CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 25 avril 1991 *

Sommaire

A — Les faits I-5666

I — L'affaire C-213/88 ..... I-5666

II — L'affaire C-39/89 ..... I-5667

B — Analyse I-5670

I — Sur la recevabilité de deux recours du grand-duché de Luxembourg I-5670

1. L'affaire C-213/88 ..... I-5670

2. L'affaire C-39/89 ..... I-5672

II — Sur le bien-fondé I-5675

1. Les règles de compétence applicables à la question du siège I-5675

a) Sur les développements jusqu'en 1981 ..... I-5675

b) L'arrêt dans l'affaire 230/81 ..... I-5676

c) L'arrêt dans l'affaire 108/83 ..... I-5677

d) L'arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86 ..... I-5678

e) Résumé de la jurisprudence I-5678

2. L'affaire C-213/88 ..... I-5679

a) La décision des 1er et 2 juin 1988 ..... I-5679

— Le bureau central de presse I-5680

* Langue originale: l'allemand.

— Le secteur linguistique portugais I-5682

b) La décision du 15 juin 1988 ..... I-5683

3. L'affaire C-39/89 ..... I-5685

C — Conclusion I-5689

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. Les affaires jointes sur lesquelles la Cour est appelée à se prononcer portent à nouveau sur des questions d'appréciation de mesures adoptées par le Parlement européen se situant à la frontière du domaine du pouvoir d'organisation interne, d'une part, et de celui des décisions de principe produisant des effets concrets anticipant sur la question du siège de l'institution, d'autre part. Les problèmes du siège et des lieux de travail du Parlement européen ont déjà itérativement été à l'origine de litiges portés devant la Cour [1].

I — *L'affaire C-213/88*

2. Dans l'affaire C-213/88, le gouvernement luxembourgeois a formé un recours en annulation fondé sur les articles 31 et 38 du traité CECA, 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA.

3. Le gouvernement luxembourgeois s'en prend à des décisions du bureau du Parlement européen des 1er et 2 juin 1988 ainsi que du 15 juin 1988. Selon le Parlement européen, de telles décisions ne deviennent obligatoires que par l'adoption du procès-verbal au cours de la réunion suivante. Les décisions dont il est question en l'espèce ont été adoptées lors des réunions du bureau des 15 juin et 6 juillet 1988.

4. Le contenu des décisions litigieuses est en substance le suivant:

5. a) Par sa décision des 1er et 2 juin 1988, le bureau manifeste son accord sur un rapport du groupe ad hoc « Information », dans lequel des mesures de renforcement des services d'information à Bruxelles ont été définies et charge simultanément le secrétariat général de la mise en œuvre des propositions.

6. Le gouvernement luxembourgeois s'offusque en particulier de l'*établissement du bureau central de presse à Bruxelles* en tant

1 — Voir arrêt du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement européen (230/81, Rec. p. 255); voir également arrêt du 10 avril 1984, Luxembourg/Parlement européen (108/83, Rec. p. 1945) et arrêt du 22 septembre 1988, France/Parlement européen (358/85 et 51/86, Rec. p. 4821).

que service autonome de la direction générale III, distinct du bureau d'information pour la Belgique. Il critique, en outre, le renforcement du service d'information de Bruxelles, qui se traduit par le *transfert de secteurs linguistiques* de la division des publications.

7. Attendu qu'à l'époque, le transfert du secteur anglais avait déjà été réalisé, cette dernière mesure ne faisait pas l'objet de la décision attaquée. En revanche, le rapport proposait concrètement de procéder au transfert du secteur portugais à la date du 1er janvier 1989. Le gouvernement luxembourgeois s'en prend directement à ce transfert. En outre, le rapport manifestait l'intention de transférer à l'avenir d'autres secteurs linguistiques de la division à Bruxelles, ce que critique également le gouvernement luxembourgeois.

8. b) Dans la décision du 15 juin 1988, le bureau opte pour des *projets immobiliers* concrets *à Bruxelles.* Le bureau « décide à l'unanimité, en ce qui concerne Bruxelles, d'opter pour le projet 'Parc Leopold Investment' ... et, par douze voix et une abstention, pour le projet 'Groupement COB — Société générale' ». Simultanément, le bureau donne mandat au secrétaire général d'entreprendre toutes les démarches nécessaires.

9. Le gouvernement luxembourgeois estime que les décisions attaquées ne s'inscrivent pas dans le cadre des limites tracées par les arrêts de la Cour. Il considère que le Parlement européen ne dispose pas d'une compétence décisionnelle s'agissant de la question du siège. Or, selon le requérant, les mesures attaquées aboutiraient à un transfert progressif à Bruxelles de services entiers du Parlement engendrant, de fil en aiguille, des conditions incompatibles avec le contexte juridique qui a été arrêté par les États membres et précisé par la Cour de justice.

II — *L'affaire C-39/89*

10. Le recours en annulation dans l'affaire C-39/89 attaque une résolution du Parlement européen du 18 janvier 1989. Cette résolution trouve son origine dans un rapport de la commission politique. La résolution attaquée est dénommée en abrégé « résolution Prag », d'après le nom du rapporteur, M. Derek Prag.

11. Le gouvernement luxembourgeois attaque la résolution dans son intégralité, mais plus spécialement en ses points 7, 9, 10, 16 et 17. La résolution constitue une prise de position détaillée relative au siège des institutions et au lieu de travail principal du Parlement européen. Les points auxquels le gouvernement luxembourgeois s'en prend plus spécialement peuvent être considérés comme la conclusion concrète tirée par le Parlement de conditions de travail que celui-ci estime insatisfaisantes. Dans les passages de cette résolution repris ci-après, sur lesquels l'accent est mis en particulier, le Parlement:

« 7. décide, par conséquent, de prendre des dispositions plus satisfaisantes pour l'accomplissement de ses tâches, conformément aux obligations que lui impose la législation communautaire et au droit naturel de tout parlement élu au suffrage universel direct;

9. charge son bureau de prendre dès que possible les dispositions nécessaires pour

permettre au Parlement de disposer de tout le personnel et de toutes les infrastructures dont il a besoin pour s'acquitter efficacement et utilement de ses tâches dans les lieux où se tiennent ses sessions plénières et les autres réunions parlementaires, et cela compte tenu des considérations exposées aux paragraphes 2 et 3;

10. considère en particulier qu'il est indispensable pour son bon fonctionnement que le Parlement dispose, à Bruxelles, du personnel chargé des activités suivantes:

— commissions et délégations,

— information et relations publiques,

— études et recherche,

ainsi que

— des autres membres du personnel principalement appelés à travailler au service direct de tels ou tels députés, et

— des membres du personnel appelés, de par leur fonction de contrôle ou de soutien, à travailler au même endroit que les services susmentionnés;

16. charge son président, son secrétaire général, son bureau, son bureau élargi et ses questeurs de prendre rapidement toutes les mesures requises, notamment en matière de concertation avec le personnel, pour mettre en œuvre les mesures prévues dans la présente résolution, notamment par la location ou l'achat de nouveaux immeubles et par la cessation des baux immobiliers qui ne sont plus nécessaires;

17. attire l'attention sur la situation extrême dans laquelle il se trouve et souligne la nécessité de procéder aux changements prévus aux paragraphes 9, 10 et 11 dès que des infrastructures seront disponibles; »

12. Le gouvernement luxembourgeois voit dans l'adoption de la résolution Prag la confirmation de ses analyses, qui l'ont amené à former un recours dans l'affaire C-213/88. Il estime que le dessein du transfert progressif à Bruxelles de services établis à Luxembourg se trouve maintenant formellement confirmé. Le gouvernement requérant aperçoit un principe de continuité dans les mesures et les décisions adoptées par le Parlement.

13. Dans sa lettre du 23 août 1988, le ministre des Affaires étrangères luxembourgeois a demandé au président du Parlement européen de ne pas faire exécuter les mesures faisant l'objet de la requête en annulation avant que la Cour ait statué dans l'affaire C-213/88. Le bureau du Parlement a rejeté cette demande et lors de sa réunion du 14 septembre 1988, il a en revanche confirmé les décisions des 1er et 15 juin 1988. Entre-temps, les mesures attaquées ont été mises à exécution.

14. Enfin, des mesures d'application ont également été prises en exécution de la résolution Prag, comme la décision du bureau sur la politique immobilière du Parlement de procéder à la location de certains locaux de

bureaux et de salles de réunion qui a été adoptée par le Parlement européen le 5 avril 1990[2]. Pour ce qui concerne Bruxelles uniquement, le président et le secrétaire général ont reçu mandat de procéder à la location des bâtiments B1, B2 et B3 afin de réaliser la disponibilité globale de 2 600 bureaux et de 30 salles de réunion dans un complexe homogène et, en outre, d'assurer la disponibilité de la grande salle de réunion de 750 places du complexe.

15. Le Parlement européen estime que les deux recours sont irrecevables. Dans l'affaire C-39/89, il a formellement soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91 du règlement de procédure. Le 6 juillet 1989, la Cour a décidé de joindre l'exception d'irrecevabilité soulevée au fond de l'affaire.

16. Le Parlement européen soutient que les deux recours sont en toute hypothèse non fondés: en effet, selon le Parlement, à supposer même qu'elles puissent produire certains effets juridiques, les mesures attaquées constituaient des actes d'organisation interne de l'institution.

17. Par son ordonnance du 4 juillet 1990, la Cour de justice a ordonné la jonction des deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

18. Le *gouvernement luxembourgeois* conclut à ce qu'il plaise à la Cour, dire les recours recevables, au fond les dire justifiés, et,

— dans l'affaire C-213/88: déclarer nulles et non avenues la décision du bureau du Parlement européen des 1er et 2 juin 1988 prise sous le titre « Services d'information et des relations publiques à Bruxelles », ainsi que la décision du bureau du Parlement du 15 juin 1988 prise sous le titre « Note relative aux prévisions à moyen terme pour les activités du Parlement européen dans les trois lieux de travail habituels »;

— dans l'affaire C-39/89: annuler la résolution du Parlement européen du 18 janvier 1989 prise sous le titre « Sur le siège des institutions et le lieu de travail principal du Parlement européen »;

— donner acte au requérant qu'il se réserve tous autres droits et actions.

19. Le *Parlement* conclut, tant dans l'affaire C-213/88 que dans l'affaire C-39/89, à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer les recours irrecevables;

— subsidiairement, les dire non fondés;

— condamner la partie requérante aux dépens.

20. En ce qui concerne les moyens de fait et de droit des parties, nous renvoyons au rapport d'audience. Nous ne reprendrons le détail des faits dans l'analyse à laquelle nous allons procéder que dans la mesure nécessaire à l'exposé.

2 — JO C 113, p. 20, 21 et 138.

B — Analyse

I — *Sur la recevabilité des deux recours du grand-duché de Luxembourg*

21. La recevabilité du recours a également été contestée dans les procédures antérieures. La Cour de justice a rejeté toutes les exceptions d'irrecevabilité soulevées. Nous proposons à la Cour de procéder de même en l'espèce.

22. Le caractère attaquable des actes du Parlement européen tant au titre des articles 31 et 38 du traité CECA qu'au titre de l'article 173 du traité CEE a été formellement reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice [3].

23. Conformément à l'article 38 du traité CECA, un État membre peut former un recours contre les délibérations du Parlement européen et invoquer à l'appui d'un tel recours les moyens tirés de l'incompétence ou de la violation des formes substantielles.

24. Les actes juridiques du Parlement susceptibles de produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers peuvent être attaqués au titre de l'article 173 du traité CEE. L'article 173, premier alinéa, confère entre autres aux États membres le privilège de pouvoir agir sans devoir invoquer un intérêt légitime. Il va de soi que les États membres jouissent également de cette qualité privilégiée dans le cas de recours formés contre le Parlement.

25. Les motifs qui plaident en faveur du caractère attaquable des mesures du Parlement au titre de l'article 173 du traité CEE doivent valoir de la même façon en ce qui concerne le droit d'agir au titre de l'article 146 du traité CEEA, dont le libellé est identique.

1. L'affaire C-213/88

26. Le Parlement soulève à titre liminaire des objections à l'encontre de la *forme de la requête.* Selon le Parlement, les griefs devraient être précisés. Le caractère trop vague des différents moyens soulevés nuirait à l'exercice correct de la défense.

27. Le gouvernement luxembourgeois allègue en revanche qu'il attaque les décisions litigieuses dans leur ensemble. Il renvoie aux circonstances qui lui auraient seules permis de prendre connaissance des décisions attaquées et cite certains passages de ces décisions à l'appui de son souhait de voir examiner par la Cour l'ensemble des éléments susceptibles de produire des effets juridiques.

28. Il suffit, pour la régularité de la requête, que, outre les conclusions, les faits et moyens s'y trouvent [4]. La requête introductive de l'affaire C-213/88 énonce la base juridique retenue et cite la décision attaquée. Elle expose aussi bien les faits que les conséquences juridiques qui, de l'avis du requérant, doivent en être tirées. Rien, dans la forme et le contenu de la requête, ne saurait dès lors faire obstacle à la recevabilité du recours.

3 — Sur le caractère attaquable des mesures au titre des articles 31 et 38 du traité CECA, voir l'arrêt 230/81, loc. cit., et au titre de l'article 173 du traité CEE, voir arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Rec. p. 1339).

4 — Voir arrêt du 12 juillet 1957, Algera D. e.a./Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (7/56 et 3/57 à 7/57, Rec. p. 83, 132).

29. Le Parlement soulève comme exception d'irrecevabilité le fait que les mesures attaquées *ne sauraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel*, étant donné qu'elles ne concerneraient que l'organisation interne du Parlement. Se référant à la jurisprudence de la Cour de justice [5], le Parlement estime qu'un tel acte, découlant de son pouvoir d'organisation autonome, n'est pas susceptible de recours en justice.

30. Il convient de reconnaître que dans les affaires citées par le Parlement, la Cour de justice a rejeté la possibilité d'un recours juridictionnel dirigé contre des actes d'organisation interne de l'institution. Mais la seule question qui puisse se poser en l'espèce consiste à savoir s'il s'agit réellement d'un acte d'organisation interne. En effet, en d'autres circonstances, la Cour de justice a admis qu'une résolution du Parlement produisait des effets juridiques et a, dès lors, considéré qu'elle était susceptible de faire l'objet du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice [6].

31. Pour examiner la question de savoir si une décision du Parlement ou de l'un de ses organes relève du pouvoir d'organisation interne ou s'il s'agit d'une mesure produisant des effets juridiques à l'égard des tiers, il convient d'avoir égard non pas à la forme que revêt la mesure concernée, mais à son contenu. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, il faut examiner la nature de l'acte en déterminant s'il est destiné à produire des effets juridiques [7].

5 — Arrêt du 4 juin 1986 (358/85 et 51/86, loc. cit.) et ordonnance du 4 juin 1986, Groupe des droites européennes/Parlement (78/85, Rec. p. 1753).

6 — Arrêt du 11 octobre 1984, Luxembourg/Parlement européen (108/83, loc. cit.).

7 — Voir arrêt du 27 septembre 1988, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord/Commission, point 12 (114/86, Rec. p. 5289), et les arrêts de la Cour dans l'affaire 230/81 et dans les affaires jointes 358/85 et 51/86.

32. a) La décision des 1er et 2 juin 1988 comporte un point litigieux dont le gouvernement luxembourgeois s'offusque, l'établissement du « bureau central de presse » à Bruxelles. Le Parlement explique qu'il ne s'agit que du renforcement du bureau de presse qui existe déjà en tant qu'unité autonome de la direction générale III.

33. Les parties s'opposent donc déjà sur la question de savoir s'il s'agit en l'occurrence de l'établissement d'un nouveau service ou seulement du renforcement en personnel d'une unité administrative existante. Aucune de ces deux hypothèses ne permet d'apporter une réponse manifeste à la question de savoir si la décision querellée constitue une mesure d'organisation interne qui n'affecte en aucune façon les droits de tiers. La réponse aux questions ainsi soulevées suppose, en revanche, un examen du contenu des décisions attaquées: c'est dès lors sans se prononcer de manière définitive sur la recevabilité du recours en ce qu'il porte sur la décision des 1er et 2 juin 1988 qu'il convient de passer à l'examen au fond [8].

34. b) Par sa décision du 15 juin 1988, le bureau adopte des projets immobiliers concrets dont il confie la mise en œuvre au secrétaire général. Même si on qualifie ce mandat donné au secrétaire général d'acte d'organisation interne, cet aspect ne saurait déterminer la nature juridique de la décision attaquée. Ce qui est essentiel et, partant, déterminant, c'est l'option définitive en faveur des projets immobiliers. La forme et les modalités de mise en œuvre de cette décision revêtent, en revanche, un intérêt accessoire. Le mandat confié au secrétaire général peut déjà être considéré comme une

8 — Voir arrêt dans l'affaire 230/81, point 30; et arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, point 15.

première étape engageant l'exécution de la décision, étant donné que la responsabilité de la mise en œuvre a été confiée à un organe déterminé. La décision en faveur des projets immobiliers ne constitue pas seulement une déclaration d'intention du bureau qui nécessiterait l'adoption de décisions ultérieures pour être obligatoire, mais une décision pourvue d'un contenu concret et précis. La décision du bureau du 15 juin 1988 revêt dès lors un caractère décisionnel, produisant des effets juridiques et est donc susceptible de recours.

Le recours formé dans l'affaire C-213/88 est donc recevable en ce qu'il concerne la décision du 15 juin 1988.

2. L'affaire C-39/89

35. Dans le cadre de la procédure écrite dans l'affaire C-39/89, un incident relatif à la question de la recevabilité du recours a été soulevé. La Cour y a mis fin en décidant de joindre au fond de l'affaire l'exception d'irrecevabilité formellement soulevée par la partie requérante. Le Parlement soulève deux moyens pour contester la recevabilité du recours, l'un tiré de la forme de la requête et l'autre de la nature des mesures attaquées.

36. a) Tout comme dans les observations liminaires présentées dans l'affaire C-213/88, le Parlement soutient que *la requête ne satisfait pas aux conditions de procédure*, et que ce seul motif rend le recours irrecevable. Le Parlement considère qu'il ne saurait être suffisant, pour contester la légalité des actes d'une institution, d'opposer l'incompétence de l'institution qui en est l'auteur ou d'alléguer une violation du traité. Faute d'un minimum de substance étayant le recours, la partie défenderesse se trouverait de la sorte investie de la charge de la preuve que sa conduite n'outrepasse pas les limites de la légalité.

37. Le gouvernement luxembourgeois fait valoir que la requête irait même au-delà des conditions formelles minimales imposées par l'article 38 du règlement de procédure. Il relève que la requête décrit l'objet du litige, l'ensemble de la résolution ainsi que certains points de la résolution. Elle motive largement les moyens soulevés par la partie requérante, soit l'excès de pouvoir du Parlement et la violation du principe de proportionnalité. Selon le gouvernement luxembourgeois, l'exception soulevée par le Parlement procéderait, en outre, d'une erreur de droit en ce qu'elle se situe dans le domaine de l'administration de la preuve, question qui serait entièrement étrangère à la régularité formelle de la requête.

38. L'article 38 du règlement de procédure énonce les conditions formelles auxquelles doit répondre une requête. Les conditions énoncées à l'article 38, paragraphe 1, sous a) et sous b), sont indéniablement réunies. Il est également satisfait à la condition énoncée sous d), qui prévoit l'obligation d'énoncer les conclusions du requérant. On pourrait tout au plus s'interroger en ce qui concerne la condition énoncée sous c), qui prévoit que la requête doit contenir « l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués ». L'objet du litige se trouve décrit dans la requête comme la résolution du Parlement adoptant le rapport Prag. L'objet du litige réside dès lors dans la résolution dans son ensemble. L'objet du recours se trouve précisé et étayé en ce que la requête retient certains points de la résolution, dont l'illégalité est alléguée, pour fonder en droit le recours. La mise en exergue de certains

éléments de la résolution litigieuse, confrontés à la jurisprudence actuelle de la Cour sur la question du siège, forme en soi le fondement matériel des conclusions du recours. Le gouvernement luxembourgeois entend, en argumentant de la sorte, étayer les moyens invoqués, tirés de l'incompétence et du caractère disproportionné de l'acte attaqué. L'argumentation présentée satisfait dès lors à l'exigence de l'« exposé sommaire des moyens invoqués ».

39. L'article 38, paragraphe 1, sous e), exige que la requête contienne les « offres de preuve s'il y a lieu ». L'indication d'éléments de preuve n'est donc requise que si des points de fait sont contestés. Il ne s'agit en l'occurrence que d'un pur contrôle de la légalité. La résolution attaquée ayant été jointe en annexe à la requête, il a été satisfait aux conditions posées par les dispositions conjointes de l'article 38, paragraphe 4, du règlement de procédure et de l'article 19, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne et du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

40. La question préalable soulevée par le Parlement relativement à la charge de la preuve doit être rejetée dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours. Il convient de reconnaître, avec le gouvernement luxembourgeois, que la question de la charge de la preuve relève d'une règle de procédure relative au bien-fondé de la demande. La question préalable soulevée par le Parlement pourrait être comprise en ce sens qu'elle porte sur les prescriptions imposées à la partie requérante pour la formulation de la requête, ce qui peut constituer également, à tout le moins en partie, un problème de recevabilité.

41. D'un point de vue purement formel, la partie requérante est tenue de présenter un minimum de substance permettant de constater quelles sont les mesures attaquées et quels sont les moyens invoqués à cette fin. Or, cette exigence procédurale de recevabilité est, en substance, celle de l'article 38, paragraphe 1, sous c), qui prévoit la description de l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués. Les conditions allant au-delà des prescriptions imposées à la partie requérante pour la formulation de la requête constituent des éléments relevant de l'examen du bien-fondé du recours.

42. Comme la requête introduite dans l'affaire C-39/89 satisfait aux conditions de forme posées par le règlement de procédure, la première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse doit être rejetée.

43. b) La seconde exception d'irrecevabilité a trait à la *nature* de la mesure attaquée. Le Parlement renvoie à l'arrêt Salerno/Commission et Conseil [9]. Dans cet arrêt, la Cour a, en effet, déclaré qu'une résolution du Parlement ne revêtait pas un caractère contraignant [10]. Cette constatation ne saurait, toutefois, être détachée de son contexte.

44. Dans l'affaire précitée, les parties requérantes invoquaient la violation du principe de la confiance légitime, s'appuyant en l'occurrence sur la confiance que ferait naître une résolution du Parlement. La résolution dont question contenait l'avis du Parlement sur une proposition de règlement

9 — Arrêt du 11 juillet 1985, Salerno/Commission et Conseil (87/77, 130/77, 22/83, 9/84 et 10/84, Rec. p. 2523).

10 — Voir loc. cit., point 59.

présentée au Conseil par la Commission des Communautés européennes. A l'appui de leurs thèses, les parties requérantes entendaient invoquer les termes dans lesquels le Parlement s'était exprimé à propos de leur situation juridique.

45. Si, dans cette dernière affaire, la Cour a jugé qu'une résolution du Parlement ne revêtait pas un caractère contraignant et ne pouvait pas faire naître une confiance légitime à ce que les institutions s'alignent sur ladite résolution, cela ne saurait, en aucune façon, avoir valeur de précédent juridique pour le cas de figure sur lequel la Cour est appelée à statuer en l'espèce. En effet, dans l'affaire Salerno, la résolution représentait une étape de la procédure législative en droit communautaire. La décision, sous forme obligatoire, relative au contenu de l'acte juridique à adopter ne devait intervenir qu'ultérieurement, lorsqu'elle serait prise par le Conseil.

En tant qu'élément de la procédure de consultation, la résolution litigieuse ne pouvait revêtir un caractère contraignant.

46. Comme nous l'avons déjà mentionné itérativement, la qualification d'une mesure ne dépend pas de sa forme, mais de son contenu. Cela ressort d'une manière particulièrement claire de la jurisprudence de la Cour qui, dans d'autres arrêts, a admis que certaines résolutions du Parlement produisaient effectivement des effets juridiques obligatoires [11] ou, respectivement, qu'elles étaient parfaitement aptes à produire de tels effets. La Cour de justice a toujours fait dépendre son appréciation du caractère décisionnel d'une résolution du Parlement du contenu de la résolution concernée. Dans la mesure où le caractère décisionnel ne ressort pas clairement [12], l'examen de la question de la recevabilité implique l'examen du contenu de la résolution [13].

47. Selon la résolution Prag, une « réorganisation majeure des activités du Parlement » devrait être menée, avec toutes les conséquences qui en découlent en ce qui concerne les lieux de travail et le personnel [14]. Les mesures nécessaires à cet effet ont été précisées dans le dispositif de la décision. Selon ce dispositif, il est indispensable

« que le Parlement dispose, à Bruxelles, du personnel chargé des activités suivantes:

— commissions et délégations,

— information et relations publiques,

— études et recherche,

ainsi que

— des autres membres du personnel principalement appelés à travailler au service direct de tels ou tels députés, et

11 — Voir arrêts de la Cour dans les affaires 230/81 et 108/83 et dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, précités notes 1 et 5.

12 — Arrêt dans l'affaire 108/83, point 23.

13 — Arrêt dans l'affaire 230/81, point 30; et arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, point 15.

14 — Au point 1 de la résolution.

— des membres du personnel appelés, de par leur fonction de contrôle ou de soutien, à travailler au même endroit que les services susmentionnés » [15].

Pour souligner la gravité et l'urgence [16] des modifications, les organes du Parlement sont immédiatement chargés

« de prendre rapidement toutes les mesures requises, notamment en matière de concertation avec le personnel, pour mettre en œuvre les mesures prévues dans la présente résolution, notamment par la location ou l'achat de nouveaux immeubles et par la cessation des baux immobiliers qui ne sont plus nécessaires » [17].

48. Il s'ensuit que la résolution est tellement précise sur certains points qu'il convient de lui reconnaître un caractère décisionnel. Même s'il n'indique pas de chiffres précis, le contenu de la résolution est pleinement efficace: on ne saurait dès lors lui dénier un caractère décisionnel faute d'objet suffisamment déterminé. En particulier, le mandat donné aux organes d'exécuter des projets précis produit des effets qui sont susceptibles, le cas échéant, de porter atteinte aux garanties juridiques données au grand-duché de Luxembourg. La possibilité d'une atteinte portée à la situation juridique des tiers devrait suffire pour établir le caractère attaquable de la mesure concernée.

15 — Au point 10 de la décision.

16 — Au point 17 de la résolution.

17 — Au point 16 de la résolution.

II — *Sur le bien-fondé*

1. Les règles de compétence applicables à la question du siège

49. La légalité des mesures attaquées doit être examinée dans le contexte de la situation juridique créée par les États membres, telle qu'elle a été précisée par la jurisprudence de la Cour. Par rapport aux affaires précédentes, aucune modification n'a été apportée à la situation juridique de base.

a) Sur les développements jusqu'en 1981

50. En vertu des articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des gouvernements des États membres. Au titre de l'article 37 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (traité de fusion), les représentants des gouvernements des États membres ont arrêté une décision relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés [18]. Cette décision est entrée en vigueur à la même date que le traité de fusion. Selon l'article 37 du traité de fusion, « les dispositions nécessaires en vue de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg et qui résultent de la création d'un Conseil unique et d'une Commission unique des Communautés européennes » devraient être formellement arrêtées. L'article 4 de la décision d'application dispose: « Le secrétariat

18 — Décisions 67/446/CEE et 67/30/Euratom (JO L 152, p. 18).

général du Parlement européen et ses services restent installés à Luxembourg. »

51. Dans sa réponse du 22 septembre 1977 à une lettre du président du Parlement, qui exposait les problèmes de fonctionnement qui se posaient au Parlement dans la perspective de l'accroissement du nombre de ses membres consécutif à l'élection du Parlement au suffrage universel, le président du Conseil a informé le président du Parlement que les gouvernements des États membres estimaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier, ni en droit ni en fait, les dispositions alors en vigueur touchant les lieux de travail provisoires de l'Assemblée, à savoir Strasbourg ainsi que Luxembourg, où resteraient installés son secrétariat général et ses services, les commissions parlementaires ayant pour habitude de se réunir à Bruxelles, avec le minimum d'infrastructure nécessaire pour assurer le fonctionnement sans failles de telles réunions.

52. Les représentants des gouvernements des États membres se sont réunis, à la fin de l'année 1980 et au début de 1981, dans le cadre de la conférence sur le siège des institutions de la Communauté. Cette conférence a estimé qu'il subsistait toujours des divergences de vues et que parmi les diverses solutions imparfaites, la plus satisfaisante était encore le statu quo, c'est-à-dire la désignation d'un certain nombre de lieux de travail provisoires. Les 23 et 24 mars 1981, les chefs d'État et de gouvernement des États membres, réunis à l'occasion du Conseil européen à Maastricht, ont décidé à l'unanimité de « confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes ». La conférence sur le siège des institutions s'est terminée le 30 juin 1981 en prenant acte de cette décision. Elle a réaffirmé formellement que la fixation du siège des institutions relevait de la compétence exclusive des gouvernements des États membres. Elle a constaté que la décision prise à Maastricht relevait de l'exercice de cette compétence et ne préjugeait pas la fixation du siège des institutions [19].

53. Depuis lors, aucune autre décision des gouvernements des États membres relative au siège ou aux lieux de travail provisoires des institutions n'est intervenue.

b) L'arrêt dans l'affaire 230/81

54. Sur ce, en 1981, le Parlement a décidé de tenir ses séances plénières à *Strasbourg* (et non plus également à Luxembourg), de tenir généralement à *Bruxelles* les réunions de ses commissions et groupes politiques et de *revoir le fonctionnement du secrétariat pour répondre aux exigences de cette répartition.* Cette décision a donné lieu à un recours formé par le gouvernement luxembourgeois contre le Parlement, qui concluait à l'annulation de la résolution du Parlement. Ce recours a été rejeté.

55. Sur la compétence en matière de siège et de lieux de travail, la Cour constate qu'en vertu des traités instituant les Communautés il appartient aux gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions. Elle souligne en même temps que les États membres auraient non seulement le droit, mais aussi l'obligation d'exercer cette compétence et que les gouvernements des États membres n'ont « pas encore rempli » [20] cette obligation. Selon la Cour, lorsqu'ils prennent des décisions provisoires dans

19 — Pour un résumé de ces développements, voir l'arrêt dans l'affaire Luxembourg/Parlement (230/81, précitée note 1).

20 — Voir l'arrêt dans l'affaire 230/81, précitée, point 36.

l'exercice de cette compétence, les États membres devraient, en vertu de leurs devoirs de coopération loyale inspirée par l'article 5 du traité CEE, respecter la compétence du Parlement de régler son organisation interne et veiller à ce que de telles décisions n'entravent pas le bon fonctionnement du Parlement.

56. Toujours selon la Cour, le Parlement est autorisé à prendre, en vertu du pouvoir d'organisation interne qui lui est confié par les traités communautaires, des « mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures » [21]. Toutefois, eu égard à son devoir de coopération loyale, le Parlement est également tenu de respecter les actes et les décisions prises provisoirement par les gouvernements des États membres pour fixer le siège des institutions. La compétence du Parlement de délibérer sur des questions intéressant la Communauté et d'inviter les gouvernements à agir n'en serait pas affectée.

57. Afin de constater s'il y a incompétence du Parlement pour adopter une résolution déterminée, la Cour estime qu'il y a lieu d'examiner le contenu décisionnel de celle-ci, à la lumière de l'obligation de respect des compétences respectives des États membres et du Parlement.

58. L'article 4 de la décision du 8 avril 1965 doit, selon la Cour, être interprété en ce sens que

« il ne fait pas obstacle à certaines mesures du Parlement qui sont nécessaires aux fins de son bon fonctionnement.

Il en découle que, en l'absence d'un siège ou même d'un lieu de travail unique du Parlement, celui-ci doit être en mesure de maintenir aux différents lieux de travail, en dehors du lieu où est installé son secrétariat, *l'infrastructure* [22] *indispensable* [22] pour assurer qu'il puisse remplir, en tous ces endroits, les missions qui lui sont confiées par les traités » [23].

59. Il y a lieu d'ajouter, toutefois, que les transferts de personnel ne peuvent pas dépasser les limites ci-avant indiquées,

« étant donné que toute décision de transfert, complet ou partiel, en droit ou en fait, du secrétariat général du Parlement ou de ses services, constituerait une violation de l'article 4 de la décision du 8 avril 1965 et des assurances que cette décision était destinée à donner au grand-duché de Luxembourg... » [24].

60. Le grand-duché de Luxembourg a succombé dans son action visant à l'annulation de la résolution adoptant le rapport Zagari.

c) L'arrêt dans l'affaire 108/83

61. Après le résultat obtenu dans l'affaire 230/81 [25], Le Parlement a adopté une autre

21 — Arrêt dans l'affaire 230/81, point 38

22 — Terme que nous soulignons.

23 — Paragraphes 53 et 54.

24 — Point 55

25 — Arrêt dans l'affaire 230/81, loc cit., voir note 1

résolution. Celle-ci prévoyait la *répartition durable* du personnel du secrétariat général *entre Strasbourg et Bruxelles* et son installation en ces lieux. En conséquence, le secrétariat général *ne serait plus* installé à *Luxembourg*. La Cour a estimé qu'une résolution de portée aussi large dépassait les limites de la compétence du Parlement et l'a dès lors déclarée invalide [26].

d) L'arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86 [27]

62. En 1985, le Parlement a adopté une résolution aux termes de laquelle il décidait de faire construire un bâtiment comportant une salle contenant des sièges pour 600 personnes au moins destinée à la tenue, à l'occasion, de sessions plénières à Bruxelles. Le gouvernement français a formé un recours contre cette résolution. La Cour a déclaré que les décisions des gouvernements des États membres n'excluaient pas

« que le Parlement, dans l'exercice de sa compétence de régler son organisation interne, décide *de tenir une session plénière en dehors de Strasbourg*, lorsqu'une telle décision garde le caractère d'une exception, *respectant ainsi la position de ladite ville en tant que lieu de réunion normale*, et est justifiée par des raisons objectives tenant au bon fonctionnement du Parlement » [28].

63. Ces motifs ont conduit la Cour à rejeter les conclusions du gouvernement français tendant à l'annulation de la résolution litigieuse.

e) Résumé de la jurisprudence

64. La jurisprudence de la Cour peut être résumée de la manière suivante:

— les États membres ont l'autorisation et l'obligation de prendre les décisions déterminant les lieux d'installation provisoire ou future des institutions communautaires. Ils sont dès lors investis de la responsabilité de compléter le système des dispositions institutionnelles prévu par les traités afin d'assurer le fonctionnement des Communautés. Il en découle que les États membres ont non seulement le droit, mais également l'obligation d'exercer cette compétence. Il est constant que les gouvernements des États membres n'ont pas encore rempli leur obligation de fixer le siège des institutions, conformément aux dispositions des traités [29], ni même prévu un lieu de travail provisoire unique pour le Parlement [30]. Ce défaut de décision est à l'origine d'entraves au bon fonctionnement du Parlement [31];

— le Parlement est autorisé à prendre, en vertu du pouvoir d'organisation interne que lui attribuent les traités, des mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures. En vertu du devoir réciproque de coopération loyale inspirée de l'article 5 du traité CEE, les décisions du Parlement doivent, toutefois, respecter la compétence des gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions et les décisions prises provisoirement entre-temps [32] et Luxembourg ne saurait

26 — Arrêt dans l'affaire 108/83, loc. cit., voir note 1.

27 — Arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, loc. cit., voir note 1.

28 — Point 36.

29 — Arrêt dans l'affaire 230/81, points 35 et 36.

30 — Arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, point 34.

31 — Arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, point 40.

32 — Arrêt dans l'affaire 230/81, points 37 et 38, arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 31/86, points 34 et 35.

être remise en question en tant que lieu de travail du secrétariat général du Parlement [33].

65. Ces motifs ont conduit la Cour de justice à reconnaître la légalité de la décision du Parlement d'organiser à Bruxelles des sessions spéciales ou des sessions plénières supplémentaires pendant les semaines consacrées en grande partie aux réunions de commissions parlementaires ou de groupes politiques, tout comme elle a reconnu la légalité de la décision prévoyant que le fonctionnement du secrétariat et des services techniques devait être revu pour répondre aux exigences du déroulement des activités du Parlement à Strasbourg et à Bruxelles.

66. En revanche, la Cour a condamné la décision du Parlement de procéder à la répartition de ses services et de son personnel dans d'autres lieux que Luxembourg, à savoir Strasbourg et Bruxelles, au motif que, de ce fait, Luxembourg cesserait d'être le lieu d'installation du secrétariat général.

67. Il en découle que la Cour reconnaît au Parlement un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les mesures qu'il estime nécessaires pour assurer son fonctionnement, sans qu'il lui soit, toutefois, permis d'écarter un lieu de travail fixé par les gouvernements [34].

68. C'est sur cette base qu'il convient d'examiner les décisions litigieuses du Parlement.

69. Le gouvernement luxembourgeois préfère une autre méthode d'examen. Celle-ci implique que le Parlement ne puisse maintenir en dehors de Luxembourg que l'infrastructure indispensable pour assurer l'accomplissement des missions qui lui sont confiées. Le gouvernement luxembourgeois entend ainsi signifier que toute décision de transfert complet ou partiel, en droit ou en fait, du secrétariat général du Parlement ou de ses services qui ne revêtirait pas un caractère indispensable, constituerait une violation de l'article 4 de la décision du 8 avril 1965 et des assurances qui, à l'époque, avaient été données à Luxembourg.

70. Cette interprétation peut s'appuyer sur la lettre de l'arrêt de 1983. Elle néglige, toutefois, le contexte des arrêts rendus à cette époque et ultérieurement. Dans ses arrêts, la Cour a admis la validité de certaines mesures adoptées par le Parlement dont la portée dépassait considérablement celle des mesures examinées en l'espèce et elle n'a exercé sa censure que lorsque le Parlement entendait abandonner complètement Luxembourg en tant que lieu d'installation de son secrétariat général.

71. La Cour a donc reconnu au Parlement une large marge d'appréciation des mesures qu'il considère comme indispensables.

72. Il convient également de partir de ce principe dans l'analyse des présentes affaires.

2. L'affaire C-213/88

73. a) Dans la décision des 1er et 2 juin 1988, le bureau du Parlement prend acte du

33 — Arrêt dans l'affaire 108/83, points 25, 28 et 31

34 — Voir les observations du grand-duché de Luxembourg dans l'affaire 108/83 (Rec. 1984, p. 1952).

rapport du groupe ad hoc « Information », manifeste son accord sur ses orientations générales et charge le secrétaire général de réunir les conditions pour mettre en œuvre les propositions retenues. Le bureau se rallie ainsi au contenu du rapport: il convient donc, aux fins de l'examen de la légalité de la décision attaquée, de se référer aux éléments énoncés dans ce rapport.

74. Les propositions avancées au point « V. Conclusions » sont destinées à recevoir exécution: elles prévoient que le bureau central de presse, installé à Bruxelles, est un service autonome de la DG III et en définissent les tâches, qui peuvent être comparées à celles du service du porte-parole. La mesure concrète suivante est prévue: « le secteur portugais de la division des publications (2A et 2C) est transféré à Bruxelles à dater du 1er janvier 1989 ». On y trouve, en outre, exprimée l'intention d'opérer le transfert d'autres secteurs linguistiques. Enfin, dans le cadre des propositions qui ont également été reprises sous cette forme, le secrétaire général est chargé de procéder à un renforcement ultérieur en personnel des services d'information et de restructurer le service des publications.

75. Le point de savoir s'il s'agit en l'occurrence du premier établissement du *bureau central de presse* ou s'il ne s'agit que du renforcement de ses installations préexistantes ne ressort pas clairement du rapport. Si on considère le chapitre V du rapport intitulé « Conclusions » abstraction faite de son contexte, plusieurs éléments militent en faveur de la thèse de la création du bureau de presse. Ce chapitre mentionne qu'il doit s'agir d'un « service autonome », dont on se contente de définir les tâches. Il y est question, par ailleurs, de la restructuration du service des publications.

76. Si, en revanche, on considère l'ensemble du rapport, on en retire l'impression que le bureau central de presse a déjà été créé. Au point II.1, le rapport mentionne que le bureau central de presse doit *rester* bien distinct du bureau d'information de Bruxelles, compétent pour la Belgique.

77. Le Parlement ayant affirmé, dans le cadre de la procédure écrite, que le bureau central de presse existait déjà depuis 1980, il ne saurait être question que d'un renforcement en personnel.

78. Il convient, tout d'abord, d'affirmer qu'il appartient au Parlement de définir les méthodes, les voies et les moyens de même que l'étendue des activités de presse. Il n'y a pas tellement lieu d'avoir égard en l'occurrence au point de savoir si et dans quelle mesure les missions du Parlement se sont accrues. Même si on considère que le renforcement substantiel des tâches de publication appelle certaines explications, les arguments soulevés par le Parlement sont de nature à justifier le renforcement des activités de presse.

79. L'accroissement des compétences matérielles peut entraîner la nécessité d'intensifier la politique d'information: en effet, la quantité accrue des matières sur lesquelles le Parlement est appelé à délibérer de même que l'augmentation des possibilités concrètes d'influence du Parlement dans le cadre de la procédure législative (par exemple la procédure de coopération) exigent à elles seules, pour garantir le caractère complet de l'information, une production accrue d'informations.

80. La nécessité soulevée par le Parlement de rendre compte de son rôle et de ses activités et d'entretenir les contacts avec les électeurs constitue un argument supplémentaire. Pour le Parlement, élu au suffrage universel direct, l'information suffisante du public constitue effectivement une obligation impérative.

81. Il n'est donc que logique que le Parlement utilise des structures de communication pour assurer une large transparence de la procédure législative ainsi que l'information des citoyens.

82. On ne saurait reprocher au Parlement de considérer qu'un renforcement de son service de presse à Bruxelles est nécessaire à l'accomplissement de ces tâches et de justifier pareille mesure par la circonstance que c'est à Bruxelles que, d'une part, se déroule une partie substantielle des activités parlementaires, soit les activités des commissions et des groupes politiques — ces activités occupent trois des quatre semaines de session — et que, d'autre part, la majorité des journalistes intéressés par la politique européenne se trouvent accrédités.

83. Dans ce contexte, le point de savoir si le bureau central de presse existe déjà et se trouve seulement renforcé en personnel ou si, moyennant le même investissement en personnel, il doit s'agir d'un premier établissement, ne revêt nullement une signification décisive. Le bureau de presse n'a pas existé précédemment à Luxembourg sous la forme projetée, avec les missions qui ont été définies dans le rapport du groupe ad hoc « Information »: on ne saurait dès lors considérer en l'occurrence qu'il s'agit du transfert d'un service. Les missions du bureau central de presse définies dans le rapport se caractérisent par un lien géographique prépondérant avec les activités politiques qui se déroulent à Bruxelles:

— ce n'est que sur place que l'on peut assurer dans les meilleures conditions les contacts avec la presse européenne accréditée à Bruxelles;

— c'est directement sur les lieux où se déroulent les activités, soit à Bruxelles, que l'on peut réaliser de la manière la plus rapide et la plus fiable la rédaction et la diffusion de l'information quotidienne relative aux travaux des commissions et des délégations parlementaires;

— s'agissant de la gestion du « service d'actualités » — une sélection de dépêches d'agences, un aperçu sommaire de la presse des États membres et un choix de coupures de presse s'adressant à un nombre restreint de destinataires — et du futur réseau informatique Epistel, le lien géographique n'est pas contraignant mais est, néanmoins, pertinent, étant donné que les destinataires siègent à Bruxelles; l'attribution de pareilles tâches, venant s'adjoindre à des activités par ailleurs liées au lieu de l'installation, ne saurait entraîner l'illicéité de l'établissement du bureau central de presse;

— la collaboration avec les services d'information des groupes politiques, dans la mesure où ceux-ci exercent leur activité à Bruxelles, se trouve à son tour imprégnée de considérations de proximité géographique;

— le cinquième point relatif aux tâches confiées au bureau central de presse vise celles consistant à « organiser les facilités et les structures d'accueil pour les journalistes accrédités dans les différents lieux de travail de l'institution et gérer les salles de presse de Bruxelles et de Strasbourg ». Bruxelles est certes le lieu le mieux approprié; elle n'est, toutefois, peut-être pas le seul possible. L'attribution de cette mission n'excède pas les limites des compétences du Parlement.

84. L'appréciation de la licéité de l'établissement ou du renforcement du bureau central de presse à Bruxelles dépend tout particulièrement des tâches qui lui sont attribuées. Telles qu'elles se trouvent décrites dans le rapport du groupe ad hoc « Information », ces tâches ne soulèvent pas d'objections durables.

85. Il n'en va pas de même par exemple en ce qui concerne les échos des sessions plénières qui se tiennent à Strasbourg, ainsi que cela est apparu en cours de procédure. Dans la mesure où les échos de la session ne sont pas réalisés sur place, on n'aperçoit pas pourquoi ils pourraient mieux être réalisés à Bruxelles qu'à Luxembourg. Si on considère la rédaction de brochures d'information générale à l'intention du grand public, il apparaît encore plus clairement que ce n'est nullement eu égard à la totalité des activités qui lui sont confiées que le bureau central de presse devrait être installé à Bruxelles. On n'aperçoit pas la nécessité de faire établir pareils ouvrages à Bruxelles.

86. D'autre part, la concentration de toutes ces fonctions en un seul lieu est plus appropriée que leur répartition en plusieurs lieux. La Cour de justice s'est formellement élevée contre le fait que les États membres n'avaient même pas encore fixé un lieu de travail unique du *Parlement.* Le Parlement était dès lors habilité à concentrer à Bruxelles un service, en l'occurrence le bureau central de presse.

87. C'est à la lumière de la jurisprudence citée ci-avant qu'il convient également d'examiner le transfert de Luxembourg à Bruxelles du *secteur linguistique portugais* de la direction générale des publications. Le gouvernement requérant y voit le transfert illicite d'une unité administrative. Le Parlement se défend en invoquant la nécessité du renforcement du bureau central de presse à Bruxelles et le fait que les quatre fonctionnaires dont question étaient disposés à aller à Bruxelles. Il s'agissait donc en premier lieu du nécessaire transfert de certains fonctionnaires et seulement, à titre de conséquence, du transfert du service auquel ces fonctionnaires appartenaient.

88. Nous proposons d'admettre les explications données par le Parlement et de ne pas formuler d'objection à l'égard du transfert de ces quatre fonctionnaires. Toute autre interprétation reviendrait à substituer l'appréciation de la Cour à celle de l'autorité compétente.

89. Comme nous l'avons déjà indiqué à l'occasion de l'exposé des tâches attribuées au bureau de presse par le rapport du groupe ad hoc « Information », le fait d'attribuer à ce bureau de presse l'une ou l'autre tâche qui pourrait aussi bien être accomplie en d'autres lieux, en quelque sorte à titre de compétence accessoire, ne saurait aboutir à faire considérer comme juridiquement illicite la concentration d'un service à Bruxelles. C'est que celle-ci

s'inscrit dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont dispose le Parlement.

90. Lorsque le Parlement rejette l'objection formulée par le gouvernement requérant à l'encontre du transfert de membres de la division des publications, tirée de l'installation à Luxembourg de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, en faisant observer qu'il s'agissait en l'occurrence du service, interne au secrétariat, de la reproduction et de la distribution de documents destinés aux groupes politiques et aux commissions ou établis par ceux-ci, son argumentation nous convainc. Il est indéniable qu'un tel service est indispensable au lieu des séances des commissions et des groupes politiques, donc à Bruxelles.

91. En outre, ces décisions ne sont pas de nature à remettre en question Luxembourg en tant que lieu de travail du secrétariat général et donc à violer les assurances que Luxembourg a obtenues en 1965. La comparaison entre les effectifs du personnel du secrétariat général à Luxembourg à cette époque et à l'heure actuelle est explicite en l'occurrence [35].

92. Il convient ensuite d'évoquer l'argument du gouvernement requérant, tiré de la modification, au détriment de Luxembourg, du rapport entre le nombre de fonctionnaires en poste à Luxembourg et à Bruxelles. S'agissant du rapport arithmétique, l'évolution est incontestable et elle est inévitable, car contrairement à Strasbourg et à Bruxelles, Luxembourg n'exerce pas de fonctions parlementaires, mais est le siège du secrétariat général du Parlement dont, pour sa part, le rôle consiste uniquement à soutenir les activités parlementaires qui se déroulent en dehors de Luxembourg, et pour les trois quarts à Bruxelles. Celles-ci requièrent la présence à Bruxelles des fonctionnaires, de quelque service que ce soit, appelés à travailler au service direct des parlementaires. Il faut encore ajouter les fonctionnaires nécessaires au contrôle ou au soutien de ces membres du personnel. Le contact personnel ne peut pas être remplacé en l'occurrence par des moyens de communication modernes. Inévitablement, la nécessaire présence de ces fonctionnaires à Bruxelles, fondée sur des motifs objectifs, influence le rapport entre le nombre de membres du personnel en poste à Bruxelles et à Luxembourg.

93. D'autre part, le 31 juillet 1990, 2 360 fonctionnaires et agents étaient affectés à Luxembourg contre 420 en 1965, l'année où a été adoptée la décision de maintenir le secrétariat général du Parlement à Luxembourg. Certes, depuis 1988, ce nombre a régressé de 2 428 au nombre précité de 2 360. On ne saurait, toutefois, considérer que Luxembourg serait écartée en tant que siège du secrétariat du Parlement ainsi que l'on en nourrissait la crainte dans la procédure judiciaire par laquelle le grand-duché de Luxembourg a fait condamner le Parlement [36].

94. b) S'agissant de la décision du 15 juin 1988 par laquelle le bureau opte pour *deux projets immobiliers à Bruxelles,* il convient d'examiner si celle-ci a excédé les limites de la compétence du Parlement et a porté atteinte aux droits du grand-duché de

35 — 1965: 398 en ne comptant pas le personnel des groupes politiques et 420 en l'incluant.
1990: 2 297 en ne comptant pas le personnel des groupes politiques et 2 360 en l'incluant.
Il n'est pas nécessaire de trancher le point de savoir s'il convient d'imputer ce personnel au secrétariat général du Parlement, car ce point n'est pas litigieux en l'espèce.

36 — Arrêt dans l'affaire 108/83, point 61, voir ci-avant point II 1 b).

Luxembourg. Dans le cadre de la note relative aux prévisions à moyen terme pour les activités du Parlement européen dans les trois lieux de travail habituels qui contient la décision litigieuse du bureau, celui-ci a approuvé une note du 6 juin 1988 du secrétaire général sur le même thème et s'est donc rallié au contenu de cette dernière note. Nous pouvons dès lors renvoyer, aux fins de l'exposé des finalités poursuivies par la décision attaquée, au contenu de la note du 6 juin.

95. Dans sa note, le secrétaire général estime que les locaux suivants sont nécessaires pour faire face aux nécessités:

— environ 300/350 bureaux supplémentaires;

— deux ou trois salles de réunions d'au moins 200 à 250 places chacune permettant les réunions des grands groupes politiques et, le cas échéant, les délibérations de plusieurs commissions parlementaires, réunies en séance commune;

— des locaux indispensables pour les services de reproduction et de distribution.

96. Étant donné que la poursuite de l'occupation de 130 bureaux dans un bâtiment occupé par le Parlement était, à l'époque, devenue problématique, il convenait de rechercher une alternative.

97. Le secrétaire général constate, dans sa note, que les deux projets immobiliers adoptés par le bureau en vue de leur réalisation permettent de couvrir les nécessités en locaux mises en évidence. Le projet « Parc Leopold Investment » permettrait d'accueillir les salles de réunion et environ 100 à 150 bureaux. Le projet « Groupement COB-Société générale » pourrait, pour sa part, abriter les services techniques et environ 200 bureaux supplémentaires.

98. Tant la note du secrétaire général que celle du bureau font état de l'objectif du Parlement, consistant à mettre des bureaux en nombre suffisant à la disposition des députés, du secrétariat général et des groupes politiques.

99. Si on soustrait des 300 à 350 bureaux qui doivent être mis à disposition par les deux projets immobiliers les 130 bureaux à évacuer restent environ 200 bureaux représentant l'accroissement effectif des locaux. L'intention de mettre des bureaux en nombre suffisant à la disposition tant des députés que des groupes politiques ne saurait être critiquée.

100. Le Parlement relève que le groupe politique socialiste compte à lui seul 170 membres. Il n'est dès lors pas exagéré, eu égard à cette circonstance, d'exiger des salles de réunion de 200 à 250 places.

101. A notre avis, le débat entre parties quant aux réunions d'une « grande commission » est quelque peu étranger à l'espèce. On peut en trouver l'origine dans la référence faite par le Parlement lui-même à une « grande commission », tant dans la décision attaquée du bureau du 15 juin 1988 que dans la note du secrétaire général du 6 juin 1988. En effet, le point de savoir si le Parle-

ment prévoit dans son règlement la possibilité de séances communes de plusieurs commissions et la mise à disposition des possibilités de siéger nécessaires à cet effet relève du pouvoir d'organisation interne du Parlement.

102. La référence à l'article 37 du règlement du Parlement ne revêt qu'une signification limitée dans le débat portant sur la nécessité de plus grandes salles de réunion. Le Parlement, réuni en séance plénière peut, en ayant recours à l'article 37 du règlement du Parlement, se décharger de certaines matières, pour lesquelles le pouvoir de délibération et de décision est délégué à la « commission compétente » et les résultats des travaux de cette commission deviennent des décisions du Parlement par simple adoption en séance plénière. Dans les cas dans lesquels la procédure décrite est utilisée, le public est admis, conformément à l'article 37, paragraphe 6. Or, l'admission du public implique que des places soient disponibles pour le public et, le cas échéant, pour les représentants des médias.

103. La question se pose de savoir dans quelle mesure des locaux doivent être attribués au secrétariat général, mais les données chiffrées produites ne permettent pas d'y répondre. A la différence des activités des députés dans le cadre des réunions des groupes politiques et des réunions des commissions qui se tiennent d'une manière tout à fait licite à Bruxelles[37], le secrétariat général reste implanté à Luxembourg. On pourrait voir dans l'attribution d'un nombre considérable de bureaux supplémentaires un indice du transfert envisagé de membres du personnel. Le nombre de locaux supplémentaires destinés à être utilisés par le secrétariat général est, cependant, impossible à déterminer. La seule éventualité de l'utilisation d'un plus grand nombre de bureaux ne permet pas de remettre fondamentalement en question la licéité des décisions en matière de politique immobilière, d'autant qu'un éventuel transfert de personnel doit correspondre matériellement aux limites indiquées.

104. On ne saurait, en définitive, considérer que la décision prise le 15 juin 1988 en matière de politique immobilière excède les limites de la compétence du Parlement.

3. L'affaire C-39/89

105. Le point 7 de la résolution, premier point dont le gouvernement luxembourgeois allègue l'illégalité, est libellé de la manière suivante:

« décide, par conséquent, *de prendre des dispositions plus satisfaisantes pour l'accomplissement de ses tâches,* conformément aux obligations que lui impose la législation communautaire et au *droit naturel* de tout parlement élu au suffrage universel direct ».

106. Ce texte évoque certes une « décision », mais il est bien connu que c'est en fonction non pas de la lettre, mais du contenu d'une décision du Parlement qu'il convient de constater si celle-ci constitue effectivement une décision attaquable. En l'espèce, le contenu de la décision consiste dans la création de dispositions plus satisfaisantes pour l'accomplissement de ses tâches. Le point 7 ne dit pas de quel type de dispositions il doit s'agir. Ce point est, dès lors, dépourvu de caractère décisionnel.

37 — Voir arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86, loc. cit.

107. Le point 9 de la résolution dispose que le Parlement

« charge son bureau de prendre dès que possible les dispositions nécessaires pour permettre au Parlement de disposer de tout le personnel et de toutes les infrastructures dont il a besoin pour s'acquitter efficacement et utilement de ses tâches dans les lieux où se tiennent ses sessions plénières et les autres réunions parlementaires... ».

108. Cette formulation, qui implique que le Parlement « charge » son bureau de prendre les dispositions nécessaires, peut être comprise comme une instruction définitive, adressée à l'organe mandaté, de procéder au renforcement effectif des moyens en personnel et en matériel à Strasbourg et à Bruxelles. Le texte est, cependant, en lui-même trop imprécis pour servir de base juridique à des mesures d'application concrète. L'intention manifestée d'accomplir efficacement et utilement les tâches constitue un objectif d'ordre général qui ne préjuge nullement les moyens mis en œuvre pour atteindre ledit objectif. Il en résulte que l'on ne saurait inférer un effet juridique obligatoire du seul point 9 de la résolution.

109. Il en va différemment s'agissant du point 10. Le Parlement y manifeste qu'il « considère »

« qu'il est indispensable pour son bon fonctionnement que le Parlement dispose, à Bruxelles, du personnel chargé des activités suivantes:

— commissions et délégations,

— information et relations publiques,

— études et recherche,

ainsi que

— des autres membres du personnel principalement appelés à travailler au service direct de tels ou tels députés, et

— des membres du personnel appelés, de par leur fonction de contrôle ou de soutien, à travailler au même endroit que les services susmentionnés ».

110. Le fait que le Parlement « considère » pourrait donner l'impression qu'il s'agit de l'expression d'un point de vue, dépourvue de caractère obligatoire. Néanmoins, les transferts de personnel proposés sont à ce point précis que leur mise en œuvre pourrait être entamée immédiatement. Le point 17 de la résolution souligne que des changements immédiats et concrets sont envisagés. En effet, le Parlement y « attire l'attention » sur

« la situation extrême dans laquelle il se trouve et souligne la nécessité de procéder aux changements prévus aux paragraphes 9, 10 et 11 dès que des infrastructures seront disponibles ».

111. En outre, au point 16 de la résolution, le Parlement charge directement ses organes d'entamer la mise en œuvre des changements envisagés, et ce tant en ce qui concerne les locaux qu'en ce qui concerne les décisions nécessaires dans le domaine de la gestion du personnel.

112. Étant donné qu'il y a donc lieu de considérer que le point 10 de la résolution produit des effets juridiques, il convient d'examiner si les décisions se situent dans le cadre des compétences du Parlement ou si elles excèdent ce cadre et constituent dès lors une violation des garanties données à l'État luxembourgeois.

113. S'agissant du personnel chargé des commissions et délégations, il convient de partir de la prémisse que les activités des commissions et des groupes politiques s'exercent à Bruxelles dans des conditions juridiquement irréprochables. Cette répartition fondamentale des activités du Parlement dans trois lieux de travail a, en dernier lieu, été approuvée par la Cour de justice dans son arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86. Si les réunions des commissions et délégations à Bruxelles sont à l'abri de toute critique, la présence du personnel nécessaire à la tenue de ces réunions en est le corollaire naturel.

114. S'agissant du personnel chargé des activités d'information et de relations publiques, nous pouvons renvoyer aux observations développées en ce qui concerne les activités de presse du Parlement dans le cadre de l'examen de l'affaire C-213/88 [38].

115. S'agissant de l'ensemble « études et recherche », il convient assurément de reconnaître l'importance que représente pour les activités des commissions, dans leur ensemble une part importante du travail parlementaire, le fait de disposer des ressources bibliographiques nécessaires et de disposer de personnel scientifique. On peut comprendre le point de vue du Parlement lorsqu'il soutient qu'il conviendrait d'assurer, à Bruxelles, la disponibilité de la bibliothèque. Le fait de donner accès à tout instant aux ouvrages souhaités est de l'essence même d'une bibliothèque de consultation sur place.

116. L'objection formulée par le gouvernement luxembourgeois, selon laquelle l'utilisation des techniques informatiques modernes rendrait inutile pareil transfert, ne peut à cet égard convaincre entièrement. Les techniques de télécommunication peuvent être utilisées par exemple lorsqu'il s'agit d'engranger des documents volumineux sur microfiches ou de transmettre certains documents d'un lieu à un autre par télécopie. En revanche, rien ne peut remplacer la consultation des ouvrages relatifs à un sujet déterminé.

117. Le transfert du service « études et recherche » est également objectivement justifié. Les missions assignées à ce service doivent inclure tant la bibliothèque que les contacts personnels avec les personnes pour le compte desquelles il effectue ses tâches, c'est-à-dire les parlementaires, si tant est qu'il convient de faire en sorte que le travail qu'il accomplit présente également une utilité pour ces derniers.

118. En résumé, on peut affirmer que le transfert du personnel susmentionné n'excède pas fondamentalement les limites de la compétence dont le Parlement dispose dans le cadre de son pouvoir d'organisation. Il faudra certes veiller à ce que les transferts ne prennent pas une ampleur telle qu'ils remettent en question Luxembourg en tant que lieu de travail du secrétariat général du

38 — Voir ci-avant aux paragraphes 75 à 89.

Parlement. Dans ce cas, la limite fixée par la Cour dans son arrêt 108/83 serait atteinte.

119. Le point 10 de la résolution vise, outre les catégories de membres du personnel déjà mentionnées, les membres du personnel principalement appelés à travailler au service direct de tels ou tels députés. La formulation est certes très générale; l'accent devrait toutefois être mis sur le terme « direct ». Cela permet de délimiter le cercle des personnes susceptibles d'être visées par l'énumération. Dans cette acception étroite, sont concernés les collaborateurs des députés dont les méthodes et les formes de collaboration avec ceux-ci se caractérisent par des conversations personnelles et des instructions directes. Entendu dans ce sens, le fait que ce personnel soit accessible dans les différents lieux où se tiennent les sessions, y compris donc à Bruxelles, ne soulève pas d'objection à notre avis.

120. Le dernier cercle de personnes visé au point 10 de la résolution est constitué par les « membres du personnel appelés, de par leur fonction de contrôle ou de soutien, à travailler au même endroit que les services susmentionnés ». Cette formulation est elle aussi restée très générale. Elle peut être comprise comme une disposition accessoire par rapport à celles relatives aux catégories de membres du personnel, précédemment visés, objectivement délimités. Si on considère la fonction de soutien, celle-ci pourrait également revêtir un caractère résiduel étant donné que c'est dans cette mesure que le cercle des catégories de personnes déjà définies se trouve élargi. A notre avis, l'accent doit être mis sur le terme « appelés ». Ce terme implique le caractère indispensable de la sélection des membres du personnel concernés. Dans cette acception rigide, ce dernier tiret revêt une signification autonome étroite qui ne pose dès lors pas de problèmes.

121. Il convient, en outre, de formuler les observations suivantes. Le point 10 ne précise pas quelles sont les mesures à prendre. En l'absence de pareille précision, ce sont les organes du Parlement, son président, son secrétaire général, son bureau, son bureau élargi et ses questeurs qui sont chargés de prendre les mesures d'exécution appropriées.

122. Les effets juridiques produits par la résolution naissent en réalité du mandat direct donné, relativement à des projets clairement et objectivement délimités. Leur exécution doit, en revanche, être assurée par des organes du Parlement, conformément à la répartition interne des compétences au sein de celui-ci. A cet égard, il convient de poser en principe, jusqu'à preuve du contraire, que, conformément à la décision des gouvernements de 1965 et aux arrêts de la Cour de justice, les organes du Parlement doivent ne pas remettre en question l'existence de Luxembourg en tant que lieu de travail du secrétariat du Parlement.

123. Enfin, le gouvernement luxembourgeois a spécialement mis l'accent sur les points 16 et 17 de la résolution et les a soumis au contrôle de la Cour de justice. Comme nous l'avons déjà précisé lors de l'examen des autres points, la portée des points 16 et 17 ne se conçoit qu'en combinaison avec celle des autres points de la

résolution. Le gouvernement luxembourgeois a expressément déclaré que les projets immobiliers ne constituaient qu'un aspect accessoire par rapport aux décisions en matière de gestion de personnel et qu'il souhaitait que l'ensemble ne soit dès lors examiné qu'en fonction des questions de gestion du personnel.

124. Les projets immobiliers ne soulèvent dès lors pas d'objections, dans la mesure où ils sont destinés à créer les conditions concrètes permettant le transfert du personnel dans les limites exposées ou dans la mesure où ils sont nécessaires à la tenue de sessions plénières, laquelle a fait l'objet de l'arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 51/86.

125. En ce qui concerne la décision sur les dépens, il convient de faire observer que le gouvernement luxembourgeois n'a pas formulé de conclusion. Le Parlement a conclu au rejet du recours et à la condamnation aux dépens de la partie requérante.

126. Selon l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Cour de justice a statué en ce sens dans les deux derniers arrêts en la matière [39].

C — Conclusion

127. Eu égard à l'analyse qui précède, nous proposons à la Cour de:

1) rejeter les recours comme non fondés,

2) condamner la partie requérante aux dépens.

39 — Arrêt dans l'affaire 108/83 et arrêt dans les affaires jointes 358/85 et 31/86; a contrario, l'arrêt dans l'affaire 230/81