CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 21 juin 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les présentes conclusions se rapportent aux affaires 358/85 et 51/86 qui ont été engagées par la République française contre le Parlement européen et jointes par la Cour, par ordonnance du 8 juillet 1987, aux fins de la procédure orale et de l'arrêt. Les recours y afférents (du 19 novembre 1985 et du 20 février 1986) visent à l'annulation de la résolution « sur les infrastructures nécessaires à la tenue de réunions à Bruxelles » que le Parlement a adoptée le 24 octobre 1985 (JO C 343 du 31.12.1985, p. 84).

C'est donc pour la troisième fois en l'espace de cinq ans que vous êtes appelés à vous prononcer sur les lieux de travail du Parlement. Vous n'êtes pas sans savoir que les deux premières interventions vous ont été demandées par l'État qui est notre hôte: le 7 août 1981, contre un acte qui, à son avis, violait l'obligation de tenir certaines sessions plénières à Luxembourg (arrêt du 10 février 1983, rendu dans l'affaire 230/81, Rec. p. 255) et le 10 juin 1983, contre une résolution qu'il a considérée comme visant de manière illicite à transférer une bonne partie des fonctionnaires du secrétariat général de Luxembourg à Bruxelles et à Strasbourg (arrêt du 10 avril 1984, rendu dans l'affaire 108/83, Rec. p. 1945).

Aujourd'hui comme à l'époque, les causes de l'acte litigieux tiennent au manquement persistant des gouvernements à l'obligation de fixer le siège du Parlement ainsi qu'aux conséquences de plus en plus graves que cela comporte en termes de coûts et de difficultés d'organisation. La résolution du 24 octobre 1985, de même que les décisions attaquées par le Luxembourg, est en effet symptomatique du profond embarras dans lequel l'immobilisme des États membres a plongé l'Assemblée et entend assurer à cette dernière de meilleures conditions de travail. En l'espèce, toutefois, le Parlement veut atteindre ce résultat en créant les conditions matérielles qui lui permettent de tenir des sessions plénières également à Bruxelles et en empruntant donc une voie destinée à rencontrer un obstacle de premier plan: à savoir l'opinion de tous ceux qui, à l'instar du gouvernement français, estiment que ces sessions peuvent se dérouler uniquement à Strasbourg.

2. Résumons les faits. Le 22 octobre 1985, le président de la séance plénière a annoncé que de nombreuses demandes de débats d'actualité et d'urgence avaient été déposées conformément à l'article 48, paragraphe 1, du règlement intérieur dans la version en vigueur à l'époque. Parmi ces demandes figurait celle déposée par M. von der Vring et trente-six autres membres du Parlement, concernant précisément les infrastructures nécessaires à la tenue de réunions à Bruxelles (doc. B 2-1120/85). Le président, exerçant les pouvoirs que lui confère le règlement, ne l'a pas inscrite à l'ordre du jour de la séance prévue pour le 24 octobre et cette exclusion a fait l'objet d'un recours écrit et motivé, présenté par vingt et un députés et visant à ce qu'un vote par appel

* Traduit de l'italien.

nominal ait lieu sur ce recours. Le 23 octobre, le recours a été adopté (par 108 voix pour, 33 voix contre et 7 abstentions) et le lendemain la résolution a été approuvée, après un bref débat, par 132 voix pour, 113 voix contre et 13 abstentions.

L'acte se compose d'un préambule comprenant neuf considérants et d'un dispositif articulé en cinq points. Dans le préambule, le Parlement constate entre autres: a) que la plus grande salle de réunion à Bruxelles peut contenir 187 sièges et qu'il n'existe dans la capitale belge aucune salle de conférence sensiblement plus grande qui soit dotée de tous les équipements nécessaires pour l'interprétation simultanée des neuf langues communautaires; b) que, après l'augmentation du nombre des députés à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les groupes parlementaires risquent de ne plus pouvoir se réunir dans des conditions normales; c) que présentement il est déjà impossible de tenir des réunions simultanées à deux ou à plus de deux grands groupes; d) qu'il n'existe à Bruxelles aucune installation permanente permettant d'organiser des périodes de session plénière spéciales ou supplémentaires pendant les semaines consacrées aux réunions des commissions ou des groupes; e) qu'il convient d'améliorer les possibilités de rencontre des organisations privées qui ont une envergure communautaire.

Par ces motifs, le Parlement décide: 1) de faire construire un bâtiment susceptible de répondre à ces besoins et qui comporte donc une salle contenant des sièges pour 600 personnes au moins, une galerie des visiteurs et des équipements accessoires; 2) de réaliser ce projet pour le 31 août 1988 en autorisant son président, son bureau et ses questeurs à négocier et à conclure tous les contrats appropriés; 3) d'adopter les prévisions budgétaires requises en chargeant son président, son bureau et son secrétaire général de faire les propositions y afférentes; 4) de promouvoir le développement d'organisations au niveau communautaire et de mettre le bâtiment à leur disposition, moyennant un loyer convenable, ainsi qu'à la disposition d'autres entités sur une base commerciale, de façon à réduire le coût global et à utiliser au maximum le bâtiment; 5) de baptiser le bâtiment du nom d'un des membres du premier Parlement européen directement élu ou d'une autre personnalité européenne de premier plan, et confie cette tâche à son bureau.

Lors de sa réunion du 12 novembre 1985, le bureau élargi a pris acte de la résolution et, avec celle-ci, de quatre documents: deux lettres de protestation envoyées par M. Poos, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, du 25 octobre et du 5 novembre 1985, une lettre analogue de M^{me} Lalumière, secrétaire d'État français chargé des Affaires européennes, du 30 octobre 1985, et la réponse que M. Dumas, ministre français des Affaires étrangères, avait donnée le même jour à une question qui lui avait été posée au sein de l'Assemblée nationale. Le bureau s'est réservé de se prononcer sur ces réactions et a demandé à deux commissions — la commission juridique et la commission politique — de donner leur avis à ce sujet.

Entre-temps, les recours du gouvernement de Paris ont été introduits. La commission juridique a saisi l'occasion pour déclarer que le Parlement prendrait position dans le mémoire en défense; elle a toutefois souligné que, alors que l'institution « entend ... exercer ses pouvoirs dans le strict respect du droit communautaire », « les gouvernements des États membres auraient dû depuis longtemps prendre une décision sur le siège, conformément à l'article 216 du traité CEE » (7 février 1986). La commission politique a été plus

explicite. La résolution — affirme-t-elle — ne contient aucun élément « qui empiète formellement sur la prérogative ... des États membres de fixer le siège du Parlement. La possibilité de prévoir une nouvelle salle pour la tenue d'une 'période de session plénière spéciale ou supplémentaire' relève de la décision du seul Parlement dans le cadre de l'organisation de ses travaux et ne porte pas atteinte au principe en vigueur selon lequel les périodes de session ordinaires se tiennent à Strasbourg » (28 février 1986).

3. Deux mots sur la procédure qui s'est déroulée devant la Cour. Rappelons d'abord que le 25 mars 1986, l'institution défenderesse a soulevé une exception d'irrecevabilité contre le second recours français en invoquant la litispendance de l'affaire y afférente (51/86) avec la procédure engagée par le recours du 20 novembre 1985. Par ordonnance du 15 octobre 1986, la Cour a décidé de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond. Nous traiterons au point 4 du problème ainsi posé et des autres exceptions que le Parlement a soulevées dans les mémoires et au cours de l'audience.

Mais il y a plus. Par requête déposée le 2 avril 1986, M. von der Vring et quatre autres membres du Parlement, agissant à titre individuel et en tant que personnes physiques, ont demandé à intervenir dans l'affaire 358/85 au soutien des conclusions du Parlement. La résolution — ont affirmé les cinq députés — a été adoptée sur la base de leur proposition; puisque son objectif consiste à améliorer *également* leurs conditions de travail, ils justifient d'un intérêt particulier à la défendre en justice, au moins pour garantir leur liberté d'action et éviter que leur intégrité et leur compétence soient mises en doute. Toutefois, les requérants justifient également d'un intérêt à intervenir en tant que membres du Parlement et en tant que porteurs d'arguments qui, n'ayant pas été retenus par l'institution dans le cadre des affaires 230/81 et 108/83, risqueraient, à moins d'une intervention de leur part, de rester à nouveau inexprimés.

La France s'est opposée à l'intervention des cinq membres du Parlement. Elle a relevé que leur intérêt: a) en tant que coauteurs de la proposition, est simplement indirect; b) en tant que porteurs d'arguments supplémentaires, concerne non pas les conclusions mais les moyens de la requête principale et ne satisfait donc pas aux conditions auxquelles l'intervention est soumise; c) en tant que membres du Parlement, n'est pas spécifique, mais se confond avec celui de l'institution défenderesse.

Par ordonnance du 3 juillet 1986, la Cour a rejeté la demande en intervention. Le passage principal de l'arrêt figure au point 9 des motifs et mérite d'être cité en entier: « Le recours — y affirme-t-on — étant dirigé contre un acte d'une institution, il appartient, selon le système des voies de recours institué par les traités, à (cette institution) d'en défendre la validité devant la Cour et il lui appartient également de décider ... de l'organisation de la sauvegarde de ses intérêts ... Il serait contraire à ce système d'admettre l'existence d'un droit à intervenir pour des personnes agissant uniquement en tant que membres de l'institution concernée. »

La Cour, à l'évidence, n'a pas retenu la thèse — au demeurant, très fragile — du gouvernement français. Il est en effet incontestable que les requérants justifiaient d'un intérêt direct et spécifique à la solution du litige, au moins en tant que membres du Parlement; et il n'est pas douteux que l'intention de fournir des arguments additionnels au soutien d'une partie, loin d'entrer en conflit avec la nature de l'inter-

vention, constitue la raison d'être de cette procédure (voir arrêt du 23 février 1961, rendu dans l'affaire 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Rec. p. 1; arrêt du 22 mars 1961, rendu dans les affaires jointes 42 et 49/59, SNUPAT, Rec. p. 101). Les juges ont au contraire résolu le problème sur la base du principe qui réserve à l'institution le pouvoir de défendre en justice ses propres droits et intérêts. La décision nous semble correcte, ne fût-ce que parce qu'en l'espèce le règlement intérieur du Parlement adopte lui-même ce principe: « dans les actes ... judiciaires — énonce en effet l'article 18, paragraphe 4 — ... le Parlement est représenté par son Président qui peut déléguer ces pouvoirs ».

4. Nous en venons aux exceptions d'irrecevabilité soulevées par l'institution défenderesse, en rappelant que la défense de celle-ci a renoncé au cours de la procédure orale à l'une de ces exceptions — à savoir l'impossibilité d'attaquer les actes du Parlement sur la base des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA.

Commençons par la situation de litispendance dans laquelle se trouveraient les affaires 358/85 et 51/86. Le Parlement rappelle l'arrêt du 19 septembre 1985 (rendu dans les affaires 172 et 226/83, Hoogovens Groep BV, Rec. p. 2831), lequel, au point 9 des motifs, déclare irrecevable un recours qui opposait les mêmes parties et, sur la base des mêmes moyens, tendait à l'annulation des mêmes décisions. Or, le recours 51/86 présente des caractéristiques analogues: le moyen invoqué à l'appui de ce recours — à savoir la violation du principe de proportionnalité — a été en effet avancé, même s'il l'a été au stade de la réplique, également dans la première instance.

A cet argument la France rétorque que le second recours n'a été intenté qu'à titre de précaution, à savoir pour le cas où le premier, qui a été introduit lorsque l'acte litigieux n'était pas encore publié, aurait été déclaré prématuré et, partant, irrecevable. La référence à l'arrêt Hoogovens Groep serait de toute façon dénuée de pertinence dans la mesure où les deux recours sont fondés sur des moyens différents: le premier, en effet, tire grief de la violation des formes substantielles et de l'incompétence alors que le second ajoute à ces moyens la violation du principe de proportionnalité. Malgré tout cela, le gouvernement de Paris n'a pas d'objection à ce que le recours 51/86 soit déclaré irrecevable: il demande cependant que dans ce cas le dernier moyen, avancé également au stade de la réplique présentée dans l'affaire 358/85, ne soit pas considéré comme un moyen « nouveau ».

Que dire des thèses ainsi résumées? Nous observons d'abord que l'acte attaqué est une résolution du Parlement européen: donc, une mesure susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 38 du traité CECA et — selon l'interprétation qu'en donne l'arrêt du 23 avril 1986, rendu dans l'affaire 294/83, « Les Verts » (Rec. p. 1339) — des articles 173 et 142 des traités CEE et Euratom. La première disposition, comme on le sait, prévoit que « la requête doit être formée dans le délai d'un mois à compter de la publication de la délibération du Parlement européen », alors que les deux autres exigent que les recours soient formés dans les deux mois suivant le jour où l'acte a été publié ou notifié. Enfin, selon l'article 81, paragraphe 1, du règlement de procédure, « les délais impartis pour l'introduction des recours contre un acte d'une institution commencent à courir, en cas de notification, le lendemain du jour où l'intéressé a reçu notification de l'acte et, en cas de publication, le quinzième jour

suivant la parution de l'acte au *Journal officiel des Communautés européennes* ».

Il convient de rappeler, en outre, que, conformément aux dispositions pertinentes des traités (articles 25 du traité CECA, 142 du traité CEE et 112 du traité CEEA), « les actes du Parlement ... sont publiés dans les conditions prévues par (le) règlement » intérieur. Ce dernier prévoit que « (le procès-verbal) doit être publié au Journal officiel ... dans un délai d'un mois » (article 89, paragraphe 4, du règlement intérieur, dans la version en vigueur à l'époque des faits considérés, qui n'a cependant pas été modifiée par le nouvel article 107, paragraphe 4).

Cela étant, nous observons que les actes auxquels se réfèrent les affaires 230/81 et 108/83 ont été attaqués, le premier, dans le délai prévu à l'article 173 du traité CEE et, le second, dans le délai prévu à l'article 38 du traité CECA, mais tous les deux à une date antérieure à leur publication au Journal officiel: pourtant le Parlement n'a pas excipé de leur irrecevabilité et la Cour ne l'a pas relevée d'office. Pourquoi? La réponse est aisée: à la différence des règlements, les résolutions parlementaires prennent effet non pas au moment de la publication au Journal officiel, mais au moment de leur adoption par le Parlement ou, mieux, à partir de l'adoption du procès-verbal de la séance au cours de laquelle elles ont été adoptées.

En d'autres termes, les résolutions du Parlement européen, bien qu'elles aient en principe un caractère général, sont du point de vue des voies de recours, assimilables aux décisions individuelles: c'est-à-dire à des actes contre lesquels les tiers concernés peuvent former un recours, sans attendre la publication des actes en question, dès qu'ils ont eu connaissance de leur notification. C'est en ce sens d'ailleurs que l'arrêt Hoogovens Groep s'est prononcé s'il est vrai, comme nous le pensons, que l'affirmation selon laquelle l'acte peut faire l'objet d'un recours avant même d'avoir été notifié (point 9 des motifs de l'arrêt) procède d'une inadvertance. Il est en effet clair que, dans la phase qui précède l'accomplissement de cette formalité (article 191, alinéa 2, du traité CEE), l'acte est inefficace et, partant, non susceptible de faire l'objet d'un recours en raison de l'absence d'un intérêt à le voir annuler.

A supposer que ces observations soient exactes, il y a lieu de considérer que le recours formé par le gouvernement français, le 20 novembre 1985, contre la résolution du 24 octobre de la même année a été formé en temps utile, le fait que la publication de l'acte au Journal officiel a eu lieu le 31 décembre suivant étant sans intérêt.

Quid, alors, du recours introduit le 20 février 1986? Nous estimons qu'il y a lieu de le déclarer irrecevable non pas parce que l'affaire en question se trouve en situation de litispendance avec l'affaire 358/85, *mais parce qu'il est tardif*. Certes, lors de son dépôt, le délai commençant à courir à compter de la publication de l'acte n'était pas encore échu. Le premier recours influe pourtant sur ce délai: en effet, outre le fait qu'il n'est pas prématuré, il démontre assurément que la France avait, à tout le moins, le 20 novembre 1985, tout à fait connaissance de la mesure litigieuse. Et ce pour une raison évidente. La résolution est jointe au recours 358/85 qui reproduit le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le Parlement l'a approuvée (PV 38 II doc. PE 101.404, p. 1). Pour la France, par conséquent, le délai de recours de deux mois a commencé à courir à compter de la date dudit recours; et, par rapport à ce recours, il

est clair que le second acte introductif d'instance, qui a été inscrit au registre de la Cour le 20 février 1986, a été déposé tardivement.

S'agissant ensuite du grief tiré de la violation du principe de proportionnalité (qui, comme on le sait, n'a été avancé dans l'affaire 358/85 qu'au stade de la réplique) sa qualification en tant que prolongement du moyen fondé sur l'incompétence ou, plutôt, *sub specie* de moyen nouveau implique un examen qu'il convient de renvoyer à l'appréciation sur le fond.

5. Le Parlement a en outre excipé de l'irrecevabilité des deux recours pour autant qu'ils sont dirigés contre un acte dénué, sous un double aspect, de caractère décisionnel. La résolution du 24 octobre 1985 — affirme-t-il en premier lieu — implique l'acquisition d'un bâtiment. Or, il résulte de l'article 211 du traité CEE que le contrat y afférent ne peut être stipulé que dans la mesure où il a été autorisé par la Commission; et puisque l'autorisation n'est pas encore intervenue, l'acte litigieux n'est pas de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

L'examen du problème ainsi posé nous entraînerait loin et supposerait en particulier une analyse fouillée de la pratique suivie par les institutions en matière de politique immobilière. Nous estimons, toutefois, qu'une telle étude ne s'impose pas en ce qui nous concerne ici parce que la nature du titre sur la base duquel le Parlement a l'intention d'utiliser le bâtiment demeure, pour l'essentiel, en suspens. Un passage du mémoire en réplique présenté dans l'affaire 358/85 est décisif à cet égard: « La résolution — y dit-on — n'implique pas une acquisition de l'immeuble en pleine propriété ... Une solution locative est, elle aussi, envisageable et est parfaitement conforme à la pratique en vigueur jusqu'à présent pour l'institution » (point 27).

Venons-en au deuxième des problèmes que nous pose le Parlement. Pour autant qu'elle s'est limitée à décider de faire construire un bâtiment — ainsi que la défense du Parlement l'a exposé en cours d'audience —, la résolution litigieuse est un acte purement matériel et donc non susceptible de recours. En revanche, une décision qui déciderait de tenir à Bruxelles toutes les sessions plénières ou certaines d'entre elles serait soumise au contrôle de la Cour. Mais le Parlement n'a pas encore exprimé une pareille volonté; s'il visait cette décision, le recours devrait par conséquent être considéré comme prématuré et, partant, irrecevable.

Nous rappelons qu'un argument de ce genre a été également avancé par l'institution défenderesse dans le cadre de l'affaire 230/81. Vous avez affirmé 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 » (point 30 des motifs de l'arrêt). A l'instar de la démarche suivie dans cette affaire, il convient donc de renvoyer à l'examen du fond l'analyse qui vous est imposée par l'exception soulevée par le Parlement.

6. En examinant l'exception de litispendance, nous avons relevé que la France invoque trois moyens de recours: la violation des formes substantielles, l'incompétence et la violation du principe de proportionnalité. Par le premier moyen, le gouvernement de Paris soutient, en se référant également à certaines critiques exprimées lors des débats parlementaires, que le sujet de la proposition von der Vring ne présentait pas un caractère d'actualité ou

d'urgence. La résolution ne pouvait donc pas être adoptée selon la procédure visée à l'article 48, paragraphe 1, du règlement intérieur.

Ce moyen ne saurait être accueilli. Ainsi que la Cour l'a affirmé en rejetant un moyen analogue avancé par le gouvernement luxembourgeois dans l'affaire 230/81, « 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 requérant (point 61 des motifs de l'arrêt précité). Nous ajouterons que la question de savoir si un sujet est ou non d'actualité et appelle ou non un débat d'urgence comporte un choix obéissant à des considérations qui échappent à un contrôle juridictionnel; et, s'agissant des opinions exprimées par les députés qui ont voté contre la résolution, nous estimons, ainsi que nous l'avons déjà dit dans nos conclusions présentées dans l'affaire 230/81, que, lorsqu'un acte émane de l'Assemblée, « il est de bonne règle de l'interpréter en s'appuyant dans la mesure du possible sur le texte adopté par l'Assemblée ».

7. La décision de construire à Bruxelles un immeuble comportant une salle de réunion de 600 places constitue l'objet du deuxième moyen. Selon la France, elle a pour objet de permettre la tenue de sessions plénières dans la capitale belge et puisque les accords conclus entre les États membres — c'est-à-dire entre les seules autorités habilitées à régler la question — exigent que ces sessions se déroulent à Strasbourg, cet objectif entache d'incompétence l'acte qui la prévoit. Toutefois, la résolution litigieuse serait illégale même si elle se limitait à vouloir améliorer les conditions de travail du Parlement à Bruxelles, en dotant les commissions et les groupes politiques de structures plus adéquates; dans ce cas, en effet, la construction d'un bâtiment aussi spacieux violerait le principe de proportionnalité.

Mais procédons par ordre. De l'avis du gouvernement requérant, les États membres ont prévu au moins à quatre occasions — en 1952, 1958, 1965 et 1981 — que les sessions plénières ont lieu uniquement à Strasbourg; on ne saurait prétendre que les actes en question établissent une distinction entre les sessions ordinaires et les sessions « spéciales ou supplémentaires », telles que celles visées au considérant D de la résolution, ou qu'ils concernent des exceptions. Une dérogation n'a pas non plus été prévue par l'arrêt rendu dans l'affaire 230/81. La Cour — certes — n'a pas condamné la pratique, qui a été instaurée par le Parlement lui-même et n'a jamais reçu l'aval des gouvernements, de tenir certaines sessions à Luxembourg; mais uniquement parce que les parties ne lui ont pas demandé d'établir si cette coutume était compatible avec les règles relatives aux lieux de travail du Parlement. D'autre part, aucune importance ne saurait être attribuée à l'article 10 du règlement intérieur, selon lequel « à titre exceptionnel et par résolution adoptée à la majorité de ses membres effectifs, le Parlement peut décider de tenir une ou plusieurs séances plénières hors de son siège ». Cette disposition, en effet, reconnaît à l'institution un pouvoir qui ne lui revient pas et, dans la mesure où elle s'écarte des décisions prises par les États membres, est inapplicable.

S'agissant ensuite de l'intention d'améliorer le fonctionnement des organes travaillant à Bruxelles, la France exclut que cette ville ne dispose pas de locaux susceptibles d'accueillir de façon convenable les deux principaux groupes parlementaires (à savoir le groupe socialiste et celui du parti populaire avec leurs 165 et 115 députés respectifs) ou les commissions (dont le nombre des membres varie entre un minimum de 19 et

un maximum de 53 membres), même en cas de réunions conjointes. Il en résulte que la construction d'une salle pour 600 personnes dépasse les besoins du Parlement sur son lieu de travail belge et se trouve, par conséquent, en contradiction avec l'arrêt rendu dans l'affaire 230/81. En effet, au point 54 des motifs de cet arrêt, la Cour affirme que le Parlement doit pouvoir « maintenir aux lieux de travail, en dehors du lieu où est installé son secrétariat » la seule « infrastructure *indispensable* pour assurer qu'il puisse remplir ... les missions qui lui sont confiées par les traités » (souligné par nous).

En somme — conclut le gouvernement de Paris en citant le point 38 des motifs de l'arrêt précité — la résolution du 24 octobre 1985 enfreint l'obligation de « coopération loyale » qui impose au Parlement de « respecter la compétence des gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions et les décisions prises provisoirement entre-temps ».

8. Le Parlement a opposé à ces arguments une ligne de défense qui, avec le temps, est devenue au fur et à mesure plus radicale. Dans les mémoires, en effet, il admet qu'il est obligé de tenir les sessions plénières à Strasbourg tout en pouvant déroger à cette règle; à l'audience, en revanche, son avocat a nié l'existence d'actes revêtant de l'importance sur le plan juridique ou en tout cas pertinents qui lui imposent d'organiser ces périodes de session dans un lieu déterminé et, en particulier, dans la capitale de l'Alsace. Il y a lieu, à l'évidence, de considérer que la première thèse a été soutenue à titre subsidiaire et la seconde à titre principal.

Commençons donc par examiner cette dernière. Parmi les actes auxquels il a fait allusion, le Parlement examine d'abord le communiqué de presse de la conférence que les ministres des Affaires étrangères ont tenu le 7 janvier 1958. Celui-ci prévoit que « l'Assemblée se réunira à Strasbourg »; mais sa forme extérieure interdit de lui reconnaître — et donc d'attribuer à ces termes — une valeur juridique. Quiconque conteste cet argument est en tout état de cause obligé d'admettre que les ministres convinrent d'implanter « dans le même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays, aussitôt que cette concentration sera ... réalisable » et que « à l'effet de procéder au choix du siège » il décidèrent « de se réunir à nouveau avant le 1er juin 1958 ». L'éventuel effet contraignant du communiqué aurait été par conséquent provisoire; il y aurait donc lieu d'exclure qu'il soit présentement applicable.

Mais il y a plus. La décision de convoquer le Parlement à Strasbourg a été dictée par des considérations non pas politiques ou de principe, mais uniquement matérielles: en effet, lorsque les ministres l'ont adoptée, l'Assemblée commune de la CECA s'était, à deux exceptions près, toujours réunie à Strasbourg où elle pouvait profiter de l'hémicycle appartenant au Conseil de l'Europe. L'existence d'une infrastructure de ce genre, alors non disponible à Luxembourg et à Bruxelles, est d'ailleurs à l'origine de la délibération des 24 et 25 juillet 1952, par laquelle il a été décidé que « l'Assemblée tiendrait sa première session à Strasbourg ».

Viennent ensuite la décision du 8 avril 1965, adoptée par les représentants des gouvernements des États membres et relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés, et l'accord intervenu à Maastricht les 23 et 24 mars 1981. Outre le fait qu'il a laissé inchangée la nature non juridique du communiqué du 7 janvier 1958, le premier acte non seulement n'a pas fait de référence

précise à Strasbourg, mais s'est limité à confirmer une certaine implantation des institutions dans le seul but de régler, conformément à ce qui était prévu à l'article 37 du traité sur la fusion des exécutifs, certains « problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg ». Le second acte est allé plus loin: c'est-à-dire qu'il a reconnu au Parlement un large pouvoir discrétionnaire en confirmant la situation de fait pour laquelle les lieux des sessions — à cette époque Luxembourg et Strasbourg — étaient fixés au début de chaque année dans le cadre de l'élaboration du calendrier.

Le Parlement a tiré de l'article 10 du règlement intérieur un dernier argument à l'appui de sa thèse principale. La même règle — affirme-t-il — figurait déjà dans le texte de 1958 et a été appliquée à plusieurs reprises: le Parlement s'est en effet réuni hors de Strasbourg en 1956 (à Bruxelles), en 1957 (à Rome), au cours de la période de 1967 à 1981 (à Luxembourg), en 1983 (encore à Bruxelles) et en 1985 (de nouveau à Luxembourg). Or, cette pratique n'a pas soulevé d'objections, à l'exception de celles du gouvernement français (4 février 1971, 26 janvier 1973, 21 septembre 1978 et 10 février 1983); il est évident que les protestations d'un seul État membre ne suffisent pas à démontrer l'existence d'une coutume favorable à la capitale de l'Alsace.

Passons à la thèse présentée à titre subsidiaire. Pour fonctionner correctement — souligne le Parlement — toute institution doit pouvoir se réunir, au moins à titre exceptionnel, en dehors de son lieu de travail habituel. Le Conseil, par exemple, se réunit également sur le territoire de l'État membre qui exerce la présidence semestrielle, la Commission ne s'est pas toujours réunie qu'à Bruxelles et, comme cela est prévu à l'article 25, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour et ses chambres peuvent, « pour une ou plusieurs séances déterminées, choisir un lieu (de travail) autre » que Luxembourg. En ce qui concerne le Parlement, cette règle a été consacrée par l'arrêt rendu dans l'affaire 230/81: la Cour n'a en effet pas condamné la pratique de tenir certaines sessions dans la capitale du Grand-Duché, en reconnaissant ainsi de manière implicite qu'en cas de nécessité, le Parlement peut se réunir en dehors de Strasbourg.

Or, l'hémicycle situé dans cette ville est propriété du Conseil de l'Europe; par conséquent, il est clair que le calendrier des sessions est établi en tenant compte des besoins de cette organisation et, notamment, de son Assemblée consultative. D'où certains problèmes d'organisation qui se sont aggravés après l'entrée en vigueur de l'Acte unique, puisque les procédures introduites par celui-ci peuvent nécessiter la convocation de sessions spéciales ou supplémentaires et exigent, de ce fait même, une plus grande flexibilité dans l'établissement du calendrier. La résolution litigieuse cherche précisément à satisfaire ces exigences; et on ne saurait assurément prétendre qu'elle y remédie de manière exorbitante. En effet, elle prévoit qu'à Bruxelles ont lieu non pas les sessions ordinaires ni *toutes* les périodes de session plénière spéciales ou supplémentaires, mais uniquement les périodes de session qui correspondent aux semaines principalement consacrées aux réunions des commissions et des groupes.

9. L'appréciation des thèses que nous venons de résumer ne présente pas de difficulté puisque les problèmes qu'elles posent ont déjà été en grande partie résolus par votre jurisprudence sur les lieux de travail du Parlement.

Tel est le cas d'abord de la question relative à la nature et à la valeur des accords entre gouvernements. Nous avons consacré à cette question une partie importante de nos conclusions présentées dans l'affaire 230/81 (points 13 à 17) et parmi les points de vue que nous avons exposés alors certains sont repris aujourd'hui par les parties, quoique pour aboutir à des résultats opposés. Nous avons soutenu par exemple — et le Parlement le répète à présent — que les déclarations des 24 et 25 juillet 1952 et du 7 janvier 1958 sont dépourvues d'effet contraignant parce qu'elles sont contenues dans des documents dont la forme (le communiqué de presse) n'est pas de nature à manifester une volonté d'imposer des obligations juridiques. Nous avons en outre relevé — c'est ce qu'affirme maintenant le gouvernement français — qu'il convient de lire les articles 1er et 2 de la décision du 8 avril 1965 au regard des accords précédents, qui indiquent Strasbourg comme lieu de travail de l'Assemblée, et que cette référence confère à ces accords la portée juridique dont ils étaient initialement dépourvus. Nous avons enfin affirmé que l'accord de Maastricht confirme la délibération de 1965. La coutume de convoquer quelques sessions à Luxembourg était en effet soumise à trop de limites pour pouvoir être considérée comme modifiant une situation fondée sur des décisions formelles.

Dans l'arrêt du 10 février 1983, la Cour n'a pas admis notre point de vue sur le caractère non obligatoire des accords de 1952 et 1958 (le premier est dénommé « décision » et pour qualifier le contenu du second on dit que les gouvernements ont « décidé »); mais — ce qui nous intéresse davantage — elle s'est prononcée avec la plus grande clarté sur le lieu où le Parlement doit se réunir. « Si », affirme-t-elle au point 42 des motifs de l'arrêt, « la tenue des sessions du Parlement n'est pas expressément mentionnée dans la décision du 8 avril 1965, son article 1er 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 ... 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 » (c'est nous qui soulignons).

Ces termes nous paraissent clore le débat; et contre l'enseignement qui en découle — à savoir que Strasbourg est le lieu qui a été choisi provisoirement par les gouvernements pour les sessions plénières du Parlement — des arguments tels que les motifs non pas politiques mais logistiques (à savoir la présence d'un hémicycle dans la seule ville alsacienne), qui auraient amené les États membres à prendre cette décision, sont inefficaces. La défense principale que l'institution défenderesse a opposée aux moyens fondés sur l'incompétence doit donc être considérée comme brisée.

10. La thèse subsidiaire mérite-t-elle un meilleur sort? Ainsi que nous l'avons déjà relevé en présentant nos conclusions dans l'affaire 230/81, la décision de tenir certaines sessions en dehors de Strasbourg est *in apicibus* légitime parce qu'elle correspond à un pouvoir d'organisation interne fondé tant sur les principes qui président au fonctionnement de toute structure publique que sur les dispositions des traités qui habilitent le Parlement à se doter d'un règlement intérieur et à arrêter dans ce cadre une règle telle que celle énoncée à l'article 10. Elle doit, toutefois, remplir deux conditions: la première est qu'elle doit être justifiée par des circonstances particulières et connexes

aux exigences du fonctionnement de l'institution; la seconde est que le nombre des sessions tenues dans d'autres villes ne soit pas de nature à représenter une pratique contraire aux accords passés entre les gouvernements.

Or, à la lumière de ces critères, l'acte litigieux outrepasse la compétence du Parlement et empiète sur celle des États membres. Ces derniers ont en effet prévu que les sessions plénières — qu'elles soient ordinaires, spéciales, supplémentaires ou, pour utiliser la terminologie des traités, extraordinaires — doivent avoir lieu à Strasbourg; et on ne saurait considérer que la construction à Bruxelles d'une salle de 600 places respecte cette règle dans la mesure où elle aurait pour seul objet d'éviter que le fonctionnement du Parlement soit compromis par l'indisponibilité de l'hémicycle strasbourgeois due aux besoins du Conseil de l'Europe ou à des cas de force majeure. La plus grande partie des travaux parlementaires se déroule — comme nous le savons — à Bruxelles; il est par conséquent nettement plus vraisemblable que l'attraction exercée par cette réalité finisse par transformer l'utilisation de la salle, qui pourrait certes être un événement épisodique au début, en une pratique destinée à se consolider de plus en plus.

Et que l'on ne dise pas (ci-dessus, point 5) que la décision de construire un bâtiment a un contenu matériel et ne revêt, par conséquent, aucune importance sur le plan juridique. Comme nous venons de le constater, l'acte dans lequel elle figure a été adopté (et peu importe en l'espèce de savoir s'il l'a été ou non de manière légitime) sur la base du pouvoir d'organisation interne que l'institution tire des traités; cette circonstance et la constatation que cet acte se compose de dispositions précises permettent, à notre avis, de lui reconnaître un caractère décisionnel sur le plan technique et, par voie de conséquence, une aptitude à produire des effets juridiques (arrêt dans l'affaire 108/83, points 21 à 23 des motifs).

Mais la résolution considérée en l'espèce serait illégale quand bien même nous estimerions qu'elle tend à améliorer les conditions de travail des groupes ou des commissions parlementaires. Les chiffres et les données qui nous ont été fournis par le gouvernement de Paris sont assez éloquents à cet égard; en tout état de cause la défense de l'Assemblée n'a pas démontré que la construction d'une salle permettant d'accueillir 600 personnes constitue, pour utiliser votre formule, une « infrastructure indispensable » pour l'accomplissement des missions dont ces organes sont investis par les traités (arrêts du 10 février 1983 et du 10 avril 1984, respectivement points 54 et 29 des motifs).

L'examen du contenu de l'acte litigieux fait apparaître, en définitive, que le Parlement n'a pas respecté les limites apportées par les décisions provisoires des gouvernements, telles qu'elles sont interprétées par votre jurisprudence, à son pouvoir de tenir des sessions plénières ailleurs qu'à Strasbourg. Cet acte doit, par conséquent, être annulé pour incompétence.

11. Les conclusions auxquelles nous venons d'arriver nous dispensent d'apprécier le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité que le gouvernement requérant a avancé au stade de la réplique. A la lumière des précisions que l'agent de Paris nous a données et, principalement, de sa déclaration selon laquelle la France ne vous demande pas d'évaluer les conséquences financières de l'acte attaqué, ce moyen paraît, en tout état de cause, se présenter sous la forme non pas d'un moyen

nouveau, et, partant irrecevable, mais d'un argument qui développe le moyen tiré de l'incompétence. La France, en substance, entend seulement soutenir qu'il n'y a pas de juste proportion entre les besoins des organes parlementaires qui travaillent à Bruxelles et les dimensions du bâtiment prévues par la résolution; et, comme nous le savons maintenant, son argument fait mouche.

12. Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit sur les recours introduits par la République française contre le Parlement européen par requêtes déposées au greffe le 20 novembre 1985 et le 20 février 1986:

« La résolution du Parlement européen sur les infrastructures nécessaires à la tenue de réunions à Bruxelles, adoptée le 24 octobre 1985, est annulée.
Le recours 51/86 est irrecevable.

Le Parlement européen est condamné aux dépens du recours 358/85.

La République française est condamnée aux dépens du recours 51/86. »