ARRÊT DE LA COUR
22 septembre 1988 *

Dans les affaires jointes 358/85 et 51/86,

République française, représentée par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M^me^ E. Belliard, conseiller au même ministère, et de M. B. Botte, attaché au même ministère, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard Prince Henri,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par M. F. Pasetti Bombardella, jurisconsulte du Parlement européen, assisté de M. C. Pennera, administrateur principal, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège du Parlement européen,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la résolution du Parlement européen du 24 octobre 1985 sur les infrastructures nécessaires à la tenue de réunions à Bruxelles,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. A. Schockweiler, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 14 janvier 1988, au cours de laquelle la partie requérante a été représentée par M. J. P. Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères et M^me^ E.

* Langue de procédure: le français.

Belliard, en qualité d'agents, et la partie défenderesse par MM. F. Pasetti Bombardella et C. Pennera, en qualité d'agents, assistés de Me M. Waelbroeck, du barreau de Bruxelles,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 21 juin 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par deux requêtes successives déposées au greffe de la Cour, respectivement les 20 novembre 1985 (affaire 358/85) et 20 février 1986 (affaire 51/86), la République française a introduit, en vertu des articles 38 du traité CECA, 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, deux recours visant à l'annulation de la résolution du Parlement européen du 24 octobre 1985 sur les infrastructures nécessaires à la tenue de réunions à Bruxelles (JO C 343 du 31.12.1985, p. 84). Par ordonnance du 8 juillet 1987, la Cour a joint ces deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

2 Dans la résolution attaquée, adoptée lors d'un débat d'actualité et d'urgence, conformément à la procédure visée à l'article 48 de son règlement intérieur, le Parlement européen,

« A. notant que la plus grande salle de réunion dont le Parlement dispose à Bruxelles ne contient que 187 sièges ... et qu'il n'existe à Bruxelles aucune salle de conférence sensiblement plus grande qui soit dotée de tous les équipements nécessaires...

B. préoccupé par le fait que, après l'élargissement de la Communauté, les salles de réunion dont le Parlement dispose actuellement à Bruxelles seront trop petites pour permettre à un groupe politique de s'y réunir dans des conditions normales, et qu'à la suite des élections à venir ou de la fusion éventuelle de groupes, les infrastructures pourraient devenir insuffisantes pour permettre d'accueillir un autre groupe politique,

C. observant qu'il est déjà impossible à deux ou à plus de deux grands groupes politiques de se réunir simultanément dans le bâtiment du Parlement ou dans toute autre installation permanente existant à Bruxelles,

D. préoccupé aussi par la rigidité du mode de fonctionnement du Parlement, laquelle est imputable au fait qu'il n'existe à Bruxelles aucune infrastructure permanente permettant d'y organiser une période de session plénière spéciale ou supplémentaire pendant une semaine consacrée en grande partie aux réunions de commissions ou de groupes,

E. conscient du rôle qu'il joue en tant qu'institution la plus proche des citoyens d'Europe, et désireux d'améliorer les infrastructures permettant aux citoyens qui ont des intérêts communs de se rencontrer dans le cadre d'organisations d'envergure communautaire,

F. notant que les organisations de ce type sont de plus en plus nombreuses à implanter leur quartier général à Bruxelles,

G. se rendant compte qu'une seule et même salle pourrait répondre à la totalité des besoins en la matière,

...

1) décide de faire construire un bâtiment comportant une salle contenant des sièges pour 600 personnes au moins, une galerie des visiteurs et des équipements accessoires, et qui réponde aux besoins susmentionnés et soit situé aussi près que possible du bâtiment occupé par le Parlement à la rue Belliard;

2) charge son bureau et les questeurs d'élaborer des plans à cette fin ... et de faire en sorte que la réalisation de ce projet soit terminée le plus tôt possible et, au plus tard, pour le 31 août 1988; autorise son président, son bureau et ses questeurs à négocier et à conclure tous les contrats nécessaires à cette fin;

3) convient d'adopter les prévisions budgétaires requises, et charge son président, son bureau et son secrétariat général de faire toutes les propositions nécessaires à cet effet... ».

3 Le gouvernement français conteste la compétence du Parlement européen pour décider la construction, à Bruxelles, d'une salle de 600 places ou plus dans le but d'y accueillir certaines sessions plénières.

4 Le gouvernement français avance, dans sa première requête (affaire 358/85), deux moyens, à savoir la violation des formes substantielles, la résolution n'ayant pu être adoptée selon la procédure d'urgence, et l'incompétence du Parlement, la fixation du siège des institutions relevant, en vertu des traités, de la compétence exclusive des gouvernements des États membres. Dans sa seconde requête (affaire 51/86), il reprend ces mêmes moyens et fait valoir, en outre, que la résolution viole le principe de proportionnalité, l'infrastructure envisagée dépassant largement ce qui est nécessaire aux travaux du Parlement à Bruxelles. Ce dernier point de vue est, également, au stade de la réplique, avancé dans le cadre de l'affaire 358/85.

5 Pour un plus ample exposé des faits et antécédents du litige, du déroulement de la procédure devant la Cour ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la recevabilité

6 Le Parlement soulève deux exceptions d'irrecevabilité. La première, à l'encontre du recours 51/86, est tirée du fait que ce recours est identique au recours 358/85, précédemment introduit par le même requérant. La seconde exception, à l'encontre de chacun de ces recours, est tirée du fait que la résolution attaquée ne constitue pas un acte attaquable devant la Cour.

a) *Quant à la litispendance*

7 Le Parlement fait valoir que, entre les deux recours, il y a identité de parties, d'objet et, également, de moyens, puisque le moyen pris de la violation du principe de proportionnalité, propre au second recours 51/86, est, au stade de la réplique, repris par le gouvernement requérant dans la première affaire 358/85. Quant à la recevabilité de ce troisième moyen dans le cadre de cette affaire, le Parlement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour.

8 Le gouvernement français ne soulève pas d'objection à ce que le second recours soit déclaré irrecevable, à moins que la Cour ne considère l'argument tiré du principe de proportionnalité comme constituant un nouveau moyen, irrecevable dans le cadre du premier recours. Dans ce dernier cas, il n'y aurait pas litispendance au sens de la jurisprudence de la Cour (voir notamment arrêt du 19 septembre 1985, Hoogovens Groep/Commission, 172 et 226/83, Rec. p. 2831), qui présupposerait l'identité des deux recours, également en ce qui concerne les moyens.

9 A cet égard, il convient de constater que le moyen pris de l'incompétence du Parlement consiste, en substance, à dire que l'objet de la résolution entreprise est de permettre au Parlement de tenir des sessions plénières à Bruxelles, ce qui outrepasserait la compétence du Parlement, les gouvernements des États membres étant seuls compétents pour déterminer le lieu de réunion du Parlement.

10 Ainsi que l'agent du gouvernement français l'a précisé lors de la procédure orale, la référence au principe de proportionnalité a pour seul but de souligner que l'infrastructure dont la résolution décide la construction est disproportionnée par rapport aux autres utilisations visées par la résolution, à savoir, notamment, les réunions de groupes politiques, que ces utilisations ne sauraient justifier la construction d'une telle infrastructure et que la décision d'y procéder ne peut, dès lors, valablement avoir d'autres motifs que la tenue de sessions plénières à Bruxelles.

11 Ce raisonnement, ainsi explicité, ne saurait s'analyser en un moyen distinct de celui pris de l'incompétence, son objet étant de démontrer que la résolution litigieuse ne peut viser qu'une exploitation de l'infrastructure en cause que le Parlement n'a pas, selon le gouvernement requérant, compétence de décider.

12 Dans ces conditions, il convient de constater que le recours 51/86, introduit postérieurement, oppose les mêmes parties et tend à l'annulation de la même résolution, sur le fondement des mêmes moyens que le recours 358/85. Le recours 51/86 doit donc être rejeté comme irrecevable.

b) *Quant au caractère d'acte attaquable de la résolution*

13 Le Parlement fait valoir que la résolution entreprise ne constitue pas un acte attaquable. Conformément à la jurisprudence récente de la Cour, ne seraient susceptibles d'un recours devant elle que les actes du Parlement aptes à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. Or, la résolution litigieuse ne serait pas de nature à produire de tels effets, notamment dans la mesure où elle implique l'acquisition de biens immeubles, puisque le Parlement ne peut de son propre chef décider une telle acquisition, qui, en vertu de l'article 211 du traité CEE, requiert, au moins, le concours de la Commission.

14 A cet égard, il convient de relever que les griefs avancés par le gouvernement français à l'encontre de la résolution attaquée ne concernent pas l'acquisition, par le Parlement, d'un bien immeuble, ni même la construction d'infrastructures à Bruxelles, mais la volonté exprimée par le Parlement, dans la résolution, de tenir des sessions plénières à Bruxelles et de se doter à cette fin de l'infrastructure nécessaire. Selon le gouvernement français, le Parlement entend ainsi substituer son action à celle, exclusive, des gouvernements des États membres dans le domaine du siège des institutions.

15 Une décision sur la recevabilité du recours exigeant ainsi une analyse du contenu et de la portée de la résolution, il y a lieu de passer à l'examen quant au fond du recours 358/85.

Sur le fond

a) *Quant à la violation des formes substantielles*

16 Le gouvernement français fait valoir que la résolution litigieuse n'a pas pu légalement être adoptée selon la procédure d'urgence prévue à l'article 48 du règlement intérieur du Parlement. Cette procédure ne viserait que les demandes de débat et les propositions de résolution sur un sujet d'actualité présentant un caractère d'urgence. La résolution litigieuse n'aurait pas revêtu un tel caractère d'actualité et d'urgence, et n'aurait dès lors pas pu être adoptée conformément à cette procédure.

17 A cet égard, il suffit de constater que la décision du Parlement d'organiser, en son sein, un débat d'actualité et d'urgence sur une proposition de résolution relative à un sujet donné relève de l'organisation interne de ses travaux et ne peut, dès lors, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

18 Il convient donc de rejeter le premier moyen du gouvernement français.

b) *Quant à l'incompétence*

19 Il y a lieu, avant d'examiner les argumentations des parties à cet égard, de rappeler, pour autant que de besoin, les dispositions des traités et les décisions des gouvernements des États membres concernant le siège et les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés.

20 En vertu des articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, le siège des institutions est fixé du commun accord des gouvernements des États membres.

21 Le 25 juillet 1952, à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité CECA, les ministres des Affaires étrangères des États membres ont décidé, entre autres, que l'Assemblée tiendrait sa première réunion à Strasbourg et qu'une décision définitive sur le siège serait prise ultérieurement.

22 Le 7 janvier 1958, à l'occasion de l'entrée en vigueur des traités CEE et CEEA, les ministres des Affaires étrangères des États membres ont convenu, selon le communiqué de presse émis à l'issue de la réunion de ces ministres, de réunir dans un même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays aussitôt que cette concentration serait effectivement réalisable et en conformité avec les dispositions des traités, et ont décidé, entre autres, que « l'Assemblée se réunira à Strasbourg ».

23 Le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, du 8 avril 1965, a, en son article 37, prévu que, sans préjudice

de l'application des dispositions précitées des traités sur le siège des institutions, les représentants des gouvernements des États membres arrêteraient les dispositions nécessaires en vue de régler certains problèmes particuliers au Grand-Duché de Luxembourg qui résultaient de la création d'un Conseil unique et d'une Commission unique.

24 Le 8 avril 1965, lors de la signature de ce traité, les représentants des gouvernements des États membres ont, en vertu de l'article 37 précité, adopté une décision (JO 1967, L 152, p. 18) qui dispose, en son article 1er, que « Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés », et, en son article 4, que « le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg ». La décision précisait, en son article 12, que, sous réserve des modifications prévues concernant le Conseil et la Commission, elle n'affectait pas les lieux de travail provisoires des institutions tels qu'ils résultaient des décisions antérieures des gouvernements.

25 Le 22 septembre 1977, faisant suite à une lettre du président du Parlement relative aux problèmes de fonctionnement qui se poseraient au Parlement après son élection au suffrage universel et l'accroissement du nombre de ses membres, le président du Conseil a informé celui-ci que les gouvernements des États membres estimaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier, ni en droit ni en fait, les dispositions actuellement en vigueur touchant les lieux de travail provisoires de l'Assemblée, à savoir Strasbourg ainsi que Luxembourg, où restaient installés son secrétariat général et ses services, les commissions parlementaires ayant accoutumé de se réunir à Bruxelles, avec le minimum d'infrastructure nécessaire pour assurer le fonctionnement de telles réunions.

26 En 1980, les gouvernements des États membres ont, à l'initiative du gouvernement français, entamé, dans le cadre d'une conférence sur le siège des institutions de la Communauté, des pourparlers en vue d'une solution définitive à cet égard. Cependant, constatant que les divergences entre les gouvernements subsistaient toujours, la conférence a estimé que, parmi les diverses solutions imparfaites, la plus satisfaisante était le maintien du statu quo, c'est-à-dire des différents lieux de travail provisoires. Lors du Conseil européen, réuni à Maastricht les 23 et 24 mars 1981, les chefs d'État et de gouvernement des États membres ont décidé à l'unanimité de « confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes ».

27 Le 30 juin 1981, ladite conférence sur le siège des institutions de la Communauté, prenant acte de la décision précitée des chefs d'État et de gouvernements, s'est terminée par l'adoption de la décision suivante:

« 1) Les gouvernements des États membres constatent que conformément à l'article 216 du traité, la fixation du siège des institutions de la Communauté relève de leur compétence exclusive.

2) La décision des gouvernements des États membres, réunis à Maastricht les 23 et 24 mars 1981, de maintenir le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires, relève de l'exercice de cette compétence. Elle ne préjuge pas la fixation du siège des institutions. »

28 Depuis lors, plus aucune décision des gouvernements des États membres sur le siège ou les lieux de travail provisoires des institutions n'est intervenue.

29 Au vu de ce qui précède, il convient tout d'abord de constater, ainsi que la Cour l'a déjà fait dans son arrêt du 10 février 1983 (Grand-Duché de Luxembourg/ Parlement, affaire 230/81, Rec. p. 255), que les gouvernements des États membres n'ont pas encore satisfait à leur obligation de fixer le siège des institutions conformément aux articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA, mais qu'ils ont à différentes reprises pris des décisions fixant des lieux de travail provisoires des institutions en se basant sur cette même compétence et, en ce qui concerne la décision du 8 avril 1965, sur la compétence expressément prévue à l'article 37 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, précité.

30 Si les déclarations faites en 1952 et 1958 par les ministres des Affaires étrangères des six États membres fondateurs peuvent susciter des doutes en ce qui concerne la portée des décisions prises à l'égard du lieu de réunion du Parlement, tel n'est cependant pas le cas de la décision du 8 avril 1965 selon laquelle « Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés. » En effet, ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt précité du 10 février 1983, la seule activité des institutions communautaires qui, à l'époque, se déroulait régulièrement à Strasbourg était les séances plénières du Parlement.

31 Ainsi qu'il a également été constaté dans l'arrêt précité, les décisions, prises par les gouvernements des États membres en 1981, de « maintenir le statu quo » ne peuvent être comprises que comme l'expression de leur volonté de ne pas changer la situation juridique préexistante. Par ailleurs, la même interprétation s'impose en ce qui concerne la lettre du 22 septembre 1977 que le président du Conseil a adressée au président du Parlement. Il convient donc de conclure que Strasbourg a effectivement été désignée comme lieu de réunion provisoire pour les séances plénières du Parlement.

32 Toutefois, la désignation d'un lieu de réunion provisoire d'une institution ne signifie pas nécessairement que les membres de cette institution ne peuvent jamais tenir de réunions hors de ce lieu. Il convient donc d'examiner si les décisions prises par les gouvernements des États membres doivent être entendues en ce sens qu'elles empêchent le Parlement de décider, en vertu du pouvoir d'organisation interne que lui attribuent les articles 25 du traité CECA, 142 du traité CEE et 112 du traité CEEA, la tenue d'une session plénière en dehors de Strasbourg.

33 A cet égard, il convient de relever qu'à l'époque des décisions pertinentes des gouvernements le Parlement avait effectivement tenu des réunions plénières à Rome, à Bruxelles et surtout à Luxembourg. Dans cette dernière ville, le Parlement avait même tenu une partie importante de ses réunions plénières notamment de courte durée. Il est vrai que le gouvernement français a, à plusieurs reprises, protesté contre la tenue de telles réunions, mais ces protestations ne sont pas reflétées dans les décisions des gouvernements. Ces décisions ne contiennent aucune trace d'une appréciation, positive ou négative, de la pratique suivie par le Parlement à l'époque, ni une disposition quelconque destinée à exclure, pour l'avenir, toute tenue de réunions plénières en dehors de Strasbourg.

34 En vue de déterminer la portée des décisions des gouvernements des États membres, il convient en outre de souligner la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE. En ce qui concerne les conditions de travail du Parlement, cette règle revêt une importance particulière dans une situation où les gouvernements des États membres n'ont pas encore rempli leur obligation de fixer le siège des institutions ni même prévu un lieu de travail provisoire unique pour le Parlement.

35 Dans son arrêt précité du 10 février 1983, la Cour a tiré de cette règle, d'une part, l'obligation du Parlement, en exerçant sa compétence de régler son organisation interne, de respecter la compétence des gouvernements des États membres de fixer le siège des institutions et les décisions prises provisoirement entre-temps, et, d'autre part, le devoir des États membres, en prenant ces décisions, de respecter ladite compétence du Parlement et de veiller à ce que de telles décisions n'entravent pas le bon fonctionnement de cette institution.

36 Sur la base de ces considérations, il convient de conclure que les décisions des gouvernements des États membres n'excluent 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.

37 C'est à la lumière de ces considérations et de cette conclusion qu'il convient d'apprécier la résolution litigieuse.

38 Selon le point 1 de cette résolution, le Parlement « décide de faire construire un bâtiment ... qui réponde aux besoins susmentionnés ». Parmi les besoins indiqués aux considérants figure, au point D, celui « d'y organiser une période de session plénière spéciale ou supplémentaire pendant une semaine consacrée en grande partie aux réunions de commissions ou de groupes ». C'est uniquement cette utilisation du bâtiment que le gouvernement français considère comme étant contraire aux décisions prises par les gouvernements des États membres et comme dépassant la compétence du Parlement.

39 Lors de la procédure orale, l'agent du Parlement a justifié ledit besoin par la nécessité de pouvoir organiser, à bref délai, des sessions de courte durée, notamment dans le cadre de la procédure budgétaire et de la procédure de coopération entre Conseil et Parlement prévue par l'article 149, paragraphe 2, du traité CEE, tel que modifié par l'Acte unique européen. Lorsque ces sessions de courte durée doivent avoir lieu au cours d'une semaine réservée, selon le calendrier arrêté par le Parlement, aux réunions des commissions ou des groupes politiques qui se tiennent normalement à Bruxelles, le Parlement estime peu rationnel d'exiger que ses

membres se trouvant à Bruxelles pour participer à ces réunions, se déplacent à Strasbourg pour une session plénière de courte durée, à supposer même que l'hémicycle à Strasbourg soit disponible pendant la semaine en cause.

40 Il convient de constater, d'une part, que le libellé même de la résolution, par l'expression de « session plénière spéciale ou supplémentaire », souligne le caractère exceptionnel de l'utilisation envisagée et, d'autre part, que le besoin indiqué dans la résolution, tel qu'explicité par le Parlement lors de la procédure orale, constitue une raison objective afférente au bon fonctionnement du Parlement. En effet, ce besoin trouve son origine dans les entraves à ce fonctionnement causées par le défaut de décision sur le siège des institutions que les États membres sont tenus de prendre en vertu des traités. L'utilisation envisagée se tient donc dans les limites, indiquées ci-dessus, de la compétence du Parlement de régler son organisation interne.

41 Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que la résolution litigieuse, en tant qu'elle exprime la volonté d'organiser à Bruxelles des sessions plénières spéciales ou supplémentaires pendant les semaines consacrées en grande partie aux réunions de commissions parlementaires ou de groupes politiques, ne va pas au-delà des mesures que le Parlement est autorisé à prendre dans le cadre de l'organisation de ses travaux et ne viole pas les décisions prises par les gouvernements des États membres sur les lieux de travail provisoires des institutions de la Communauté, ni n'empiète sur la compétence des États membres en cette matière.

42 Il convient donc de rejeter le second moyen du gouvernement français et, par conséquent, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

43 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le requérant ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours 51/86 est rejeté comme irrecevable.

2) Le recours 358/85 est rejeté comme non fondé.

3) La République française est condamnée aux dépens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling Bahlmann

Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 septembre 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart