ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
22 de Setembro de 1988 *

Nos processos apensos 358/85 e 51/86,

República Francesa, representada por G. Guillaume, director dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por E. Belliard, conselheira no mesmo ministério, e por B. Botte, assessor no mesmo ministério, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da embaixada de França, 9, boulevard Prince Henri,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por F. Pasetti Bombardella, jurisconsulto do Parlamento Europeu, assistido por C. Pennera, administrador principal, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede do Parlamento Europeu,

recorrido,

tendo por objecto a anulação da resolução do Parlamento Europeu de 24 de Outubro de 1985, sobre as infra-estruturas necessárias à realização de reuniões em Bruxelas,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini
secretário: D. Louterman, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta, em 14 de Janeiro de 1988, no decurso da qual a recorrente foi representada J. P. Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por E. Belliard,

* Língua do processo: francês.

na qualidade de agentes, e a recorrida por F. Pasetti Bombardella e C. Pennera, na qualidade de agentes, assistidos por M. Waelbroeck, advogado do foro de Bruxelas,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Junho de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por dois requerimentos sucessivos, que deram entrada na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 20 de Novembro de 1985 (processo 358/85) e em 20 de Fevereiro de 1986 (processo 51/86), a República Francesa interpôs, nos termos dos artigos 38.° do Tratado CECA, 173.° do Tratado CEE e 146.° do Tratado CEEA, dois recursos de anulação da resolução do Parlamento Europeu, de 24 de Outubro de 1985, sobre as infra-estruturas necessárias à realização de reuniões em Bruxelas (JO C 343, de 31.12.1985, p. 84). Por despacho de 8 de Julho de 1987, o Tribunal decidiu apensar estes dois processos para efeitos da fase oral do processo e de acórdão.

2 Na resolução impugnada, adoptada por ocasião de um debate sobre questões actuais e urgentes, nos termos do processo previsto no artigo 48.° (actual artigo 64.°) do seu regimento, o Parlamento Europeu,

«A. verificando que a maior sala de reuniões de que o Parlamento dispõe em Bruxelas tem apenas 187 lugares... e que não existe em Bruxelas nenhuma sala de conferências sensivelmente maior que seja dotada de todos os equipamentos necessários...

B. preocupado com o facto de, após o alargamento da Comunidade, as salas de reuniões de que o Parlamento dispõe actualmente em Bruxelas serem demasiado pequenas para permitir a um grupo político reunir-se aí em condições normais, e com o facto de, após as próximas eleições ou a eventual fusão de grupos, as infra-estruturas poderem revelar-se insuficientes para permitir acolher um outro grupo político,

C. verificando que é já impossível que dois ou mais grandes grupos políticos se reúnam simultaneamente no edifício do Parlamento ou em qualquer outra instalação permanente existente em Bruxelas,

D. preocupado também com a rigidez de funcionamento do Parlamento a qual se deve ao facto de não existir, em Bruxelas, nenhuma infra-estrutura permanente que permita organizar naquela cidade um período de sessões plenárias especial ou suplementar durante uma semana consagrada em grande parte às reuniões das comissões ou dos grupos,

E. consciente do papel que desempenha na sua qualidade de instituição mais próxima dos cidadãos da Europa e desejoso de melhorar as infra-estruturas de modo a permitir que os cidadãos com interesses comuns se encontrem no âmbito de organizações de envergadura comunitária,

F. verificando que são cada vez mais numerosas as organizações deste tipo que fixam o seu quartel-general em Bruxelas,

G. dando-se conta de que uma única sala poderia responder à totalidade das necessidades nesta matéria,

...

1) decide mandar construir um edifício dispondo de uma sala com, pelo menos, 600 lugares, de galeria de visitantes e de equipamentos acessórios, e que corresponda às necessidades acima referidas e se situe tão próximo quanto possível do edifício ocupado pelo Parlamento, na rue Belliard;

2) encarrega a mesa e os questores de elaborarem planos com esta finalidade... e de tomarem medidas para que a realização deste projecto esteja concluída o mais cedo possível e, o mais tardar, até 31 de Agosto de 1988; autoriza o seu presidente, a mesa e os questores a negociar e celebrar todos os contratos necessários para este efeito;

3) está de acordo em adoptar as previsões orçamentais indispensáveis e encarrega o seu presidente, a mesa e o secretário-geral de apresentarem todas as propostas necessárias para este efeito...».

3 O Governo francês contesta a competência do Parlamento Europeu para decidir construir em Bruxelas uma sala de 600 lugares ou mais com o objectivo de aí realizar algumas sessões plenárias.

4 O Governo francês invoca, no primeiro requerimento (processo 358/85), dois fundamentos, a saber, a violação de formalidades essenciais, na medida em que a resolução não podia ter sido adoptada nos termos do processo de urgência, e a incompetência do Parlamento, na medida em que, nos termos dos tratados, a fixação da sede das instituições é da competência exclusiva dos governos dos Estados-membros. No segundo requerimento (processo 51/86), retoma os mesmos fundamentos e invoca, além disso, o facto de a resolução violar o princípio da proporcionalidade, na medida em que a infra-estrutura projectada ultrapassa largamente o que é necessário aos trabalhos do Parlamento em Bruxelas. Este último ponto de vista é igualmente invocado na réplica, apresentada no processo 358/85.

5 Para mais ampla exposição dos factos e antecedentes do litígio, da tramitação do processo em Tribunal, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à admissibilidade

6 O Parlamento suscita duas excepções de admissibilidade. A primeira, contra o recurso 51/86, tem como fundamento o facto de ser idêntico ao recurso 358/85, anteriormente interposto pelo mesmo recorrente. A segunda excepção, contra ambos os recursos, fundamenta-se no facto de a resolução em causa não constituir um acto impugnável em juízo.

a) *Quanto à litispendência*

7 O Parlamento alega que, entre os dois recursos, existe identidade de partes, objecto e igualmente de fundamentos, na medida em que o fundamento da violação do princípio da proporcionalidade, invocado no segundo recurso, 51/86, é igualmente invocado na réplica, pelo governo recorrente, no primeiro processo, 358/85. Quanto à admissibilidade deste terceiro fundamento no âmbito deste processo, o Parlamento declara submeter-se ao douto entendimento do Tribunal.

8 O Governo francês não se opõe a que o segundo recurso seja declarado inadmissível, a menos que o Tribunal entenda que o argumento baseado no princípio da proporcionalidade constitui um novo fundamento, inadmissível no âmbito do primeiro recurso. Neste último caso, não existiria litispendência, nos termos da jurisprudência do Tribunal (ver, nomeadamente, acórdão de 19 de Setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão, 172 e 226/83, Recueil, p. 2831), a qual pressuporia a identidade dos dois recursos igualmente quanto aos fundamentos.

9 A este propósito convém sublinhar que o fundamento assente na incompetência do Parlamento significa, em substância, que o objecto da resolução impugnada é o de permitir ao Parlamento realizar sessões plenárias em Bruxelas, o que ultrapassaria a sua competência, na medida em que os Estados-membros são os únicos com competência para fixar o local de reunião do Parlamento.

10 Conforme precisou na audiência o agente do Governo francês, a referência ao princípio da proporcionalidade tem por único objectivo salientar que a infra-estrutura cuja construção é decidida na resolução é desproporcionada relativamente às outras utilizações previstas na resolução, a saber, nomeadamente, as reuniões de grupos políticos, que estas utilizações não justificam a construção de uma tal infra-estrutura e que a decisão de proceder à sua construção não pode, portanto, legitimamente ter outros motivos senão a realização de sessões plenárias em Bruxelas.

11 Esta fundamentação, assim exposta, não pode ser apreciada no âmbito de outro fundamento que não seja o da incompetência, na medida em que tem por objecto demonstrar que a resolução impugnada apenas visa uma exploração da infra-estrutura em causa relativamente à qual o Parlamento não tem, segundo o Governo recorrente, competência para decidir.

12 Nestas condições, não podemos deixar de verificar que o recurso 51/86, interposto posteriormente, tem as mesmas partes e visa a anulação da mesma resolução, com base nos mesmos fundamentos do recurso 358/85. O recurso 51/86 deve, portanto, ser recusado com base na sua inadmissibilidade.

b) *Quanto à natureza de acto impugnável da resolução*

13 O Parlamento alega que a resolução em causa não constitui um acto impugnável. De acordo com a recente jurisprudência do Tribunal, apenas são passíveis de recurso para o Tribunal os actos do Parlamento que produzam efeitos jurídicos em relação a terceiros. Ora, a resolução impugnada não é de natureza a produzir tais efeitos, nomeadamente na medida em que implica a aquisição de bens imóveis, dado que o Parlamento não pode, por sua própria iniciativa, decidir sobre uma tal aquisição, a qual, nos termos do artigo 211.° do Tratado CEE, exige, pelo menos, a participação da Comissão.

14 A este respeito há que salientar que as queixas formuladas pelo Governo francês contra a resolução impugnada não dizem respeito à aquisição pelo Parlamento de um bem imóvel, nem mesmo à construção de infra-estruturas em Bruxelas, mas à vontade expressa pelo Parlamento, na resolução, de realizar sessões plenárias em Bruxelas e de se munir para esse efeito da infra-estrutura necessária. Segundo o Governo francês, o Parlamento pretende assim substituir-se aos governos dos Estados-membros, numa área de actuação exclusiva destes, no domínio da sede das instituições.

15 Na medida em que uma decisão sobre a admissibilidade do recurso exige uma análise do conteúdo e alcance da resolução há que passar à apreciação, quanto ao fundo, do recurso 358/85.

Quanto ao fundo

a) *Quanto à violação das formalidades essenciais*

16 O Governo francês alega que a resolução impugnada não podia, nos termos legais, ser adoptada com base no processo de urgência previsto no artigo 48.° do regimento do Parlamento. Este processo visa apenas os pedidos de debates e as propostas de resolução sobre um tema de actualidade que tenham um carácter de urgência. A resolução impugnada não tinha esse carácter actual e urgente e não podia, portanto, ter sido adoptada com base neste processo.

17 A este respeito, basta verificar que a decisão do Parlamento de organizar, no seu seio, um debate actual e urgente sobre uma proposta de resolução relativa a um determinado assunto se enquadra na organização interna dos seus trabalhos e não pode, portanto, ser objecto de um controlo jurisdicional.

18 Há que rejeitar, portanto, o primeiro fundamento do Governo francês.

b) *Quanto à incompetência*

19 Antes de examinar a argumentação das partes a este respeito, convirá relembrar, na medida do necessário, as disposições dos tratados e as decisões dos governos dos Estados-membros relativas à sede e aos locais de trabalho provisórios das instituições das Comunidades.

20 Por força dos artigos 77.° do Tratado CECA, 216.° do Tratado CEE e 189.° do Tratado CEEA, a sede das instituições é fixada, de comum acordo, pelos governos dos Estados-membros.

21 Em 25 de Julho de 1952, aquando da entrada em vigor do Tratado CECA, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros decidiram, entre outros assuntos, que a Assembleia efectuaria a sua primeira reunião em Estrasburgo e que a decisão definitiva sobre a sede seria tomada ulteriormente.

22 Em 7 de Janeiro de 1958, aquando da entrada em vigor dos tratados CEE e CEEA, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros, segundo o comunicado à imprensa emitido no final da sua reunião, acordaram em reunir num mesmo local o conjunto das organizações europeias dos seis países logo que esta concentração fosse efectivamente realizável e em conformidade com as disposições dos tratados, e decidiram, entre outras coisas, que «a Assembleia se reunirá em Estrasburgo».

23 O Tratado que institui um Conselho único e uma Comisão única das Comunidades Europeias, de 8 de Abril de 1965, prevê, no seu artigo 37.°, que, sem prejuízo

da aplicação das disposições dos tratados acima referidas, sobre a sede das instituições, os representantes dos governos dos Estados-membros adoptariam as disposições necessárias à resolução de certos problemas específicos do Grão-Ducado do Luxemburgo, resultantes da criação de um Conselho único e de uma Comissão única.

24 Em 8 de Abril de 1965, aquando da assinatura deste Tratado, os representantes dos governos dos Estados-membros, por força do artigo 37.° supra, adoptaram uma decisão (JO 1967, L 152, p. 18) que estipula, no seu artigo 1.°, que «Luxemburgo, Bruxelas e Estrasburgo continuam a ser os locais de trabalho provisórios das instituições das Comunidades», e, no seu artigo 4.°, que «o secretariado-geral da Assembleia e os seus serviços continuam instalados no Luxemburgo». A decisão precisava, no seu artigo 12.°, que, sem prejuízo das modificações previstas para o Conselho e a Comissão, o seu articulado não se aplicava aos locais de trabalho provisórios das instituições, tal como foram definidos nas anteriores decisões dos governos.

25 Em 22 de Setembro de 1977, na sequência de uma carta do presidente do Parlamento relativa aos problemas de funcionamento que se colocariam ao Parlamento após a sua eleição por sufrágio universal e o aumento do número dos seus membros, o presidente do Conselho informou este de que os governos dos Estados-membros consideravam não haver motivo para modificações, nem de direito nem de facto, das disposições actualmente em vigor relativas aos locais de trabalho provisórios da Assembleia, a saber, Estrasburgo e Luxemburgo, onde se mantinham instalados o seu secretariado-geral e os seus serviços, tendo-se as comissões parlamentares acostumado a reunir em Bruxelas, com o mínimo de infra-estruturas necessário para assegurar o funcionamento dessas reuniões.

26 Em 1980, os governos dos Estados-membros, por iniciativa do Governo francês, iniciaram conversações, no âmbito de uma conferência sobre a sede das instituições da Comunidade, tendo em vista encontrar uma solução definitiva para este assunto. Todavia, ao verificar que as divergências entre os governos continuavam a subsistir, a conferência entendeu que, de entre as diversas soluções imperfeitas, a mais satisfatória era a da manutenção do *statu quo*, ou seja, diferentes locais de trabalho provisórios. Aquando do Conselho Europeu, reunido em Maastricht, em 23 e 24 de Março de 1981, os chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros decidiram, por unanimidade, «confirmar o *statu quo* no que respeita aos locais de trabalho provisórios das instituições europeias».

27 Em 30 de Junho de 1981, a referida conferência sobre a sede das instituições da Comunidade, tomando nota da decisão dos chefes de Estado e de Governo atrás mencionada, concluiu os seus trabalhos com a adopção da seguinte decisão:

«1) Os governos dos Estados-membros verificam que, nos termos do artigo 216.° do Tratado, a fixação da sede das instituições da Comunidade é da sua competência exclusiva.

2) A decisão dos governos dos Estados-membros, reunidos em Maastricht, em 23 e 24 de Março de 1981, de manter o *statu quo* no que respeita aos locais de trabalho provisórios, releva do exercício desta competência. Esta decisão não prejudica a fixação da sede das instituições».

28 Desde então, não foi tomada qualquer outra decisão pelos governos dos Estados-membros sobre a sede ou os locais de trabalho provisórios das instituições.

29 Face ao exposto, em primeiro lugar, cumpre aqui verificar, como o Tribunal já fez no acórdão de 10 de Fevereiro de 1983 (Grão-Ducado do Luxemburgo/Parlamento, processo 230/81, Recueil, p. 255), que os governos dos Estados-membros não cumpriram ainda a sua obrigação de fixar a sede das instituições nos termos dos artigos 77.° do Tratado CECA, 216.° do Tratado CEE e 189.° do Tratado CEEA, mas, por várias vezes, tomaram decisões relativas à fixação dos locais de trabalho provisórios das instituições com base nesta mesma competência e, no que respeita à decisão de 8 de Abril de 1965, com base na competência expressamente prevista no artigo 37.°, acima referido, do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias.

30 Se as declarações feitas em 1952 e 1958 pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-membros originários podem suscitar dúvidas no que se refere ao alcance das decisões tomadas em relação ao local de reunião do Parlamento, não é, todavia, esse o caso da decisão de 8 de Abril de 1965, segundo a qual «Luxemburgo, Bruxelas e Estrasburgo continuam a ser os locais de trabalho provisórios das instituições das Comunidades.» Com efeito, tal como o Tribunal salientou no acórdão acima referido, de 10 de Fevereiro de 1983, a única actividade das instituições comunitárias que, naquela época, se desenvolvia regularmente em Estrasburgo, eram as sessões plenárias do Parlamento.

31 Tal como foi igualmente afirmado no acórdão acima mencionado, as decisões, tomadas pelos governos dos Estados-membros em 1981, de «manter o *statu quo*» só podem ser entendidas como a expressão da sua vontade de não alterar a situação jurídica preexistente. Além disso, impõe-se a mesma interpretação no que respeita à carta de 22 de Setembro de 1977, do presidente do Conselho ao presidente do Parlamento. Conclui-se, portanto, que Estrasburgo foi efectivamente designado como local de reunião provisório para as sessões plenárias do Parlamento.

32 Todavia, a designação de um local de reunião provisório de uma instituição não significa necessariamente que os membros desta instituição não possam nunca efectuar reuniões fora desse local. Convém, portanto, examinar se as decisões tomadas pelos governos dos Estados-membros devem ser entendidas como susceptíveis de impedir o Parlamento de decidir, por força do poder de estabelecer a sua organização interna, que lhe é atribuído pelos artigos 25.° do Tratado CECA, 142.° do Tratado CEE e 112.° do Tratado CEEA, a realização de uma sessão plenária fora de Estrasburgo.

33 A este respeito, cumpre salientar que na época das decisões pertinentes dos governos o Parlamento tinha efectivamente realizado reuniões plenárias em Roma, em Bruxelas e sobretudo no Luxemburgo. Nesta última cidade, o Parlamento havia mesmo efectuado uma parte importante das suas reuniões plenárias, nomeadamente de curta duração. É verdade que o Governo francês, em várias ocasiões, protestou contra a realização dessas reuniões, mas estes protestos não encontraram eco nas decisões dos governos. Estas decisões não contêm qualquer vestígio de uma apreciação, positiva ou negativa, da prática seguida pelo Parlamento naquela altura, nem qualquer disposição destinada a excluir, no futuro, qualquer realização de reuniões plenárias fora de Estrasburgo.

34 Tendo em vista determinar o alcance das decisões dos governos dos Estados-membros, cumpre aqui salientar, além disso, a regra que impõe aos Estados-membros e às instituições comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal que informa nomeadamente o artigo 5.° do Tratado CEE. No que se refere às condições de trabalho do Parlamento, esta regra reveste uma importância especial numa situação em que os governos dos Estados-membros não cumpriram ainda a obrigação de fixar a sede das instituições nem a de prever um local de trabalho provisório único para o Parlamento.

35 No acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, acima referido, o Tribunal extraiu desta regra, por um lado, a obrigação do Parlamento, no exercício da competência para estabelecer a sua organização interna, respeitar a competência dos governos dos Estados-membros sobre a fixação da sede das instituições e as decisões entretanto provisoriamente tomadas, e, por outro, o dever dos Estados-membros, ao tomar estas decisões, de respeitarem a referida competência do Parlamento e de zelarem para que tais decisões não entravem o bom funcionamento desta instituição.

36 Com base nestas considerações, conclui-se que as decisões dos governos dos Estados-membros não excluem que o Parlamento, no exercício da competência para estabelecer a sua organização interna, possa decidir efectuar uma sessão plenária fora de Estrasburgo, quando tal decisão tenha carácter de excepção, respeitando, assim, a posição da referida cidade enquanto local de reunião normal, e se justifique por razões objectivas inerentes ao bom funcionamento do Parlamento.

37 É à luz destas considerações e desta conclusão que cabe apreciar a resolução impugnada.

38 Segundo o ponto 1 desta resolução, o Parlamento «decide mandar construir um edifício... que responda às necessidades acima referidas». Entre as necessidades indicadas nos considerandos, figura, no ponto D, a de «nele organizar um período de sessões plenárias especial ou suplementar durante uma semana consagrada em grande parte às reuniões de comissões ou de grupos». É unicamente esta utilização do edifício que o Governo francês considera ser contrária às decisões tomadas pelos governos dos Estados-membros e ultrapassar a competência do Parlamento.

39 Aquando da audiência, o agente do Parlamento justificou a referida necessidade pela eventualidade de poder organizar, a curto prazo, sessões de curta duração, nomeadamente no âmbito do processo orçamental e do processo de cooperação entre o Conselho e o Parlamento, previsto no n.° 2 do artigo 149.° do Tratado CEE, com a redacção que lhe foi dada pelo Acto Único Europeu. Quando estas sessões de curta duração têm de ser efectuadas no decurso de uma semana reservada, segundo o calendário aprovado pelo Parlamento, às reuniões das comissões ou dos grupos políticos normalmente efectuadas em Bruxelas, o Parlamento consi-

dera pouco racional exigir aos seus membros, que se encontram em Bruxelas para participar nessas reuniões, que se desloquem a Estrasburgo para uma sessão plenária de curta duração, partindo do pressuposto de que o hemiciclo em Estrasburgo se encontra disponível durante a semana em causa.

40 Cabe aqui verificar, por um lado, que a própria redacção da resolução, através da expressão «sessões plenárias especiais ou suplementares», salienta o carácter excepcional da utilização prevista e, por outro, que a necessidade referida na resolução, tal como foi explicitado pelo Parlamento aquando da audiência, constitui uma razão objectiva inerente ao bom funcionamento do Parlamento. Com efeito, esta necessidade tem como origem os entraves a este funcionamento causados pela ausência da decisão sobre a sede das instituições, que os Estados-membros devem tomar por força dos tratados. A utilização prevista insere-se, portanto, nos limites da competência do Parlamento para estabelecer a sua organização interna, acima indicados.

41 Nestas circunstâncias, conclui-se que a resolução impugnada, na medida em que exprime a vontade de organizar sessões plenárias especiais ou suplementares em Bruxelas durante as semanas consagradas em grande parte às reuniões de comissões parlamentares ou de grupos políticos não excede as medidas que o Parlamento está autorizado a adoptar no âmbito da organização dos seus trabalhos e não viola as decisões tomadas pelos governos dos Estados-membros sobre os locais de trabalho provisórios das instituições da Comunidade, nem colide com a competência dos Estados-membros nesta matéria.

42 Cumpre, portanto, rejeitar o segundo fundamento do Governo francês e, por conseguinte, negar provimento ao recurso no seu conjunto.

Quanto às despesas

43 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a recorrente sido vencida há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

declara:

1) O recurso 51/86 é rejeitado por inadmissível.

2) É negado provimento ao recurso 358/85, por falta de fundamento.

3) A República Francesa é condenada nas despesas.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling Bahlmann

Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 22 de Setembro de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart