CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 21 de Junho de 1988 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. As presentes conclusões referem-se aos processos 358/85 e 51/86 da iniciativa da República Francesa contra o Parlamento Europeu e apensados pelo Tribunal, por despacho de 8 de Julho de 1987, para efeitos de tramitação e decisão. Os recursos referidos (de 19 de Novembro de 1985 e de 20 de Fevereiro de 1986) visam a anulação da resolução «sobre as infra-estruturas necessárias à realização de reuniões em Bruxelas» que o Parlamento adoptou em 24 de Outubro de 1985 (JO C 343 de 31.12.1985, p. 84).

É o Tribunal chamado pela terceira vez, no espaço de cinco anos, a pronunciar-se sobre os locais de trabalho do Parlamento. Como recordareis as duas primeiras intervenções foram solicitadas pelo Luxemburgo: em 7 de Agosto de 1981, contra um acto que, em sua opinião, violava a obrigação de realizar algumas sessões plenárias no Luxemburgo (acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, processo 230/81, Recueil, p. 255) e de 10 de Junho de 1983, contra uma resolução que considerou como pretendendo ilicitamente transferir boa parte dos funcionários do secretariado-geral do Luxemburgo para Bruxelas e Estrasburgo (acórdão de 10 de Abril de 1984, processo 108/83, Recueil, p. 1945).

Hoje, como na altura, as causas do acto em litígio residem no persistente incumprimento pelos governos da obrigação de fixar a sede do Parlamento e nas cada vez mais graves consequências em termos de custo e dificuldades de organização. Tal como as decisões impugnadas pelo Luxemburgo, a resolução de 24 de Outubro de 1985, é de facto sintomática do profundo embaraço em que o imobilismo dos Estados-membros colocou a Assembleia e pretende assegurar a esta melhores condições de trabalho. No caso em apreço, contudo, o Parlamento pretende atingir este resultado criando os meios materiais que lhe permitam realizar sessões plenárias igualmente em Bruxelas e, assim, empreendendo um caminho que vai de encontro a um obstáculo de primeiro plano: a opinião de todos os que, a exemplo do Governo francês, consideram que tais sessões podem desenrolar-se unicamente em Estrasburgo.

2. Resumo os factos. Em 22 de Outubro de 1985, o presidente da sessão plenária anunciou que tinham sido apresentados numerosos pedidos de discussão de problemas de actualidade e urgência, nos termos do n.° 1 do artigo 48.° do regimento interno, na versão em vigor na altura. Dentre esses pedidos figurava o de von der Vring e de 36 outros parlamentares, respeitante precisamente a infra-estruturas necessárias à realização de reuniões em Bruxelas (doc. B 2-1120/85). Exercendo os poderes conferidos pelo regimento, o presidente não o inscreveu na ordem do dia da sessão prevista para 24 de Outubro e contra tal exclusão apresentaram 21 deputados recurso escrito e fundamentado, pedindo que sobre ele se vo-

* Tradução do italiano.

tasse por chamada nominal. A 23 de Outubro é aceite o recurso (108 votos a favor, 33 contra e 7 abstenções) e, no dia seguinte, a resolução foi aprovada, após breve debate, por 132 votos a favor, 113 contra e 13 abstenções.

O acto compõe-se de um preâmbulo que compreende nove considerandos e de uma parte conclusiva, articulada em cinco pontos. No preâmbulo, o Parlamento constata entre outras coisas: a) que a maior sala de reuniões em Bruxelas tem uma capacidade de 187 lugares e que na capital belga não existem salas para conferências muito maiores e dotadas de serviços de interpretação simultânea nas nove línguas da Comunidade; b) que, na sequência do aumento do número de deputados decorrente da adesão de Espanha e Portugal, os grupos parlamentares arriscam-se a não poderem reunir em condições normais; c) que é já hoje impossível ter reuniões simultâneas de dois ou mais grupos dos mais numerosos; d) que não existe em Bruxelas qualquer serviço permanente que permita organizar períodos de sessão plenária especiais ou suplementares durante as semanas consagradas às reuniões das comissões e dos grupos; e) que é oportuno melhorar as possibilidades de reuniões de organizações privadas com envergadura comunitária.

Por tais razões o Parlamento decide: 1) mandar construir um edifício apto a satisfazer as referidas exigências e, portanto, dotado de uma sala com, pelo menos, 600 lugares, com galeria de visitantes e equipamentos acessórios; 2) realizar esse projecto até 31 de Agosto de 1988, autorizando o presidente, a mesa e os questores a negociar e a celebrar os contratos adequados; 3) adoptar as oportunas disposições financeiras, encarregando o presidente, a mesa e o secretário-geral de formularem as pertinentes propostas; 4) promover o desenvolvimento de organizações a nível comunitário e colocar o edifício à sua disposição mediante o pagamento de um aluguer adequado, bem como colocá-lo à disposição de outras entidades numa base comercial por forma a diminuir o custo global e a maximizar a utilização do mesmo; 5) de baptizar o edifício, encarregando para tal a mesa, com o nome de um membro do primeiro Parlamento Europeu directamente eleito, ou de outra importante personalidade europeia.

Na reunião de 12 de Novembro de 1985, a mesa alargada tomou em consideração a resolução e, com esta, de quatro documentos: duas notas de protesto, enviadas pelo Sr. Poos, ministro luxemburguês dos Negócios Estrangeiros, de 25 de Outubro e de 5 de Novembro de 1985, uma nota análoga, da Srª Lalumière, secretária de Estado francesa encarregada dos Assuntos Europeus, com data de 30 de Outubro de 1985, e a resposta que o Sr. Dumas, ministro francês dos Negócios Estrangeiros havia dado no mesmo dia a uma questão que lhe foi colocada na Assembleia Nacional. A mesa reservou-se pronunciar-se sobre estas reacções e pediu a duas comissões — a jurídica e a política — para exprimirem o seu parecer a este propósito.

Entretanto foram interpostos os recursos do Governo de Paris. A comissão jurídica aproveitou a ocasião para declarar que o Parlamento tomaria posição no memorando de defesa; sublinhou, todavia, que, enquanto instituição «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 de Fevereiro de 1986). Mais explícita foi a comissão política. Na resolução — afirma ela — não vê

nada «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 de Fevereiro de 1986).

3. Algumas palavras quanto ao processo no Tribunal. Recordo, antes de mais, que, em 25 de Março de 1986, a instituição recorrida suscitou uma excepção de inadmissibilidade contra o segundo recurso francês alegando a litispendência entre o processo em apreço (51/86) e o instaurado por recurso de 20 de Novembro de 1985. Por despacho de 15 de Outubro de 1986, o Tribunal decide conhecer conjuntamente da excepção e da questão de mérito. Do problema aqui posto, bem como das outras excepções que o Parlamento suscitou no memorando de defesa e na audiência, ocupar-me-ei *sub* n.° 4.

Mas há mais. Em requerimento entregue a 2 de Abril de 1986, von der Vring e quatro outros parlamentares, agindo individualmente e na qualidade de pessoas singulares, pediram para intervir no processo 358/85 em apoio dos pedidos do Parlamento. A resolução — afirmam os cinco deputados — foi adoptada com base na sua proposta; uma vez que o seu escopo consiste em melhorar *igualmente* as suas condições de trabalho, possuem um interesse particular em defendê-la em juízo, ao menos para garantir a sua liberdade de acção e evitar que a sua integridade e competência sejam postas em causa. Interessados em intervir enquanto membros do Parlamento e portadores de argumentos que, não tendo sido invocados pela instituição nos processos 230/81 e 108/83, arriscar-se-iam, na sua ausência, a ficar, mais uma vez, por expressar.

A França opôs-se à intervenção dos cinco parlamentares. Salientou que o seu interesse: a) enquanto co-autores da proposta é meramente indirecto; b) enquanto portadores de argumentos suplementares respeita não aos pedidos, mas aos fundamentos do recurso e não preenche as condições a que está sujeita a intervenção; c) enquanto membros do Parlamento, não tem carácter específico, mas se confunde com o da instituição recorrida.

Por despacho de 3 de Julho de 1986, o Tribunal indeferiu o pedido de intervenção. O passo fulcral do despacho consta do n.° 9 e merece ser citado na íntegra: «Uma vez que o recurso — afirma-se — é dirigido contra um acto de uma instituição, cabe (a esta), nos termos do sistema jurisdicional de tutela criado pelos tratados, defender a validade deste perante o Tribunal, tal como lhe cabe, igualmente, decidir... quanto ao modo de tutelar os seus próprios interesses... Seria contrário a tal sistema admitir a existência de um direito a intervir por parte de pessoas que actuam unicamente enquanto membros da instituição interessada.»

Como é evidente, o Tribunal não acolheu a — de resto bem frágil — tese francesa. É de facto incontestável que os requerentes possuíam um interesse directo e específico na solução do caso, pelo menos enquanto parlamentares; e não suscita dúvidas que, longe de entrar em conflito com a natureza da intervenção, a intenção de aduzir argumentos adicionais em apoio de uma parte constitui a razão de ser de tal instituto (ver acórdão

de 23 de Fevereiro de 1961, processo 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Recueil, p. 1; acórdão de 22 de Março de 1961, processos apensos 42 e 49/59, SNUPAT, Recueil, p. 101). Ao contrário, os juízes resolveram o problema com base no princípio que atribui unicamente à instituição o poder de defender em juízo os seus próprios direitos e interesses. A decisão parece-me correcta até porque, no caso em apreço, o regimento interno do Parlamento adopta ele próprio esse princípio: «nos actos... judiciais — afirma o n.° 4 do artigo 18.° — ... o Parlamento é representado pelo presidente que pode delegar tais poderes».

4. Passo às excepções de inadmissibilidade suscitadas pela instituição recorrida, recordando que, no decurso da audiência, a defesa desta renunciou a uma delas — a impossibilidade de impugnar os actos do Parlamento na acepção dos artigos 173.° CEE e 146.° CEEA.

Comecemos pela situação de litispendência referente aos processos 358/85 e 51/86. O Parlamento lembra o acórdão de 19 de Setembro de 1985 (proferido nos processos 172 e 226/83, Hoogovens Groep BV, Recueil, p. 2831) em cujo n.° 9 se declara inadmissível um recurso que opunha as mesmas partes e que, com base nos mesmos fundamentos, visava a anulação das mesmas decisões. Ora, o recurso 51/86 apresenta características análogas: o fundamento invocado — violação do princípio da proporcionalidade — foi, ainda que na réplica, também invocado no primeiro processo.

A tal argumento a França contrapõe que o segundo recurso foi interposto unicamente à cautela, isto é, para a hipótese de o primeiro, interposto quando o acto impugnado ainda não estava publicado, ser declarado intempestivo e, como tal, inadmissível. A referência ao acórdão Hoogovens Groep é pertinente na medida em que os dois recursos estão baseados em fundamentos diversos: no primeiro, de facto, critica-se a violação de formalidades essenciais e a incompetência, enquanto o segundo acrescenta a tais argumentos a violação do princípio da proporcionalidade. Apesar disso, o Governo de Paris não se opõe a que o recurso 51/86 seja declarado inadmissível: pede, contudo, que assim sendo, este último fundamento, referido igualmente na réplica apresentada no processo 358/85, não seja considerado como um fundamento «novo».

Que dizer das teses ora resumidas? Saliento, antes de mais, que o acto impugnado é uma resolução do Parlamento Europeu: logo, uma medida susceptível de impugnação, na acepção do artigo 38.° do Tratado CECA e — segundo a leitura que lhe dá o acórdão de 23 de Abril de 1986, no processo 294/83, «Les Verts», Colect., p. 1339 — dos artigos 173.° e 142.° dos tratados CEE e Euratom. Como se sabe, a primeira norma dispõe que «o pedido deve ser apresentado no prazo de um mês a contar da data da publicação das actas do Parlamento Europeu» enquanto as duas outras exigem que os recursos sejam interpostos nos dois meses a contar da publicação do acto ou da sua notificação. Por fim, nos termos do n.° 1 do artigo 81.° do Regulamento Processual, «os prazos para interposição de recursos contra actos de uma instituição começam a correr no dia seguinte ao do recebimento da notificação do acto, ou, se se trata de acto publicado, no décimo quinto dia seguinte à sua publicação

no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias.*»

Cabe lembrar além disso que, nos termos das pertinentes disposições dos Tratados (artigos 25.° do Tratado CECA, 142.° do Tratado CEE e 112.° do Tratado CEEA), «as actas do Parlamento... serão publicadas nas condições previstas (no) regulamento» interno. Este último prevê que «(as actas devem) ser publicadas no Jornal Oficial... no prazo de um mês» (n.° 4 do artigo 89.° do regimento interno, na versão em vigor na altura dos factos considerados e que não foi modificado pelo actual n.° 4 do artigo 107.°).

Assim sendo, observo que os actos a que se referem os processos 230/81 e 108/83 foram impugnados, o primeiro nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE e o segundo nos do artigo 38.° do Tratado CECA, mas ambos em data anterior à sua publicação no Jornal Oficial. Contudo, o Parlamento não excepcionou a sua inadmissibilidade e o Tribunal não a suscitou oficiosamente. Porquê? A resposta é fácil: diferentemente dos regulamentos, as resoluções parlamentares tornam-se eficazes não com a publicação no Jornal Oficial, mas no momento da sua aprovação pelo Parlamento, ou melhor, a partir da aprovação da acta da sessão no decurso da qual são adoptadas.

Por outras palavras, e se bem que possuam em regra carácter geral, as resoluções do Parlamento são, quanto à impugnação, equiparáveis às decisões individuais: isto é, a actos dos quais terceiros interessados podem recorrer sem aguardar a sua publicação desde que tenham conhecimento da sua notificação. Nesse sentido de resto se pronunciou o acórdão Hoogovens Groep, se é verdade, como creio, que a afirmação segundo a qual o acto é impugnável antes mesmo de ter sido notificado (n.° 9) constitui uma inadvertência. É óbvio de facto que, na fase que precede o adimplemento de tal formalidade (segundo parágrafo do artigo 191.° do Tratado CEE), o acto é ineficaz e como tal insusceptível de recurso por falta de interesse na sua anulação.

Se estas observações estão correctas, o recurso interposto pelo Governo francês em 20 de Novembro de 1985 contra a resolução de 24 de Outubro do mesmo ano é de considerar-se tempestivo, não tendo interesse a circunstância de a publicação do acto no Jornal Oficial ter sido feita em 31 de Dezembro.

Quid, então, do recurso interposto em 20 de Fevereiro de 1986? Em minha opinião deve ser declarado inadmissível, não por o processo em apreço se encontrar em situação de litispendência com o processo 358/85, *mas porque é tardio.* É verdade que, aquando da sua entrega, o termo do prazo a contar da publicação do acto não tinha ainda ocorrido. Nesse termo influi, no entanto, o primeiro recurso: além de não ser prematuro, demonstra seguramente que a França tinha, pelo menos em 20 de Novembro de 1985, plena consciência da medida em litígio. E a razão é evidente. A resolução está junta ao recurso 358/85 que reproduz a acta da sessão em que o Parlamento a aprovou (PV 38 II doc. PE 101.404, p. 1). Para a França, por conseguinte, o prazo de recurso de dois meses de impugnação começou a contar da data do referido recurso e, no que

respeita a este, não há dúvidas de que o segundo acto de interposição, inscrito no registo do Tribunal em 20 de Fevereiro de 1986, foi proposto tardiamente.

Analisando seguidamente o fundamento de violação do princípio da proporcionalidade (como sabemos apresentado no processo 358/85 só em sede de réplica), a sua qualificação enquanto prolongamento do fundamento baseado na incompetência, ou melhor, *sub specie* de fundamento novo, comporta um exame que se remete para a apreciação do mérito.

5. O Parlamento, além disso, excepcionou a inadmissibilidade de ambos os recursos porque são dirigidos contra um acto desprovido, num duplo aspecto, de natureza decisória. A resolução de 24 de Outubro de 1985 — afirma em primeiro lugar — implica a aquisição de um edifício. Ora, do artigo 211.° do Tratado CEE resulta que o contrato respectivo só pode ser estipulado se autorizado pela Comissão e, uma vez que a autorização ainda se não verificou, o acto em litígio não pode produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

O exame do problema assim suscitado levar-nos-ia longe e exigiria, em especial, uma análise aprofundada da *praxis* seguida pelas instituições em matéria de política imobiliária. Parece-me, contudo, que para os nossos objectivos tal indagação não é necessária, já que a natureza do título com base no qual o Parlamento se propõe utilizar o edifício permanece, substancialmente, em suspenso. Decisivo neste sentido é um passo da réplica apresentada no processo 358/85: «La résolution — diz-se — 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» (n.° 27).

Voltemos ao segundo dos problemas que nos coloca o Parlamento. Limitando-se a decidir a construção de um edifício — sustentou em audiência, a defesa do Parlamento —, a resolução em litígio é um acto puramente material e como tal não impugnável. Sujeita ao controlo do Tribunal estaria, ao invés, uma decisão que estabelecesse a realização de todas as sessões plenárias ou de algumas delas em Bruxelas. Mas o Parlamento não manifestou ainda tal vontade; se tivesse em mira tal decisão, o recurso deveria considerar-se prematuro e, portanto, inadmissível.

Recordo que um argumento deste género foi igualmente avançado pela instituição recorrida no âmbito do processo 230/81. O Tribunal afirmou que «a apreciação do efeito jurídico da resolução impugnada está indissociavelmente ligado ao exame do seu conteúdo e à observância das regras de competência» (n.° 30). Do mesmo modo que nesse processo, a análise da excepção suscitada pelo Parlamento é remetida para o exame do mérito da causa.

6. Ao examinar a excepção de litispendência salientei que a França invoca três fundamentos de recurso: violação de formalidades essenciais, incompetência e violação do princípio da proporcionalidade. Com o primeiro fundamento o Governo de Paris sustenta, reclamando-se ainda de determinadas posições críticas expressas na altura dos debates parlamentares, que o tema da proposta de von der Vring era desprovido do carácter

de actualidade e urgência. A resolução não podia ser adoptada nos termos do processo do n.° 1 do artigo 48.° do regimento interno.

Este fundamento não pode ser aceite. Como o Tribunal já teve ocasião de afirmar, ao não atender a fundamento análogo deduzido pelo Governo luxemburguês no processo 230/81, o recorrente «não provou qualquer inobservância de formalidade essencial que o Parlamento devesse respeitar na adopção de resolução como a impugnada» (acórdão citado, n.° 61). Acresce que dirimir se um tema é ou não de actualidade e justifica ou não um debate de urgência é uma escolha que obedece a juízos que escapam a um controlo jurisdicional; e, no que se refere às opiniões dos deputados que votaram contra a resolução, considero, como já expressei nas conclusões do processo 230/81, que, se um acto emana da Assembleia «é de boa regra interpretá-lo apoiando-se, na medida do possível, no texto aprovado pela Assembleia» (tradução provisória).

7. A decisão de construir em Bruxelas um imóvel contendo uma sala de reuniões com 600 lugares é o objecto do segundo fundamento. Segundo a França, pretende possibilitar o desenrolar de sessões plenárias na capital belga e uma vez que os acordos entre os Estados-membros — isto é, entre as únicas autoridades habilitadas a regular a questão — exigem que as sessões decorram em Estrasburgo, esse objectivo vicia de incompetência o acto que a prevê. Todavia, a decisão em litígio seria ilegal, mesmo se se limitasse a querer melhorar as condições de trabalho do Parlamento em Bruxelas dotando as comissões e os grupos políticos de estruturas mais adequadas; assim sendo, de facto, a construção de um edifício espaçoso violaria o princípio da proporcionalidade.

Mas procedamos por ordem. Na opinião do governo recorrente, os Estados-membros tinham disposto, em pelo menos quatro ocasiões — 1952, 1958, 1965, 1981 — que as sessões plenárias teriam lugar unicamente em Estrasburgo; nem se pode dizer que os actos em causa distinguem entre sessões ordinárias e sessões «especiais ou suplementares» como se diz no considerando D da resolução, ou que contemplam excepções. Também não foi prevista uma derrogação pelo acórdão proferido no processo 230/81. O Tribunal — é verdade — não condenou a *praxis*, criada pelo próprio Parlamento e que nunca recebeu o aval dos governos, de realizar determinadas sessões no Luxemburgo; mas só porque as partes não lhe pediram para estabelecer se tal *praxis* era compatível com as normas sobre os locais de trabalho do Parlamento. Por outro lado, nenhuma importância pode ser atribuída ao artigo 10.° do regimento interno, segundo o qual «a título excepcional e por resolução adoptada por maioria dos membros efectivos, o Parlamento pode decidir realizar uma ou várias sessões plenárias fora da sua sede». Esta disposição atribui, de facto, à instituição um poder que lhe não pertence e, na medida em que se afasta das decisões tomadas pelos Estados-membros, é inaplicável.

Tratando, em seguida, da intenção de melhorar o funcionamento dos órgãos que operam em Bruxelas, a França não aceita que tal cidade não disponha de locais susceptíveis de acolher convenientemente os dois maiores grupos parlamentares (a saber, o grupo socialista e o do partido popular, com 165 e 115 deputados, respectivamente) ou as comissões (cujos membros variam de um mínimo de 19 a um máximo de 53),

ainda que reunindo-se simultaneamente. A construção de uma sala para 600 pessoas excede as necessidades da Assembleia no seu local de trabalho belga e encontra-se, por conseguinte, em contradição com o acórdão no processo 230/81. De facto, no n.° 54 dos fundamentos do acórdão, o Tribunal afirma que o Parlamento deve poder «manter nos locais de trabalho, fora do local onde está instalado o seu secretariado», só a «infra-estrutura *indispensável* para assegurar que pode realizar... as missões que lhe são confiadas pelos tratados» (sublinhado meu) (tradução provisória).

Em suma — conclui o Governo de Paris citando o n.° 38 do mesmo acórdão — a resolução de 24 de Outubro de 1985 viola a obrigação de «colaboração leal», que exige ao Parlamento o «respeito da competência dos governos dos Estados-membros de fixarem a sede das instituições, e as decisões entretanto tomadas provisoriamente» (tradução provisória).

8. A estes argumentos o Parlamento opôs uma linha defensiva que, com o decorrer do tempo, se tornou mais radical. No memorando admite que é obrigado a realizar as sessões plenárias em Estrasburgo podendo, contudo, derrogar tal regra; na audiência, pelo contrário, o seu advogado negou a existência de actos juridicamente relevantes ou de qualquer modo pertinentes que lhe imponham a organização desses períodos de sessões num lugar determinado e, em especial, na capital da Alsácia. Como é evidente, a primeira tese foi sustentada a título subsidiário e a segunda a título principal.

Comecemos pois por esta última. De entre os actos a que alude o Parlamento, examino, em primeiro lugar, o comunicado à imprensa da conferência que os ministros dos Negócios Estrangeiros tiveram em 7 de Janeiro de 1958. Este previa que «a Assembleia reunir-se-á em Estrasburgo»; mas a sua forma proíbe que se reconheça — e, portanto, se atribua a esses termos — um valor jurídico. Quem contesta tal argumento é obrigado a admitir, em todo o caso, que os ministros acordaram em implantar «no mesmo local o conjunto das organizações europeias dos seis países logo que essa concentração fosse... possível», e que, «com o objectivo de proceder à escolha da sede», decidiram «reunir novamente antes de 1 de Junho de 1958». A eventual eficácia vinculante do comunicado teria sido, portanto, provisória, com a consequência de excluir que seja presentemente aplicável.

Mas não é tudo. A decisão de convocar o Parlamento para Estrasburgo foi ditada por considerações não políticas ou de princípio, mas unicamente, materiais: quando os ministros a adoptaram, a Assembleia comum da CECA reuniu-se, efectivamente, salvo em dois casos, sempre em Estrasburgo, onde podia aproveitar o hemiciclo pertencente ao Conselho da Europa. A existência de uma infra-estrutura do género, na altura não disponível no Luxemburgo ou em Bruxelas, está de resto na base da deliberação de 24 e 25 de Julho de 1952 na qual se estabelece que «a Assembleia teria a sua primeira sessão em Estrasburgo».

Surgem depois a decisão de 8 de Abril de 1965, adoptada pelos representantes dos governos dos Estados-membros e relativa à instalação provisória de determinadas instituições e serviços da Comunidade, e o acordo realizado em Maastrich, em 23 e 24 de Março de 1981. Além de deixar inalterada a natureza não jurídica do comunicado de 7 de Janeiro de 1958, o primeiro acto não fez referência especificamente a Estrasburgo, li-

mitando-se a confirmar uma determinada implantação das instituições, com o único objectivo de resolver, como exigia o artigo 37.° do Tratado de fusão dos executivos, «alguns problemas especiais do Grão-Ducado do Luxemburgo». O segundo acto foi mais além, isto é, reconheceu ao Parlamento um amplo poder discricionário, confirmando a situação de facto pela qual os locais das sessões — nessa altura o Luxemburgo e Estrasburgo — eram fixados no início de cada ano no quadro da elaboração do calendário.

Um último argumento em apoio da sua tese principal é retirado do artigo 10.° do regimento interno. A mesma regra — diz-se — aparecia já no texto de 1958 e foi aplicada várias vezes: fora de Estrasburgo, de facto, o Parlamento tinha-se reunido em 1956 (em Bruxelas), em 1957 (em Roma), no período 1967-1981 (no Luxemburgo), em 1983 (ainda em Bruxelas) e em 1985 (de novo no Luxemburgo). Ora, esta prática não suscitou objecções, a não ser do Governo francês (4 de Fevereiro de 1971, 26 de Janeiro de 1973, 21 de Setembro de 1978 e 10 de Fevereiro de 1983); e é evidente que os protestos de um único Estado-membro não bastam para provar a existência de um costume favorável à capital alsaciana.

Passemos à tese apresentada a título subsidiário. Para funcionar correctamente — observa o Parlamento — qualquer instituição deve poder reunir-se, ao menos excepcionalmente, fora do lugar de trabalho habitual. O Conselho, por exemplo, reúne igualmente no território do Estado-membro que exerce a presidência semestral, a Comissão não se reuniu unicamente em Bruxelas e, como afirma o n.° 3 do artigo 25.° do Regulamento Processual, o Tribunal e as secções podem «decidir efectuar uma ou mais sessões (determinadas) em outro local que não» o Luxemburgo. Em relação ao Parlamento, esta regra é consagrada no acórdão no processo 230/81: o Tribunal não condenou, de facto, a prática de realizar determinadas sessões na capital do Grão-Ducado, reconhecendo assim implicitamente que, em caso de necessidade, o Parlamento pode reunir-se fora de Estrasburgo.

Ora, proprietário do hemiciclo sito nesta cidade é o Conselho da Europa; por conseguinte, é claro que o calendário das sessões é estabelecido tendo em conta as necessidades dessa organização e, nomeadamente, da sua Assembleia Consultiva. Daí certos problemas de organização que se agravaram após a entrada em vigor do Acto Único, pois os procedimentos criados por este podem exigir a convocação de sessões especiais ou suplementares e exigem, por esse facto, uma maior flexibilidade no estabelecimento do calendário. A resolução em litígio procura precisamente satisfazer essas exigências e não se pode certamente dizer que as solucione de forma excessiva. De facto, prevê que em Bruxelas tenham lugar, não as sessões ordinárias e *todos* os períodos de sessões ordinárias ou suplementares, mas só os que correspondam às semanas principalmente consagradas às reuniões das comissões e dos grupos.

9. Pronunciar-se quanto às teses resumidas não é difícil uma vez que os problemas que colocam foram já em grande parte resolvidos pela jurisprudência do Tribunal relativa aos locais de trabalho do Parlamento.

Tal é, antes de mais, a questão respeitante à natureza e ao valor dos acordos entre governos. A essa questão dediquei uma parte importante das conclusões no processo 230/81 (n.os 13 a 17) e algumas das opiniões aí expressas são hoje retomadas pelas partes, ainda que para atingirem resultados opostos. Por exemplo, sustentei — e repete-o o Parlamento presentemente — que as declarações de 24 e 25 de Julho de 1952 e de 7 de Janeiro de 1958 são privadas de eficácia vinculativa porque contidas em documentos cuja forma (comunicado à imprensa) não é idónea para manifestar uma vontade de impor obrigações jurídicas. Observei ainda — é o que diz agora o Governo francês — que os artigos 1.° e 12.° da decisão de 8 de Abril de 1965 devem ser lidos com referência aos acordos anteriores que indicam Estrasburgo como local de trabalho da Assembleia e que essa referência confere a esses acordos o efeito jurídico que inicialmente não tinham. Afirmei, por fim, que o acordo de Maastricht confirma a deliberação de 1965. O costume de convocar algumas sessões para o Luxemburgo era de facto sujeito a muitos limites para poder ser considerado modificador de uma situação baseada em decisões formais.

No acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, o Tribunal não acolheu o meu ponto de vista quanto ao carácter não vinculativo dos acordos de 1952 e 1958 (o primeiro é designado «decisão» e, para qualificar o conteúdo do segundo, diz-se que os governos «decidiram»), mas, o que mais conta, pronunciou-se com grande clareza quanto ao local onde o Parlamento se deve reunir. «Se — afirma o n.° 42 — a convocação das sessões do Parlamento não é expressamente mencionada na decisão de 8 de Abril de 1965, o artigo 1.° desta precisa que «Luxemburgo, Bruxelas e Estrasburgo permanecem as sedes provisórias de trabalho da Comunidade». Pois bem, na altura, a realização das sessões plenárias do Parlamento constituiam a *única* actividade das instituições... que se desenrolava regularmente em Estrasburgo. Já as declarações adoptadas pelos ministros dos Negócios Estrangeiros, por ocasião da entrada em vigor tanto do Tratado CECA como dos Tratados CEE e CEEA, tinham claramente evidenciado o propósito dos Estados-membros de que a Assembleia se reunisse em Estrasburgo» (sublinhado meu).

São, parece-me, palavras que encerram o debate; contra o ensinamento que daí decorre — a saber, que é Estrasburgo o local provisoriamente escolhido pelos governos para as sessões plenárias do Parlamento — nada podem argumentos como os motivos não políticos mas logísticos (a existência de um hemiciclo na única cidade alsaciana) que teriam induzido os Estados a tomar aquela decisão. A linha de defesa principal que a instituição recorrida opôs ao argumento baseado na incompetência deve considerar-se quebrada.

10. Merece melhor sorte a tese subsidiária? Como já salientei ao concluir no processo 230/81, a decisão de realizar algumas sessões fora de Estrasburgo é *in apicibus* legítima pois corresponde a um poder de auto-organização baseado, quer em princípios norteadores de toda a estrutura pública, quer nas normas dos Tratados que habilitam o Parlamento a dotar-se de um regimento interno e a aprovar nesse âmbito um preceito como o do artigo 10.° Deve contudo preencher duas condições: a primeira é que a motivá-las devem estar circunstâncias par-

ticulares e conexas com as exigências de funcionamento da instituição, a segunda é que o número de sessões realizadas noutras cidades não seja de molde a configurar uma *praxis* contrária aos acordos feitos entre os governos.

Pois bem, examinado à luz desses critérios, o acto em litígio excede a competência do Parlamento e invade a dos Estados-membros. Estes últimos tinham de facto estabelecido que as sessões plenárias — sejam ordinárias, especiais ou suplementares ou, para usar a linguagem dos Tratados, extraordinárias — devem ter lugar em Estrasburgo e não se pode considerar que a construção em Bruxelas de uma sala com 600 lugares seja conforme com tal regra, obedecendo ao único escopo de evitar que o funcionamento do Parlamento seja comprometido pela indisponibilidade do hemiciclo de Estrasburgo devido a exigências do Conselho da Europa, ou por casos de força maior. Em Bruxelas — sabemos — desenvolve-se a maior parte dos trabalhos parlamentares; muito mais credível, portanto, é que a atracção exercida por essa realidade acabasse por transformar a utilização da sala de um facto episódico, como seria no início, numa *praxis* destinada a consolidar-se cada vez mais.

E não se diga (*supra* n.° 5), que a decisão de construir um edifício tem um conteúdo material e não reveste, por conseguinte, qualquer importância no plano jurídico. Como acabamos de ver, o acto em que figura (e não importa se legitimamente ou não) assenta no poder de auto-organização que a instituição retira dos tratados; bastam, creio, essa circunstância e a observação de que esse acto consta de disposições precisas para lhe atribuir natureza tecnicamente decisória e, por conseguinte, aptidão para produzir efeitos jurídicos (ver acórdão no processo 108/83, n.^{os} 21 a 23).

Mas a resolução do caso em apreço seria ilegítima mesmo se considerarmos que visa melhorar as condições de trabalho dos grupos ou comissões parlamentares. Os números e dados fornecidos pelo Governo de Paris são a esse propósito bem eloquentes; e, de todo o modo, a defesa do Parlamento não demonstrou que a construção de uma sala apta a acolher 600 pessoas constitui, para usar as vossas palavras uma «infra-estrutura indispensável» à realização das missões em que estes órgãos estão investidos pelos tratados (acórdãos de 10 de Fevereiro de 1983, n.° 54, e de 10 de Abril de 1984, n.° 29).

Da análise do acto impugnado resulta, em definitivo, que o Parlamento não respeitou os limites estabelecidos pelas decisões provisórias dos governos, tal como os interpreta a jurisprudência do Tribunal, ao seu poder de realizar sessões plenárias em locais diferentes de Estrasburgo. Esse acto deve, por conseguinte, ser anulado por vício de incompetência.

11. As conclusões a que chegamos dispensam-me de examinar autonomamente o fundamento assente na violação do princípio da proporcionalidade aduzido, na réplica, pelo governo recorrente. A luz dos esclarecimentos que o agente de Paris forneceu na audiência e, principalmente, da sua declaração segundo a qual a França não solicita ao Tribunal a apreciação das consequências financeiras do acto impugnado, esse fundamento parece, não obstante, configurar-se não

como um fundamento novo e portanto inadmissível, mas como um argumento que desenvolve o fundamento assente na incompetência. A França, em substância, pretende unicamente sustentar que entre as necessidades dos órgãos parlamentares que trabalham em Bruxelas e as dimensões do edifício previsto pela a resolução não vê a necessária congruência e, como sabemos actualmente, o seu argumento colhe.

12. Pelas considerações desenvolvidas, proponho que o Tribunal decida, quanto aos recursos interpostos pela República Francesa contra o Parlamento Europeu com requerimentos que deram entrada na Secretaria em 20 de Novembro de 1985 e em 20 de Fevereiro de 1986:

«A resolução do Parlamento Europeu relativa à sala de reuniões em Bruxelas, adoptada em 24 de Outubro de 1985, é anulada.

O recurso 51/86 é inadmissível.

O Parlamento Europeu é condenado nas despesas do recurso 358/85.

A República Francesa é condenada nas despesas do recurso 51/86.»