à Maastricht, ont donc décidé à l'unanimité de «confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes». En prenant acte de cette décision, la conférence sur le siège des institutions s'est terminée le 30 juin 1981 et a réaffirmé la position des gouvernements des États membres, selon laquelle la fixation du siège des institutions relève de leur compétence exclusive. Elle a en outre constaté que la décision prise à Maastricht relève de l'exercice de cette compétence et ne préjuge pas la fixation du siège des institutions.

12 Le 7 juillet 1981, le Parlement a adopté la résolution litigieuse. Dans cette résolution, il expose notamment qu'il ne met pas en question les droits et obligations des gouvernements des États membres en la matière, que les difficultés résultant de la dispersion de ses lieux de travail dans trois villes différentes rendent essentiel de concentrer son travail dans un seul lieu et que le non-respect par les gouvernements des États membres de la date limite du 15 juin 1981 le contraint à améliorer ses propres conditions de travail. Après avoir affirmé son droit «de se réunir et de travailler au lieu de son choix», le Parlement invite, dans sa résolution, les gouvernements des États membres à respecter l'obligation que leur assignent les traités et à fixer un siège unique pour les institutions, estime qu'il est essentiel de concentrer son travail dans un seul lieu, et

«. . .

3. décide, dans l'attente de la fixation définitive d'un lieu unique pour les sessions et les réunions du Parlement européen:

a) de tenir ses séances plénières à Strasbourg;

b) de tenir généralement à Bruxelles les réunions de ses commissions et groupes politiques;

c) que le fonctionnement du secrétariat et des services techniques du Parlement doit être revu pour répondre aux exigences visées sous a) et b), notamment en vue d'éviter qu'une grande partie des effectifs du Parlement ne doive se déplacer constamment;

— qu'à cet effet, il y a lieu de faire appel, dans la mesure la plus large qui soit, aux moyens de télécommunication les plus modernes, tant pour les contacts personnels que pour la transmission des documents;

— qu'il y a également lieu d'utiliser les techniques les plus avancées pour faciliter la coopération entre les institutions, cependant que les liaisons routières, ferroviaires et aériennes entre les principaux centres de l'activité communautaire doivent être améliorées;

— que sous l'égide du président et du bureau élargi, les organes compétents du Parlement préciseront les mesures à prendre et évalueront leur coût; ils présenteront au Parlement, avant la fin de l'année, un rapport assorti des propositions qui s'imposent.»

Sur la recevabilité

13 Contre le recours introduit par le grand-duché de Luxembourg visant à annuler cette résolution, le Parlement a fait valoir plusieurs exceptions d'irrecevabilité qu'il convient d'examiner en premier lieu.

1. Sur l'ouverture d'une voie de recours contre un acte du Parlement

14 Selon le Parlement, le recours est irrecevable parce que ni l'article 38 du traité CECA ni les articles 173 du traité CEE et 136 du traité CEEA n'ouvrent une voie de recours contre les actes du Parlement en l'espèce. Pour ce qui est de l'article 38 du traité CECA, ceci résulterait de ce que le Parlement aurait fait, par la résolution litigieuse, un usage unique et indivisible de ses compétences résultant des trois traités de sorte que la résolution ne saurait être annulée pour le seul domaine du traité CECA. Le Parlement s'est par ailleurs référé au principe de la séparation des pouvoirs et a souligné que la résolution litigieuse se fonde sur le pouvoir du Parlement d'organiser souverainement la façon dont il remplit ses tâches.

15 Selon le gouvernement luxembourgeois, le recours à l'article 38 du traité CECA n'est exclu que pour des actes portant sur une matière relevant spécifiquement et exclusivement du domaine des traités CEE ou CEEA. En outre, les articles 173 du traité CEE et 136 du traité CEEA, sur lesquels le recours est basé à titre subsidiaire, devraient être interprétés d'une manière extensive, à la lumière des compétences accrues du Parlement, afin d'éviter des lacunes dans la protection juridique assurée par la Cour.

16 L'article 38, alinéa 1, du traité CECA, dispose que «la Cour peut annuler, à la requête d'un des États membres ou de la Haute Autorité, les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil». La possibilité pour un État membre de saisir la Cour d'un recours contre des actes du Parlement relevant de ce traité ne saurait donc être mise en doute. Toutefois, cette possibilité est limitée, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 38 du traité CECA, aux seuls moyens tirés de l'incompétence et de la violation de formes substantielles.

17 En vertu des articles 173, alinéa 1, du traité CEE et 146, alinéa 1, du traité CEEA, la Cour «contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission», et elle est compétente à cet effet pour se prononcer sur des recours «formés par un État membre, le Conseil ou la Commission». Une participation active ou passive du Parlement au contentieux devant la Cour n'est pas expressément prévue par ces articles.

18 En vertu de la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes du 25 mars 1957, les pouvoirs et les compétences que les trois traités attribuent au Parlement et à la Cour sont exercées «dans les conditions respectivement prévues à ces traités». Les différences existant à cet égard dans les différents traités n'ont donc pas été effacées par la création de ces institutions communes.

19 Le Parlement unique étant une institution commune aux trois Communautés, il agit nécessairement dans le domaine des trois traités, y compris dans celui du traité CECA, lorsqu'il adopte une résolution concernant son fonctionnement institutionnel et l'organisation de son secrétariat. Il s'ensuit que les compétences de la Cour et les voies de recours prévus par l'article 38,

alinéa 1, du traité sont applicables à des actes tels que la résolution litigieuse qui concernent, d'une manière simultanée et indivisible, les domaines des trois traités.

20 Compte tenu de l'applicabilité en l'espèce de l'article 38, alinéa 1, du traité CECA, il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir si les principes du respect de la légalité et du contrôle exercé à ce titre par la Cour, tels que consacrés par les articles 164 du traité CEE et 136 du traité CEEA, exigent d'interpréter les articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA en ce sens que le Parlement peut être partie au contentieux devant la Cour.

21 Cette exception doit donc être rejetée.

2. Sur la qualité pour agir du grand-duché de Luxembourg

22 Le Parlement a fait valoir que le recours est irrecevable parce qu'il a été introduit par un seul État membre alors que le droit de fixer le siège appartient à tous les gouvernements des États membres agissant d'un commun accord. Un tel recours devrait être introduit par l'ensemble des États membres ou, à défaut, par la Commission. En outre, l'introduction du recours serait contraire au principe de l'«estoppel» en ce que la carence des États membres, y compris du Luxembourg, de faire tout ce qui est nécessaire pour arriver à un accord sur le siège du Parlement interdirait au Luxembourg de recourir à des moyens judiciaires.

23 Le Gouvernement luxembourgeois souligne que, selon l'article 38 du traité CECA, les États membres n'auraient à apporter aucune preuve de leur qualité ou de leur intérêt à agir. En tout cas, chacun des États membres aurait le droit d'agir en justice et serait donc autorisé à saisir individuellement la Cour. La doctrine de l'«estoppel» du droit international ne serait pas applicable dans le cadre du droit communautaire. En outre, le gouvernement luxembourgeois ne saurait être tenu pour responsable d'une éventuelle carence des gouvernements des États membres puisque le non-aboutissement des délibérations, auxquelles il avait activement participé, ne lui serait pas imputable.

24 Il y a lieu de souligner que l'article 38, paragraphe 1, du traité CECA, prévoit l'annulation des délibérations du Parlement ou du Conseil «à la

requête d'un des États membres ou de la Haute Autorité». A la différence des dispositions ouvrant aux entreprises et associations des voies de recours, tel l'article 33, alinéa 2, du traité CECA, l'exercice du droit d'action d'un État membre ou de la Haute Autorité n'est soumis à aucune condition supplémentaire comportant la justification d'un intéret ou d'une qualité pour agir.

25 Il s'ensuit que la voie de recours prévue par l'article 38, paragraphe 1, est ouverte à chacun des États membres individuellement et que la recevabilité d'un recours introduit en vertu de cet article ne saurait dépendre de la participation d'autres États membres ou de la Commission à la procédure devant la Cour.

26 Une éventuelle carence des États membres dans leur ensemble de faire usage de leurs compétences ne saurait donc exclure la recevabilité du recours visant un prétendu empiètement par le Parlement sur ces mêmes compétences. Par ailleurs, s'agissant de questions concernant la structure institutionnelle de la Communauté, la recevabilité du recours d'un État membre ne saurait dépendre d'éventuelles omissions ou d'erreurs antérieures des gouvernements des États membres.

27 Cette exception doit donc également être rejetée.

3. Sur la nature juridique de la résolution litigieuse

28 Selon le Parlement, la résolution litigieuse ne constitue pas une délibération au sens de l'article 38 du traité CECA parce qu'elle ne concerne que son organisation interne ainsi que celle de ses services et ne produit donc aucun effet juridique. Il s'agirait d'un acte découlant du pouvoir d'organisation interne du Parlement qui se tient, en outre, entièrement dans le cadre tracé par les décisions des gouvernements des États membres.

29 Selon le gouvernement luxembourgeois le Parlement a voulu, par la résolution litigieuse, substituer son action à celle des gouvernements des États membres dans le domaine du siège. Il conteste par ailleurs que des actes relevant de l'organisation interne échappent de ce fait au contrôle de la Cour.

30 A cet égard, il y a lieu d'observer que l'appréciation de l'effet juridique de la résolution litigieuse est indissociablement liée à l'examen de son contenu et du respect des règles de compétence. Il convient donc de passer à l'examen du fond.

Sur le fond

31 A l'appui de son recours, le gouvernement luxembourgeois invoque, conformément à l'article 38 du traité CECA, deux moyens tirés de l'incompétence ainsi que de la violation des formes substantielles.

1. Sur l'incompétence

32 Le gouvernement luxembourgeois fait valoir, en premier lieu, que le Parlement serait incompétent pour prendre des décisions sur le siège de l'institution, cette matière étant réservée à la compétence des États membres. Tant par son intitulé que par son contenu, la résolution litigieuse concernerait le siège du Parlement, domaine où l'incompétence du Parlement serait absolue, indépendamment de l'existence et du contenu de décisions des États membres en la matière. De surcroît, la résolution litigieuse enfreindrait les décisions prises par les gouvernements concernant les lieux de travail provisoires des institutions, décisions relevant de cette même compétence. En abandonnant la pratique établie des périodes de session à Luxembourg, le Parlement aurait enfreint la décision de confirmation du statu quo, prise par les chefs d'État et de gouvernement des États membres à Maastricht, les 23 et 24 mars 1981, ainsi que dans le cadre de la conférence sur le siège des institutions de la Communauté, le 30 juin 1981. En prévoyant la révision du fonctionnement du secrétariat et des services du Parlement en fonction des périodes de session à Strasbourg et des réunions des commissions et groupes politiques à Bruxelles, le Parlement aurait violé l'article 4 de la décision du 8 avril 1965.

33 La Parlement fait valoir que les gouvernements des États membres n'auraient fait aucun usage de leur compétence de fixer le siège, et qu'il ne saurait donc y avoir un empiètement sur cette compétence. En tout cas, la résolution litigieuse constituerait, d'une part, une demande de caractère politique adressée aux gouvernements des États membres et recommandant de prendre certaines mesures en matière de siège, et, d'autre part, une mesure d'organisation du

fonctionnement interne, prise en conformité avec les articles 142 du traité CEE, 112 du traité CEEA et 25 du traité CECA. Cette mesure d'organisation interne respecterait les décisions des gouvernements des États membres relatives aux lieux de travail provisoires, et notamment, pour ce qui est des séances plénières, les déclarations des ministres des affaires étrangères du 25 juillet 1952 et du 7 janvier 1958. La tenue des réunions des commissions et des groupes politiques à Bruxelles correspondrait à une pratique établie dans un domaine qui n'est réglé par aucun texte. Le Parlement n'aurait, dans sa résolution litigieuse, pris aucune décision sur l'installation du secrétariat général et n'aurait traité que du bon fonctionnement de l'institution ainsi que de l'utilisation de certaines techniques modernes. En outre, cette question ne concernerait pas le siège de l'institution, mais l'organisation interne du Parlement pour laquelle le Parlement aurait le droit et même l'obligation de prendre les mesures correspondant à une bonne administration.

a) Sur la compétence en matière de siège et de lieux de travail

34 Afin de statuer sur ce moyen, il convient d'examiner tout d'abord quelles sont les compétences respectives des gouvernements des États membres et du Parlement en la matière.

35 A cet égard, il y a lieu d'observer qu'en vertu de l'article 77 du traité CECA, de même que des articles 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, il appartient aux gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions. En attribuant aux États membres la compétence de fixer le siège, ces dispositions leur confient la responsabilité de compléter à cet égard le système des dispositions institutionnelles prévu par les traités afin d'assurer ainsi le fonctionnement des Communautés. Il en découle que les États membres ont non seulement le droit, mais aussi l'obligation d'exercer cette compétence.

36 Il est constant que les gouvernements des États membres n'ont pas encore rempli leur obligation de fixer le siège des institutions, conformément aux dispositions des traités. Toutefois, ainsi qu'il résulte des faits ci-dessus rappelés, les gouvernements des États membres ont à différentes reprises pris des décisions fixant des lieux de travail provisoires des institutions en se basant sur cette même compétence et, en ce qui concerne la décision du 8 avril 1965, sur la compétence expressément prévue à l'article 37 du traité

instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, précité.

37 Il y a toutefois lieu de souligner que lorsqu'ils prennent des décisions provisoires, les gouvernements des États membres doivent, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE, respecter la compétence du Parlement de régler son organisation interne. Ils doivent veiller à ce que de telles décisions n'entravent pas le bon fonctionnement du Parlement.

38 D'autre part, le Parlement est autorisé à prendre, en vertu du pouvoir d'organisation interne que lui attribue l'article 25 du traité CECA, de même que les articles 142 du traité CEE et 112 du traité CEEA, des mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures. Toutefois, en vertu des devoirs réciproques de coopération loyale ci-dessus évoqués, les décisions du Parlement, de son côté, doivent respecter la compétence des gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions et les décisions prises provisoirement entre-temps.

39 En outre, il y a lieu de souligner que la compétence des gouvernements des États membres en la matière n'affecte pas la compétence propre au Parlement, de délibérer sur toute question intéressant les Communautés, d'adopter des résolutions sur de telles questions et d'inviter les gouvernements à agir.

40 Il en résulte que l'on ne saurait considérer que le Parlement est sorti de sa compétence du seul fait qu'il a adopté une résolution portant «sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen», et traitant de la question du lieu de travail. Afin de constater s'il y a incompétence du Parlement pour adopter la résolution litigieuse, il y a lieu d'examiner le contenu décisionnel de celle-ci et, en particulier, de son troisième paragraphe, à la lumière de l'obligation ci-dessus évoquée du respect des compétences respectives des États membres et du Parlement en la matière.

b) Sur les séances plénières

41 En premier lieu, la résolution litigieuse décide, dans l'alinéa a) du troisième paragraphe, que, dans l'attente de la fixation définitive d'un lieu unique pour les sessions et réunions du Parlement européen, ses séances plénières seront tenues à Strasbourg.

42 A cet égard, il y a lieu de constater que si la tenue des sessions du Parlement n'est pas expressément mentionnée dans la décision du 8 avril 1965, son article 1 précise que «Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés». Or, à l'époque, la tenue des séances plénières du Parlement était la seule activité des institutions communautaires qui se déroulait régulièrement à Strasbourg. Déjà les déclarations adoptées par les ministres des affaires étrangères à l'occasion de l'entrée en vigueur tant du traité CECA que des traités CEE et CEEA avaient clairement fait apparaître la volonté des gouvernements des États membres que l'«Assemblée se réunira à Strasbourg».

43 Il est vrai qu'à partir de 1967, le Parlement a établi la pratique de tenir une partie allant jusqu'à la moitié de ses séances plénières à Luxembourg. C'est sur cette pratique ainsi que sur la décision prise en 1981 de maintenir le statu quo que le gouvernement luxembourgeois se base afin de faire valoir que la décision de tenir toutes les séances plénières à Strasbourg est contraire aux décisions des gouvernements des États membres en la matière.

44 Il convient toutefois d'observer que cette pratique avait été décidée par le Parlement de sa propre initiative, et qu'elle n'avait été approuvée ni expressément ni implicitement par les États membres. Au contraire, le gouvernement français a contesté, à plusieurs reprises, la compatibilité de cette pratique avec les décisions des États membres et a demandé qu'elle soit modifiée. C'est donc à tort que le gouvernement luxembourgeois fait valoir qu'une coutume aurait été créée en sa faveur par cette pratique, complétant les décisions des États membres en la matière et obligeant le Parlement à siéger en séance plénière, en partie, à Luxembourg.

45 Cette appréciation ne doit pas être changée du fait des conclusions de la conférence sur le siège des institutions qui s'est tenue en 1981. Compte tenu des divergences subsistantes qui ont caractérisé ces conclusions et de l'ab-

sence de toute modification des décisions prises antérieurement, la déclaration de maintenir le statu quo par laquelle s'est terminée cette conférence ne saurait être comprise que comme l'expression de la volonté de ne pas changer la situation juridique préexistante. Cette déclaration n'empêche donc pas le Parlement d'abandonner une pratique qu'il avait introduite de sa propre initiative.

46 Il s'ensuit que la décision du Parlement de tenir, à l'avenir, toutes ses séances plénières à Strasbourg n'est pas contraire aux décisions des gouvernements des États membres en la matière et n'outrepasse pas les compétences du Parlement.

c) Sur la tenue des réunions des commissions et des groupes politiques à Bruxelles

47 En second lieu, il est décidé par la résolution litigieuse, dans l'alinéa b) de son troisième paragraphe, de tenir généralement à Bruxelles les réunions des commissions et groupes politiques du Parlement.

48 A cet égard, il convient de noter que la pratique du Parlement, développée dans le cadre de son autonomie, de tenir les réunions de ses commissions et de ses groupes politiques à Bruxelles n'a à aucun moment été mise en cause par aucun État membre.

49 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le Parlement, en confirmant cette pratique par l'alinéa b) de la résolution litigieuse, n'a pas excédé sa compétence.

d) Sur l'installation du secrétariat général et des services

50 En troisième lieu, la résolution litigieuse vise, dans l'alinéa c) de son troisième paragraphe, le fonctionnement du secrétariat et des services techniques du Parlement qui doit être revu pour répondre aux exigences de la tenue des séances plénières à Strasbourg et des réunions des commissions et groupes politiques à Bruxelles, notamment en vue d'éviter qu'une grande partie des effectifs du Parlement ne doivent se déplacer constamment.

51 A cet égard, il y a lieu de souligner tout d'abord que les gouvernements des États membres ont résolu dans l'article 4 de la décision du 8 avril 1965, que «le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg».

52 Compte tenu des réunions des commissions et des groupes politiques à Bruxelles, le Parlement a établi la pratique d'y affecter un certain nombre de ses fonctionnaires et agents. Le président du Conseil, exprimant le point de vue des gouvernements des États membres, dans sa lettre du 22 septembre 1977, a pris acte de ce que le Parlement entretient à Bruxelles «le minimum d'infrastructure nécessaire pour assurer le fonctionnement de telles réunions».

53 A la lumière de l'obligation du respect de leurs compétences respectives qui incombe tant aux États membres qu'au Parlement, dans l'exercice de ces compétences, l'article 4 précité doit être interprété en ce sens qu'il ne fait pas obstacle à certaines mesures du Parlement qui sont nécessaires aux fins de son bon fonctionnement.

54 Il en découle qu'en l'absence d'un siège ou même d'un lieu de travail unique du Parlement, celui-ci doit être en mesure de maintenir aux différents lieux de travail, en dehors du lieu où est installé son secrétariat, l'infrastructure indispensable pour assurer qu'il puisse remplir, en tous ces endroits, les missions qui lui sont confiées par les traités. Dans ces limites, l'installation d'une telle infrastructure en dehors du lieu d'installation du secrétariat peut donc être conforme aux principes ci-dessus évoqués qui régissent les compétences respectives en la matière.

55 Il y a lieu d'ajouter toutefois que les transferts de personnel ne peuvent pas dépasser les limites ci-dessus indiquées, étant donné que toute décision de transfert, complet ou partiel, en droit ou en fait, du secrétariat général du Parlement ou de ses services, constituerait une violation de l'article 4 de la décision du 8 avril 1965 et des assurances que cette décision était destinée à

donner au grand-duché de Luxembourg en vertu de l'article 37 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, précité.

56 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si la résolution litigieuse, pour autant qu'elle prévoit que le fonctionnement du secrétariat et des services techniques «doit être revu» pour répondre aux exigences du déroulement des activités du Parlement à Strasbourg et à Bruxelles, respecte les limites qui s'imposent au pouvoir d'organisation interne du Parlement.

57 Si certains des considérants de la résolution litigieuse de même que les circonstances de son adoption et certaines prises de position au cours de débats parlementaires peuvent induire à penser que la résolution litigieuse vise effectivement un transfert au moins partiel de personnel du secrétariat général vers les autres lieux de travail, il convient de tenir compte également du contenu des trois derniers tirets explicatifs de cet alinéa, visant notamment l'emploi de moyens de télécommunication, l'utilisation des techniques les plus avancées pour faciliter la coopération entre les institutions et l'amélioration des liaisons routières, ferroviaires et aériennes entre les principaux centres de l'activité communautaire. A la lumière des trois tirets susmentionnés et des déclarations des représentants du Parlement au cours de la procédure devant la Cour, l'expression selon laquelle le fonctionnement du secrétariat et des services «doit être revu» ne doit pas être comprise en ce sens qu'elle contient une décision sur des mesures concrètes et en particulier sur un transfert de personnel. La décision sur des mesures concrètes a été laissée à un examen ultérieur et ne pourra être prise que dans le respect des compétences ci-dessus précisées.

58 Sur la base de cette interprétation il y a lieu de constater que l'alinéa c) du troisième paragraphe de la résolution litigieuse ne porte pas atteinte aux décisions des gouvernements des États membres en la matière et notamment à l'article 4 de la décision du 8 avril 1965, précité. Il n'outrepasse donc pas les compétences du Parlement.

59 Le moyen de l'incompétence n'est dès lors pas fondé.

2. Sur la violation des formes substantielles

60 Le gouvernement luxembourgeois a invoqué en outre la violation de formes substantielles en exposant que le concours des volontés des gouvernements des États membres pour toute décision en matière de siège ferait défaut et que le Parlement n'aurait pas, avant l'adoption de la résolution litigieuse, consulté sa commission juridique.

61 A cet égard, il suffit de constater, en l'espèce, qu'aucune violation de formes substantielles à respecter par le Parlement lors de l'adoption d'une résolution comme celle litigieuse n'a été établie par le gouvernement luxembourgeois.

62 Ce moyen n'est donc pas fondé.

63 Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

64 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu du paragraphe 3 du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs ou pour des motifs exceptionnels.

65 En l'espèce, un tel motif exceptionnel réside dans le fait que certains éléments de la résolution litigieuse et certaines circonstances ayant entouré son adoption pouvaient donner lieu à des doutes raisonnables. Il y a donc lieu de faire usage de la possibilité prévue par l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, et de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 février 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 7 DÉCEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'affaire sur laquelle vous êtes appelés à vous prononcer a trait, en substance, à deux problèmes qui revêtent tous deux une grande importance du point de vue constitutionnel: il s'agit, en premier lieu, de définir les contrôles juridictionnels que la Cour a la compétence d'exercer — sur la base de recours directs — sur l'activité du Parlement, et d'établir

1 — Traduit de l'italien.