Par ces motifs,

LA COUR

dispose et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Les requérants sont condamnés aux dépens.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros
Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 octobre 1982.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 5 OCTOBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Qu'on nous permette, tout d'abord, de résumer brièvement les faits de la cause. Par deux décisions du 30 juillet 1980 — confirmées le 28 juillet 1981 après une brève période de suspension — le ministre de la justice du grand-duché de Luxembourg a refusé à M^me^ M., qui était à l'époque ressortissante portugaise, l'autorisation d'entrée et de séjour sur le territoire du Grand-Duché, et lui a retiré la carte d'identité d'étranger. M^me^ M. a

1 — Traduit de l'italien.

donc été contrainte de se tenir éloignée du territoire luxembourgeois; néanmoins, en octobre 1981, elle est rentrée au Luxembourg, pour contracter mariage avec un fonctionnaire du Parlement européen résidant à Luxembourg, M. D., ressortissant belge. Tout de suite après, M^me^ M. a opté pour la nationalité de son mari. Après avoir été informée des ces circonstances, l'autorité luxembourgeoise a, le 3 décembre 1981, opposé à l'intéressée un nouveau refus, confirmé le 10 décembre suivant, en rejetant la demande présentée par l'avocat de M^me^ M., tendant à ce que soit à tout le moins suspendue la décision lui refusant l'accès et le séjour sur le territoire luxembourgeois, ainsi que celle lui retirant la carte d'identité.

Le 4 janvier 1982, M. D. et son épouse ont introduit devant la Cour un recours dirigé contre le grand-duché de Luxembourg et affirmé à cet égard que les mesures prises à l'encontre de M^me^ M. sont contraires à l'article 12, littera b), du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (adopté par les États membres, au sens de l'article 28 du traité de Bruxelles du 8 avril 1965 sur la fusion des exécutifs communautaires). Rappelons qu'aux termes de l'article 12, littera b), précité, les fonctionnaires et autres agents des Communautés, pas plus que leurs conjoints et les membres de leur famille à leur charge, ne sont soumis aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers.

L'État luxembourgeois, partie défenderesse, a opposé une exception d'irrecevabilité, pour incompétence de la Cour. L'État luxembourgeois excipe à cet égard de ce que le protocole en vigueur sur les privilèges et immunités des Communautés européennes ne prévoirait, à la différence du précédent protocole CECA, aucune disposition permettant aux particuliers de soumettre directement à la Cour les litiges relatifs à son interprétation et à son application.

La Cour a décidé d'examiner la question de recevabilité du recours, séparément de la question de fond. La procédure orale (qui s'est déroulée le 14 septembre 1982) s'est donc limitée à cet aspect, qui sera également l'unique objet de nos conclusions.

2. Le traité instituant la CECA comportait en annexe un protocole sur les privilèges et immunités des Communautés, dont l'article 16 — figurant au chapitre VI, Dispositions générales — s'énonçait comme suit: «Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application du présent protocole sera soumise à la Cour». Le caractère manifestement ample de cette disposition a permis à la Cour d'affirmer — dans son arrêt du 16 décembre 1960, relatif à l'affaire 6/60, Humblet/État belge (Recueil 1960, p. 1130) — qu'un particulier pouvait introduire en son nom propre devant la Cour de justice un recours aux fins de la protection des droits subjectifs dérivant du protocole, même si aucune disposition du traité CECA n'autorise des particuliers à saisir directement la Cour dans l'hypothèse d'une violation du traité imputée à un État membre (voir le passage de l'arrêt précité, concernant la recevabilité du recours, Recueil précité, p. 1140 et suiv.).

Les traités ultérieurs instituant la CEE et l'Euratom ont été à leur tour assortis de deux protocoles (de teneur identique) sur les privilèges et immunités, dont le libellé apparaît, par rapport au texte du protocole CECA, plus large et remanié, sans toutefois qu'ait été insérée une norme de contenu semblable à l'article 16 précité, ou applicable en quoi que ce soit aux fins

de la résolution du présent litige. En 1965, le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes a expressément abrogé les trois protocoles sur les privilèges et immunités (article 28, deuxième alinéa) en leur substituant un protocole unique; or, ce protocole également — calqué d'ailleurs presque entièrement sur les protocoles CEE et Euratom — ne contient aucune disposition correspondant à l'article 16 du protocole CECA ou régissant de manière particulière la compétence de la Cour dans les conflits concernant l'interprétation ou l'application des règles du protocole. Cette circonstance dénote clairement, nous semble-t-il, la volonté des États membres, lors de la conclusion des traités CEE et Euratom, d'éviter que les protocoles sur les privilèges et immunités modifient le cadre des compétences juridictionnelles de la Cour, lequel est réglé par les normes des traités précités (articles 169 à 186 du traité CEE, 141 à 158 du traité Euratom). On peut également à juste titre affirmer qu'au moment de la conclusion du traité de Bruxelles de 1965, la volonté des parties contractantes a été de ne pas engendrer, par le biais du protocole unique sur les privilèges et immunités, une quelconque modification de compétence — ou une compétence supplétive — par rapport aux compétences juridictionnelles de la Cour déjà fixées par les règles pertinentes des trois traités instituant les Communautés.

3. Bien que devant prendre acte du défaut de norme semblable à l'article 16, abrogé, du protocole CECA, les requérants soutiennent que la possibilité d'une action directe, intentée par un particulier à l'encontre d'un État membre pour violation du protocole unique sur les privilèges et immunités, actuellement en vigueur, dériverait de l'article 30 du traité de Bruxelles sur la fusion des exécutifs communautaires. Aux termes de cet article: «Les dispositions des traités instituant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique relatives à la compétence de la Cour de justice et à l'exercice de cette compétence sont applicables aux dispositions du présent traité et du protocole y annexé, à l'exception de celles qui revêtent la forme de modifications d'articles du traité instituant la Communauté économique du charbon et de l'acier, pour lesquelles demeurent applicables les dispositions du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier». Les requérants semblent considérer qu'eu égard à l'applicabilité, au protocole sur les privilèges et immunités, des normes du traité CEE relatives à la compétence de la Cour, ils peuvent déduire de l'article 164 de ce traité le principe d'une «compétence générale» de la Cour et exercer sur cette base une action à l'encontre de l'État membre auquel ils reprochent la violation du protocole.

Cette thèse n'a aucun fondement. Il est évident que l'article 30 précité, dans sa première partie, tend uniquement à étendre au traité de fusion et au protocole y annexé, les règles régissant la compétence de la Cour contenues dans les traités CEE et Euratom. En d'autres termes, le régime des compétences de la Cour défini par ces normes s'applique également — intégralement et sans aucune modification — aux litiges concernant l'interprétation et l'application du traité de Bruxelles de 1965 et du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. Or le régime précité ne prévoit nullement la possibilité qu'un particulier introduise un recours devant la Cour contre un État

membre pour violation d'une norme communautaire. C'est pourquoi les requérants ont été contraints d'invoquer (en particulier dans leurs observations développées lors de la procédure orale) l'article 164 du traité CEE, qu'ils tentent d'ériger en norme définissant une compétence de pleine juridiction en faveur de la Cour. Mais leurs efforts sont vains. On sait en effet que l'article 164 concerne la mission assignée à la Cour — celle d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité — alors que les compétences sont, elles, régies par les articles 169 et suivants, et il ne fait pas de doute que les fonctions dévolues à la Cour s'exercent dans les limites tracées par les règles de compétence.

Il convient à présent d'éclairer la portée de l'exception figurant dans la seconde partie de l'article 30 précité du traité de fusion. Cette exception s'applique aux dispositions de ce même traité de Bruxelles et du protocole y annexé, pour autant qu'elles «revêtent la forme de modifications» d'articles du traité CECA: en ce qui les concerne, les règles de compétence du traité CECA demeurent applicables. Pour comprendre cette exception, on doit avoir à l'esprit le fait que le traité de fusion a, entre autres, pour objet de compléter et de remplacer certaines normes du traité CECA (et du statut de la Cour de justice y annexé): voir, par exemple, l'article 8, paragraphes 2 et 3, l'article 21, les articles 20 et 27. Ces dispositions sont rédigées sous la forme de modifications du traité CECA et leur contenu fait dès lors partie intégrante du texte de ce traité. C'est pourquoi, s'agissant de litiges concernant l'interprétation et l'application de ces points du traité de fusion, le problème de la compétence de la Cour doit être résolu par application des règles de compétence du traité CECA.

Tout cela n'a aucune incidence sur la solution du litige présentement en cause. En effet, la suppression de l'article 16 du protocole sur les privilèges et immunités de la CECA n'a pas résulté d'une disposition insérée dans le nouveau protocole unique et n'a pas constitué une modification du traité CECA: ce dernier disposait simplement, en son article 76, que les Communautés européennes jouissent sur le territoire des États membres des privilèges et immunités ... «dans les conditions définies au protocole annexé ...» et l'article 28 du traité de fusion a de la sorte abrogé tant l'article 76 que le protocole annexé au traité CECA. L'abrogation de l'article 16 dudit protocole a été la conséquence de l'entrée en vigueur du nouveau protocole unique, mais le contenu de ce protocole n'a pas été en fait incorporé au traité CECA (ce que la Commission a fait très justement remarquer dans ses observations).

D'autre part, nous avons vu que dans les cas d'application de l'exception introduite par le dernier membre de phrase de l'article 30 du traité de fusion, les règles de compétence du traité CECA doivent s'appliquer. On ne peut certes pas compter au nombre de celles-ci l'article 16 du protocole CECA sur les privilèges et immunités, qui faisait partie d'un instrument juridique abrogé par ledit traité de fusion (notre opinion concorde sur ce point avec celle exprimée par l'avocat général Gand dans ses conclusions du 29. 1. 1969 dans l'affaire 23/68, Klomp, Recueil 1969, p. 53). On est obligé dès lors de constater qu'aucune règle de compétence contenue dans le traité CECA n'autorise le recours d'un particulier contre un État membre, dans le cas où le premier se considérerait lésé

par une violation du traité. En définitive, le résultat ne diffère pas de celui auquel on parviendrait à partir des règles de compétence judiciaire des traités CEE et Euratom, au regard de l'incompétence de la Cour pour résoudre des litiges entre particuliers et États membres, du type précité.

4. Les requérants se sont également référés à l'arrêt rendu par la Cour le 25 février 1969 dans l'affaire 23/68, Klomp (Recueil 1969, p. 43) et ils ont cité un attendu des motifs selon lequel, «conformément à un principe commun aux systèmes juridiques des États membres, dont les origines peuvent être retracées jusqu'au droit romain, il y a lieu, en cas de changement de législation, d'assurer, sauf expression d'une volonté contraire par le législateur, la continuité des structures juridiques» (attendu n° 13 des motifs). Les requérants voudraient déduire de ce principe de continuité la survivance du pouvoir qu'auraient les particuliers d'actionner les États membres devant la Cour pour violation du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés: ils affirment à cet égard que «le législateur n'a certainement pas exprimé une volonté contraire à ce que la Cour reste compétente pour l'interprétation du protocole; c'est bien le contraire qui résulte de l'article 30 du traité de fusion» (observations du 18. 3. 1982, p. 7). On ne saurait cependant partager ce raisonnement.

Nul ne conteste que la Cour soit en mesure d'interpréter le protocole sur les privilèges et immunités; le problème à résoudre est celui des procédures, dans les limites desquelles s'inscrit la compétence de la Cour. La Commission a très justement rappelé qu'on pouvait, à cet égard, penser à trois voies de recours différentes, à savoir: celles ouvertes par les articles 169, 177 et 179 du traité CEE et visant respectivement une action intentée par la Commission elle-même contre l'État membre auquel elle reproche une violation du protocole, une demande de décision préjudicielle émanant d'un juge national, et un litige opposant le fonctionnaire et son administration, le premier reprochant à la seconde (ainsi que le fait apparaître la démarche de M. D. dans le cas d'espèce) la violation du devoir précité d'assistance à la suite d'une atteinte portée à un privilège ou à une immunité.

Il y a lieu, en revanche, de réfuter catégoriquement l'affirmation selon laquelle les États membres ont entendu conserver la voie de recours ouverte, à titre exceptionnel, aux particuliers par l'article 16 de l'ancien protocole CECA. Nous avons déjà eu l'occasion sur ce point de dire que la suppression de toute règle équivalente dans les protocoles CEE et Euratom, suivie du défaut de toute disposition de même nature dans le protocole unique sur les privilèges et immunités, démontre à l'évidence que les États membres ont voulu supprimer cette voie de recours, et qu'une telle démarche s'explique, compte tenu des possibilités offertes par les articles 169, 177 et 179, précités.

En ce qui concerne enfin le principe de la continuité évoqué dans l'arrêt Klomp, il importe de ne pas perdre de vue le contexte dans lequel s'inscrit cet arrêt. La Cour était invitée à répondre à la question préjudicielle qui lui était posée dans le cadre d'une procédure se déroulant devant le juge national, concernant l'interprétation d'une norme du protocole sur les privilèges et immunités CECA, applicable à l'époque des faits de la cause; or, au moment de l'arrêt, ce protocole avait déjà été abrogé, ce qui avait eu pour effet de faire disparaître la possibilité de fonder sur son article 16 la compétence de la Cour dans la procédure préjudicielle en interprétation (non

prévue, comme on sait, par le traité CECA). L'arrêt Klomp a souligné que la procédure prévue à l'article 16 du traité CECA se situait sur le même terrain que le mécanisme de renvoi préjudiciel établi par les traités CEE et Euratom et applicable au nouveau protocole du fait de l'article 30 du traité sur la fusion des exécutifs («garantir l'interprétation et l'application uniforme, dans les États membres, des dispositions du protocole» — point 12 des motifs de l'arrêt —). Cela posé, et sur la base du principe de continuité des structures juridiques, la Cour a considéré qu'elle était compétente. Le principe de la continuité a donc servi à permettre que le nouveau régime concernant la compétence de la Cour en matière de litiges sur l'interprétation et l'application du protocole unique s'applique également à un litige né à un moment où l'article 16 du protocole CECA était en vigueur (il s'agissait essentiellement d'une question d'application du droit dans le temps). En l'espèce au contraire, les requérants voudraient voir appliquer la règle de compétence contenue dans ce dernier article — pourtant abrogé depuis longtemps — à un litige se situant entièrement dans le cadre du nouveau régime de compétence, régi par l'article 30 du traité de Bruxelles de 1965. Une différence aussi radicale entre les deux situations ne permet pas de considérer l'arrêt Klomp comme un précédent jurisprudentiel susceptible de conforter la thèse des requérants.

5. Au cours de l'instance, on a également discuté de la possibilité ou non pour les intéressés de choisir des voies de recours internes et d'obtenir, ce faisant, du juge national compétent un renvoi préjudiciel aux fins de l'interprétation de la norme communautaire invoquée par eux. La décision de la Cour ne saurait certes dépendre des difficultés que les intéressés pourraient éventuellement rencontrer. Qu'il nous soit permis de faire deux brèves observations: d'une part, il ne fait pas de doute — ainsi qu'il résulte également de la jurisprudence de la Cour — que les États membres ont l'obligation de mettre à la disposition des particuliers des moyens de droit appropriés de nature à garantir la protection juridictionnelle des droits qu'ils détiennent en vertu de l'ordre communautaire (voir arrêt du 19. 12. 1968 dans l'affaire 13/68, Salgoil/Ministère du commerce extérieur, Recueil 1968, p. 661). Dès lors qu'un État ne se conformerait pas à une telle obligation, il appartiendrait à la Commission d'agir contre l'État défaillant sur la base des dispositions prévues à cet égard dans chacun des trois traités constitutifs. D'autre part, le choix, en temps utile, de la voie de recours juridictionnel appropriée incombe cependant au seul particulier, lequel ne saurait méconnaître l'existence de délais de prescription dans un ordre juridique, quel qu'il soit; le vieil adage latin vaut toujours: «Vigilantibus iura succurrunt»!

6. Nous concluons donc en proposant à la Cour de déclarer irrecevable le recours introduit le 4 janvier par M. D. et M^me^ M., son épouse, contre le grand-duché de Luxembourg. Les requérants devraient être condamnés aux dépens de l'instance.