CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 22 FÉVRIER 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Un an après votre arrêt relatif aux lieux de travail du Parlement européen, qui remonte au 10 février 1983 (affaire 230/81, Recueil 1983, p. 255), vous êtes de nouveau appelés à vous prononcer sur cette question. Comme la première fois, c'est le grand-duché de Luxembourg qui vous le demande. En effet, il intente un recours contre un acte du Parlement qui confirme la volonté de modifier les sièges de service du personnel afin d'assurer un meilleur fonctionnement à l'institution. Dans nos conclusions, nous apprécierons cet acte du point de vue juridique. Toutefois, nous ne pouvons pas ne pas souligner *in limine* qu'il a un fondement politique compréhensible et très sérieux: l'inertie persistante des gouvernements à remplir l'obligation qui leur impose de fixer le siège du Parlement et les difficultés croissantes que cet immobilisme entraîne en matière d'organisation.

Le 9 mars 1983, M. von Hassel a présenté une proposition de résolution concernant les conséquences que l'on peut tirer de l'acte, mieux connu sous le nom de «rapport Zagari», que le Parlement avait adopté le 7 juillet 1981. Revenant sur des faits bien connus, la proposition constate tout d'abord que toutes les sessions plénières se déroulent à Strasbourg tandis que les réunions des commissions et des groupes politiques ont lieu à Bruxelles (voir lettres D et E). Sur la base de ces prémisses, la résolution décide ensuite «de procéder à la répartition ... du personnel du secrétariat général entre les lieux de travail», en installant, en permanence à Strasbourg «les services qui concourent principalement au fonctionnement des séances plénières» et à Bruxelles, ceux qui «concourent principalement au fonctionnement des commissions». Elle demande donc «au Bureau de procéder ... à des changements structurels ... destinés à permettre un rythme de travail» plus souple et «elle charge le secrétaire général de préparer sans délai les mesures» de réorganisation qu'impose la résolution (doc. PE 83.731).

La proposition von Hassel a été introduite selon la procédure particulière visée à l'article 49 du règlement du Parlement de 1981 qui prévoit l'inscription des propositions sur un registre spécial pendant une période — deux mois — durant laquelle chaque député peut les signer. En l'espèce, elle a reçu 238 signatures qui représentent plus de la moitié des parlementaires. La proposition a donc été transmise au président de l'Assemblée. Le 10 mars 1983, celui-ci a déclaré qu'elle serait de nouveau affichée pendant une période de 30 jours au moins avant d'être transmise aux organes compétents. Ceux-ci — c'est-à-dire le Bureau et le secrétaire général — lui donneraient alors suite, en particulier à

1 — Traduit de l'italien.

la lumière de l'arrêt cité du 10 février 1983.

La proposition a donc été affichée et a obtenu quatre autres signatures, tandis que l'une de celles déjà apposées était retirée; mais des réserves ayant été soulevées sur la recevabilité de l'acte quant à la procédure suivie, le président a demandé, les 21 et 23 mars 1983, que la commission du règlement et des pétitions se prononce sur l'interprétation de l'article 49. Le 20 mai suivant, le président de la séance plénière a informé l'Assemblée que la proposition avait été transmise au Bureau et au secrétaire général en attendant que la commission exprime son avis. Le 2 juin 1983, cette dernière a fait savoir au président que, à son avis, la procédure fondée sur l'article 49 n'était pas applicable à la proposition *de qua;* toutefois, lors de la séance du 9 juin, le Parlement a approuvé une demande qui visait à obtenir de ladite commission un nouvel avis sur l'interprétation de l'article 49.

Enfin, lors de la séance plénière du 10 octobre 1983, le président a déclaré à l'Assemblée que les réserves sur la recevabilité de la proposition von Hassel devaient être considérées comme dépassées et il a confirmé que les organes compétents examineraient quelle suite il conviendrait de lui donner compte tenu de l'arrêt du 10 février 1983 et du statut des fonctionnaires. Toutefois, jusqu'à présent, il n'apparaît pas que ces organes aient pris des mesures visant à l'exécuter.

Par un recours du 10 juin 1983, le grand-duché de Luxembourg a cité le Parlement devant la Cour en demandant que la résolution litigieuse soit déclarée nulle pour incompétence.

2. La thèse luxembourgeoise est linéaire. Il n'est pas douteux — affirme le gouvernement requérant — qu'en vertu de son pouvoir d'auto-organisation, le Parlement puisse adopter les mesures nécessaires à l'efficacité de son travail; toutefois, il est non moins certain — et la Cour elle-même l'a affirmé dans l'arrêt du 10 février 1983 — que ces mesures doivent respecter les compétences des États: celle de fixer les sièges des institutions et, en attendant qu'ils le soient, celle de déterminer les lieux de travail provisoires. Or, la résolution attaquée exclut Luxembourg du nombre de ces lieux (qui se réduiraient uniquement à Bruxelles et à Strasbourg: voir spécialement les points D et E); en outre, en décidant de la «répartition du personnel du secrétariat» entre Strasbourg et Bruxelles (voir point 1 b), elle a également pour conséquence que Luxembourg cesserait d'être le siège du secrétariat.

L'institution défenderesse demande que le recours soit rejeté et avance à cette fin deux arguments. La résolution litigieuse — souligne-t-elle en premier lieu — n'est pas un acte «définitif» et, comme tel, attaquable, du moment que certains parlementaires ont contesté la procédure adoptée pour l'introduire et que, saisie de la question, la commission du règlement n'a pas exprimé un avis définitif à cet égard. En tout cas, la considérait-on comme définitive — ajoute-t-elle —, il est de fait que la résolution n'a pas la nature d'une décision». Elle ne fait qu'«inviter les organes compétents» (c'est-à-dire le secrétaire général et le Bureau) à prendre des mesures concrètes sur l'organisation des travaux parlementaires et sur la détermination du lieu de travail du personnel.

3. Le premier argument nous semble assez faible. Non que sa prémisse soit inexacte: en Assemblée, la méthode suivie lors de la présentation du texte a effectivement fait l'objet de réserves et la commission compétente a été chargée à deux reprises d'en apprécier la correction. Toutefois, nous ne croyons pas que de tels épisodes aient une influence sur le caractère définitif et, par conséquent, sur la validité de l'acte. Comme l'observe avec raison le gouvernement requérant, l'avis de cette commission a un caractère non pas ponctuel, mais général et abstrait: normalement, il faut donc exclure qu'il soit susceptible d'avoir une incidence sur la procédure dans le cadre de laquelle il a été demandé.

A cette remarque, déjà suffisante pour faire repousser la thèse de la partie défenderesse, s'en ajoute une seconde que nous estimons décisive. Le contrôle juridictionnel sur les actes du Parlement — contrôle que vous avez reconnu légal dans l'arrêt du 10 février 1983 — ne s'étend pas, du moins en principe, aux procédures par lesquelles ces actes sont adoptés. La régularité des procédures est garantie par les organes mêmes de l'institution et en particulier par son président: il s'ensuit que leurs vices éventuels ne peuvent pas donner lieu à la nullité de l'acte qui constitue l'aboutissement de la procédure et exprime la volonté de l'institution. Ce serait donc un exercice inutile que de nous engager dans un examen minutieux de la méthode suivie par le Parlement en approuvant la résolution du 20 mai 1983. Il suffira de dire que l'irrégularité dénoncée, si elle existe réellement, n'est pas de nature à invalider cette résolution.

4. L'argument qui se fonde sur le caractère «non décisoire» de l'acte attaqué a un poids bien différent. Dans les conclusions que nous avons prononcées le 7 décembre 1982 dans l'affaire 230/81, nous avons exprimé l'avis que la résolution connue sous le nom de «rapport Zagari» contenait une authentique décision de transférer des fonctionnaires de Luxembourg à Strasbourg et surtout à Bruxelles. Il est vrai — avons-nous relevé — qu'elle confie aux organes compétents du Parlement la tâche de préciser les mesures nécessaires à cette fin; mais — avons-nous conclu — cette charge ne représente que l'«aspect exécutoire» d'un acte déjà susceptible d'effets juridiques externes (paragraphe 23). La Cour n'a pas admis cette thèse et de son refus elle a déduit le caractère inattaquable de l'acte. Ce dernier — a-t-elle observé — ne renferme pas une véritable «décision sur des mesures concrètes et en particulier sur un transfert du personnel». La décision est laissée «à un examen ultérieur»; et — nous soulignons cette importante remarque — ne pourra être prise que dans le respect, d'une part, du «droit-devoir» des gouvernements en matière de fixation des sièges — et, d'autre part, du pouvoir d'auto-organisation du Parlement (paragraphe 57).

Dans le présent litige, qui reproduit sans les renouveler les thèmes de l'affaire 230/81, nous n'entendons pas revenir sur la question: c'est-à-dire nous demander encore une fois quelles conditions doit remplir un acte du Parlement pour qu'il soit permis de lui reconnaître une nature décisoire. Certes: si elle était considérée comme telle, la résolution du 20 mai 1983 n'échapperait pas au grief d'incompétence parce que le Parlement s'est substitué aux gouvernements en modifiant le siège du secrétariat. En ce sens, le texte litigieux est tout à fait explicite et il n'existe pas d'artifice d'interprétation qui puisse induire en erreur sur ses intentions. Il suffit de penser qu'il parle sèche-

ment de «répartir» le personnel entre Strasbourg et Bruxelles; et il ne faut pas sous-estimer le considérant figurant sous F dans lequel la résolution affirme la «vocation» de Luxembourg d'être uniquement le siège de la Cour de justice et de la Banque européenne d'investissement. En soi et par soi, il est vrai, cette affirmation n'est rien de plus qu'un simple avis (ou désir) politique; mais comment nier que la volonté de retirer à Luxembourg tous les services du secrétariat s'en trouve dévoilée sans cérémonies?

Nous répétons, néanmoins, que nous considérons le problème comme résolu. Avec lord Denning, nous pensons que «like the centurion of the Gospel, I am also a man set under authority» («comme le centurion de l'Évangile, je suis, moi aussi, un homme soumis à une autorité»). Cette autorité, c'est l'indication non équivoque que, dans votre sagesse, vous avez fournie sur ce point. Nous la prenons donc comme élément d'orientation dans l'examen du second argument avancé par l'institution défenderesse.

5. Cet examen exige tout d'abord une lecture attentive du texte attaqué qui s'articule en une prémisse, en un dispositif et en une partie finale relative aux dispositions concrètes à prendre pour mettre en œuvre le dispositif. La prémisse, dont nous tenons compte surtout en raison de la lumière qu'elle jette sur les deux autres parties, commence par rappeller le rapport Zagari du 7 juillet 1981 (mais non pas également, nous le constatons avec regret, l'arrêt dans lequel vous avez contrôlé et substantiellement reconnu la légalité de cet acte), puis elle émet trois affirmations:

a) le Parlement «est en droit de prendre, pour l'organisation de son travail, toutes décisions utiles pour autant qu'elles n'exigent pas la participation ou l'approbation du Conseil des ministres»;

b) «en exécution des décisions ... du 7 juillet 1981, toutes les sessions plénières se tiennent à Strasbourg, lieu de travail officiel du Parlement européen» tandis que «les réunions des commissions et des groupes politiques se tiennent généralement à Bruxelles»;

c) «Luxembourg a vocation de rester le siège des institutions judiciaires et financières».

Dans le dispositif, le texte décide: a) de «procéder à la répartition ... du personnel du secrétariat général entre les lieux de travail» (c'est-à-dire, comme il est indiqué dans la prémisse, entre les seules villes de Strasbourg et de Bruxelles); b) de «tenir compte de cette répartition» lors de nouveaux recrutements; c) de «tenir compte, évidemment lors de la répartition, entre lesdites villes, des fonctionnaires déjà en services», «des intérêts légitimes du personnel» en appliquant autant qu'il est possible le principe du volontariat et en associant les représentants des fonctionnaires «à l'élaboration des dispositions» requises par l'exécution de l'acte.

Enfin, dans la troisième partie, le texte demande «au Bureau de procéder, dans l'administration, à des changements structurels ... destinés à permettre un rythme de travail plus souple» (point 2) et il charge le secrétaire général de préparer sans délai les mesures de réorganisation qu'impose la résolution» (point 3).

Nous avons transcrit presque intégralement le texte de la résolution parce que c'est surtout sur sa base que vous devrez établir si l'acte a ou non une nature décisoire. Nous disons tout de suite que, en s'en tenant au concept d'acte décisoire que vous avez défini dans l'arrêt du 10 février 1983, la résolution litigieuse

paraît dénuée d'effets juridiques «externes»: c'est-à-dire de nature à s'exercer en dehors de l'institution en pénétrant dans la sphère juridique d'autres sujets. Nous parvenons à ce résultat sur la base de deux éléments convergents.

6. Le premier ressort de la partie finale de l'acte. Ce dernier, il est vrai, exprime la volonté de répartir les fonctionnaires entre la capitale de la Belgique et le chef-lieu de l'Alsace; mais ensuite — précisément sous le n° 2 — il charge le Bureau d'effectuer des changements structurels dans l'administration. Par conséquent, pour que l'acte devienne effectif, ce Bureau doit agir en adoptant des mesures concrètes: certaines de caractère général (comme la restructuration des services) d'autres — consécutives aux premières — d'ordre particulier (transferts des différents fonctionnaires).

Or, selon l'arrêt du 10 février 1983, c'est précisément le défaut de mesures concrètes, et spécialement de mesures relatives au transfert du personnel, qui interdit de considérer l'acte comme doté d'effets à l'extérieur et donc comme susceptible d'être attaqué de manière autonome. Selon votre jurisprudence, un acte qui présente les caractéristiques de celui que nous examinons constitue un morceau, un fragment d'un processus complexe, d'«une situation se formant graduellement» qui a son point d'aboutissement précisément dans les mesures auxquelles nous avons fait allusion. Sa régularité ne peut donc pas être contrôlée de manière «autonome». Elle ne peut l'être que par rapport aux actes qui en constituent l'aboutissement et qui, eux, produisent des effets dans la sphère juridique des tiers, c'est-à-dire des États en tant que titulaires de «droits-devoirs» spécifiques quant aux sièges des institutions.

Nous avons déjà dit qu'en l'espèce, ces actes n'ont pas encore été adoptés. Il s'ensuit que la résolution en question n'est pas attaquable.

7. Les dispositions du règlement parlementaire relatives à la gestion du personnel conduisent à la même conclusion. Selon l'article 113, paragraphe 2, de cette source, le secrétaire général «dirige» l'ensemble des fonctionnaires, tandis que le Bureau détermine la composition et l'organisation du personnel. Selon le paragraphe 3 de ce même article, il appartient également au Bureau d'établir «après consultation préalable de la Commission compétente du Parlement ... le nombre des fonctionnaires et des autres agents ainsi que les règlements relatifs à leur situation administrative et financière».

Ces dispositions, nous semble-t-il, fournissent une donnée d'une importance considérable: ce n'est pas le Parlement, entendu comme assemblée, qui adopte les mesures concrètes relatives à l'organisation des services et à la détermination du lieu de travail du personnel; cette tâche appartient à deux organes distincts, le secrétaire général et le Bureau. D'où comme il est évident, un argument ultérieur contre la thèse qui attribue à notre résolution un caractère décisoire et attaquable. Attention: nous n'entendons pas affirmer par là que l'Assemblée n'a pas la faculté d'assumer directement l'exercice des pouvoirs attribués par l'article 113 aux deux autres organes. Nous disons seulement que, pour parvenir à un résultat de ce genre — d'ailleurs déconseillé par tout manuel de science de l'administration — il faudrait à tout le moins modifier le règlement. Et il n'apparaît qu'une semblable modification soit intervenue jusqu'à présent.

D'ailleurs, les déclarations faites par le président du Parlement lors des séances plénières du 10 mars et du 10 octobre 1983 confirment qu'il en est ainsi: en communiquant à l'Assemblée le texte de

la résolution et en l'informant de l'évolution de la procédure d'approbation. M. Dankert a affirmé puis a confirmé que, en examinant la suite à donner à la résolution, les organes compétents devraient avant tout tenir compte de l'arrêt du 10 février 1983. Ces paroles prouvent que l'acte litigieux sera exécuté — s'il l'est — dans le respect des principes que vous avez établis. Mais — ce qui est plus important pour notre raisonnement — elles prouvent aussi que les organes désignés pour agir en matière de personnel n'ont pas été dessaisis de leurs compétences en faveur de l'Assemblée; et, par cela même, que la résolution ne produira ses effets que lorsqu'elle sera suivie de mesures concrètes relatives à l'organisation des services et à la destination du personnel.

8. Pour toutes les considérations précédentes, nous vous suggérons de rejeter le recours introduit par le grand-duché de Luxembourg contre le Parlement européen par acte déposé au greffe le 10 juin 1983.

Quant aux dépens, nous estimons qu'en l'espèce, il existe des motifs exceptionnels de nature à en imposer la compensation intégrale entre les parties. Nous les apercevons essentiellement dans la formulation équivoque de l'acte litigieux: elle pouvait, nous semble-t-il, faire penser raisonnablement que l'acte avait une nature décisoire et était donc attaquable. En faveur de cette solution — qui correspond, du reste, à celle que vous avez adoptée dans l'arrêt du 10 février 1983 (voir attendu 65) — milite également la divergence qui est alors apparue entre le point de vue de l'avocat général et la thèse admise par la Cour, à propos précisément de la nature décisoire de l'acte attaqué.