

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling
Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Bahlmann
			Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 février 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. G. FEDERICO MANCINI,
PRÉSENTÉES LE 7 DÉCEMBRE 1982 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. L'affaire sur laquelle vous êtes appelés à vous prononcer a trait, en substance, à deux problèmes qui revêtent

tous deux une grande importance du point de vue constitutionnel: il s'agit, en premier lieu, de définir les contrôles juridictionnels que la Cour a la compétence d'exercer — sur la base de recours directs — sur l'activité du Parlement, et d'établir

¹ — Traduit de l'italien.

ensuite si et de quels pouvoirs le Parlement dispose pour décider du siège de ses structures et du lieu de son travail, compte tenu des accords conclus jusqu'à présent en la matière entre les États membres. Vous avez déjà eu l'occasion de vous occuper, sous des aspects limités et particuliers, du contrôle juridictionnel des actes du Parlement: nous vous rappelons votre arrêt récent rendu dans l'affaire Lord Bruce of Donington/Aspden. C'est cependant, nous semble-t-il, la première fois que vous êtes invités à vous prononcer directement sur cette matière. Mais il n'existe pas de jurisprudence au sujet des accords relatifs au siège du Parlement.

Cela dit, résumons brièvement les faits de l'affaire.

Par une résolution adoptée le 7 juillet 1981, le Parlement européen a pris position sur le lieu de travail des institutions communautaires et, notamment, sur son propre siège. En attendant que soit fixé un lieu unique pour l'exercice de son activité, il a arrêté une série de mesures et décidé, notamment:

- a) de tenir les séances plénières à Strasbourg;
- b) de tenir généralement à Bruxelles les réunions des commissions et des groupes politiques;
- c) de mettre, par des moyens adéquats, le secrétariat et les services techniques en mesure de répondre aux exigences des séances plénières et des réunions des commissions et des groupes.

Par requête déposée au greffe le 7 août 1981, le grand-duché de Luxembourg a attaqué la résolution précitée en demandant qu'elle soit annulée pour incompétence et violation des formes substantielles. S'étant constitué devant la Cour, le Parlement a conclu à l'irrecevabilité du recours sous divers aspects et, à titre subsidiaire, à son caractère non fondé.

2. Dans nos conclusions, nous examinerons d'abord les nombreux moyens d'irrecevabilité soulevés par la partie défenderesse. Il s'agit d'exceptions dont l'appréciation est liée exclusivement, ou presque, à des questions de droit. Nous nous pencherons ensuite sur le fond du litige, à savoir sur les deux vices d'incompétence et de violation des formes substantielles invoqués par la partie requérante. Dans ce cadre nous devons tout d'abord rappeler, du point de vue de leur chronologie et de leur contenu, les différents accords réalisés ces dernières années par les États membres en ce qui concerne le lieu de travail du Parlement.

3. Commençons immédiatement par examiner les points de procédure.

L'institution défenderesse conclut à l'irrecevabilité du recours sous divers aspects que nous réunirons en trois groupes pour la commodité de l'exposé. Les exceptions du premier groupe font référence à la condition de la partie requérante, celles du deuxième procèdent des caractéristiques de l'acte attaqué et celles du troisième groupe se fondent sur une détermination des actes du Parlement directement attaquables, s'appuyant sur l'article 38 du traité CECA.

Nous nous proposons d'analyser la recevabilité du recours selon cette répartition et nous examinerons d'abord les exceptions qui contestent la légitimation active du grand-duché de Luxembourg. La

première exception de ce type part de l'idée que les trois traités réservent aux gouvernements des États membres le pouvoir de fixer le siège des institutions. Rappelons que l'article 77 du traité CEEA dispose que «le siège des institutions de la Communauté sera fixé du commun accord des gouvernements des États membres»; de même, les articles 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA stipulent, en utilisant tous deux la même formule, que «le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des gouvernements des États membres». Selon la défense du Parlement, cela impliquerait que les États membres ont l'obligation d'entreprendre toute action nécessaire pour parvenir à un accord. Or, le fait que l'un des États membres, bien que disposant des instruments tels que la négociation et l'accord pour résoudre le problème des sièges, fasse appel aux voies judiciaires, entraînerait l'irrecevabilité de la demande. Il s'agirait d'une forme particulière de forclusion liée à la position et au comportement de la partie requérante. Cette forclusion trouverait son fondement juridique dans la règle de «l'estoppel» en vigueur dans le droit international général et reprise, dans le système communautaire, par l'article 5 du traité CEE.

L'exception en question ne nous semble pas fondée. «L'estoppel» est une institution caractéristique de la «common law» et elle a pour fonction d'interdire à un sujet d'exercer des activités déterminées si elles sont en contradiction avec les résultats auxquels l'action de ce même sujet paraît avoir concouru. Le droit international applique ce principe ou un principe analogue pour exclure qu'un État puisse revendiquer des droits résultant de la non exécution d'un accord lorsque, bien qu'il en ait eu la possibilité, il n'a pas fait tout ce qui était possible

pour l'exécuter (voir l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice le 20. 2. 1969, république fédérale d'Allemagne/Danemark, république fédérale d'Allemagne/Pays-Bas, Recueil 1969, p. 26, point 30).

Mais la règle de «l'estoppel» dont les contours sont déjà suffisamment flous sur le plan des relations entre États, n'est pas transposable dans le cadre communautaire et, en tout état de cause, elle n'est pas applicable au cas examiné en l'espèce.

Il y a d'abord lieu de considérer que le système communautaire est organiquement structuré et dispose d'une instance juridictionnelle pour la solution des litiges entre les États membres et entre ceux-ci et les institutions. Il est donc logique que dans un ordre présentant ces caractéristiques, les sujets intéressés utilisent la voie judiciaire pour protéger leurs droits respectifs. Il serait absurde de considérer le recours au juge comme contraire à la bonne foi alors que, précisément, l'existence d'une institution ayant des attributions juridictionnelles constitue l'un des traits marquants de l'ordre juridique communautaire. Ce point de vue trouve une confirmation dans la jurisprudence de la Cour. Nous songeons à l'arrêt rendu le 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, Commission/Conseil (Recueil 1971, p. 263). Il s'agissait dans cette affaire d'établir — entre autres — si la Commission n'avait plus qualité pour agir «étant donné qu'elle (aurait été) elle-même responsable de la situation litigieuse (critiquée par l'institution requérante), par le fait qu'elle n'aurait pas pris, en temps opportun, les mesures nécessaires pour permettre à la compétence communautaire de s'exercer, en

soumettant au Conseil les propositions appropriées» (loc. cit. 62^e attendu). La Cour a affirmé que, puisque l'affaire concernait «la structure institutionnelle de la Communauté, la recevabilité du recours ne (pouvait pas) dépendre d'omissions ou d'erreurs antérieures de la partie requérante (loc. cit., 63^e attendu).

engendrent seulement l'obligation de négocier en bonne foi le futur accord.

Il ne nous semble pas que la règle de «l'estoppel» soit reconnue dans l'article 5 du traité CEE. Cette disposition, sous l'angle qui nous intéresse ici, stipule simplement: «les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du ... traité ... ils facilitent ... (à la Communauté) l'accomplissement de sa mission». Or, dans notre cas, les États ne sont pas parvenus à un accord définitif sur le lieu du siège du Parlement; mais cela n'implique aucun manquement à une *obligation leur incombant en vertu du traité* pour la simple raison que cette obligation n'existe pas. Les articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA n'obligent pas les États membres à conclure un accord sur les sièges mais se bornent à leur réserver cette compétence; à condition, naturellement, que son inutilisation ou son mauvais exercice ne provoque la paralysie des institutions. Cela ressort de la lettre des dispositions précitées et de l'idée que, selon les orientations prédominantes dans le droit international général, les «pacta de contrahendo»

Un processus de ce genre est, par exemple, prévu à l'article 220 du traité CEE aux termes duquel «les États membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants: — la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque État à ses propres ressortissants, — l'élimination de la double imposition ...; — la reconnaissance mutuelle des sociétés ...; — la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales». On note que cette disposition, en cherchant à mettre l'accent sur l'engagement des États membres à négocier, utilise une formule («engageront ... des négociations») bien plus précise que celles («le siège ... sera fixé du commun accord ...»; «le siège ... est fixé du commun accord ...») qui figurent dans les articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA; en outre, elle indique, du moins dans les lignes générales, le contenu des futurs accords. Si l'on ne peut donc déduire des dispositions des traités concernant les sièges des institutions une obligation de négocier, il nous semble difficile de soutenir qu'en l'espèce les États membres ont violé, sous cet aspect, l'article 5 du traité ou que leur carence a compromis le fonctionnement des institutions. Il est de fait établi que les États membres ont à plusieurs reprises examiné le problème du siège du Parlement en parvenant à des accords sur le contenu et sur la valeur juridique desquels nous reviendrons lorsque nous analyserons le fond du litige.

L'article 5 engage en outre les États membres à *faciliter* à la Communauté l'accomplissement de sa mission. Mais ici également, nous ne voyons pas comment on peut considérer que les États membres ont manqué à leurs obligations parce qu'ils ne sont pas parvenus à un accord sur le siège du Parlement. Les accords que nous venons d'évoquer démontrent, avec toutes les limites qu'ils comportent, qu'ils sont restés fidèles à cet engagement.

4. La deuxième exception peut toujours être rapportée à la condition de la partie requérante, mais elle se fonde sur une thèse différente: les divers États membres — dit-on — ne sauraient attaquer «*uti singuli*» les actes communautaires qui violent le droit que leur reconnaissent les traités de décider du siège des institutions. La faculté d'attaquer des actes ayant un tel contenu appartiendrait en effet conjointement à tous les États membres et eux seuls pourraient l'exercer conjointement. Or, en l'espèce, le grand-duché est le seul État qui ait introduit le recours: il s'ensuit que celui-ci devrait être considéré comme irrecevable pour défaut de légitimation à agir.

Cette thèse ne peut pas être partagée. Nous avons déjà mis en évidence que les trois traités confèrent aux États membres, par une réglementation uniforme, le pouvoir de fixer le siège des institutions. Le trait caractéristique de cette réglementation réside dans le fait que dans ce domaine particulier — d'importance constitutionnelle en ce qu'il est étroitement lié au fonctionnement des institutions — la compétence a été expressément soustraite aux organes communautaires et est restée réservée à la souveraineté des États membres. Nous

répétons, souveraineté: alors, comment ne pas reconnaître à tout État membre la faculté d'agir individuellement pour sauvegarder ses prérogatives? Des conclusions différentes ne peuvent pas être tirées de l'idée que le choix des sièges requiert le concours de la volonté de tous les États membres: en effet, le cadre dans lequel cette compétence exclusive est exercée — un cadre qui suppose le concours de tous les États membres —, est à distinguer de la possibilité pour chaque État d'agir «*uti singulus*» contre l'éventuelle violation de la réserve en question.

Les deux plans différents sur lesquels se situe le phénomène que nous venons de décrire, ne doivent pas être confondus. En raisonnant différemment, on aboutirait à une conclusion absurde: le refus d'un seul État de participer à une action conjointe empêcherait tous les autres États d'assurer, sur le plan juridictionnel, la protection de leur intérêt spécifique à voir régler le problème des sièges même avec le concours de leur volonté. On peut donc conclure en ce sens que tout État est porteur en cette matière d'un intérêt substantiel propre, reconnu par les dispositions parallèles déjà citées des trois traités et qu'en conséquence, il détient indiscutablement la «*legitimitas ad causam*» lorsqu'il agit aux fins de la sauvegarde de cet intérêt.

En l'espèce, la Grand-Duché n'affirme pas seulement que la résolution du Parlement est entachée d'incompétence parce qu'elle est contraire aux dispositions des traités qui réservent aux États membres le pouvoir de décider du siège des institutions; il soutient aussi que cette résolution se heurterait, de par son contenu spécifique, aux accords conclus jusqu'à

présent par les États membres sur les lieux de travail provisoires du Parlement. Comme nous le verrons mieux par la suite, le fond du litige se réduit en substance à la question de savoir si la décision du Parlement se situe dans le cadre des accords déjà conclus par les États en matière de siège, sans les modifier sous aucun aspect, auquel cas nous devons parler d'un acte d'organisation interne, ou bien si elle dépasse ou enfreint ce cadre normatif, auquel cas elle serait entachée du vice d'incompétence. Or, les accords réalisés jusqu'à présent pour ce qui est du siège du Parlement, concernent en particulier le Luxembourg. Il suffit de songer à la «décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés» du 8 avril 1965: comme le précise son unique considérant, elle répond au but «de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg» et dans cette optique elle dispose, à l'article 4, que «le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg». Il s'ensuit que l'intérêt du Luxembourg à attaquer la résolution du Parlement a, en l'espèce, son propre contenu particulier et il n'est donc pas assimilable à l'intérêt des autres États membres.

La défense du parlement conteste cet argument. Elle soutient que les États membres ne seraient pas vraiment porteurs chacun d'un intérêt autonome à voir régler, par voie d'accord entre les gouvernements, la question du siège mais cotitulaires d'un intérêt unique et indivisible. Il en résulte qu'ils n'auraient pas,

«uti singuli», la faculté de soumettre cet intérêt à l'appréciation du juge. Nous avons déjà réfuté la thèse selon laquelle les États membres sont porteurs d'un intérêt unique. Mais admettons, par hypothèse, qu'elle soit exacte. Il ne serait pas pour autant interdit à un État membre particulier de tenter de défendre sa position par la voie juridictionnelle. En effet, selon un principe généralement admis, les cotitulaires d'un droit peuvent agir également individuellement: à titre d'exemple, tiré du droit privé, nous songeons à la situation des débiteurs in solido et à celle des copropriétaires. D'autre part, ce principe répond à l'exigence élémentaire de garantir en tout état de cause les droits de la défense sous la forme du recours au juge: en effet, si l'on admettait l'idée que dans un cas comme le nôtre, l'action judiciaire peut être mise en œuvre uniquement, et conjointement, par l'ensemble des cotitulaires du droit lésé, son exercice concret et opportun serait rendu problématique ou tout à fait impraticable.

5. Dans le même ordre d'idées, le Parlement avance un troisième argument. Admettons — affirme-t-il — qu'un État membre puisse faire appel au juge «uti singulus» tout en étant seulement cotitulaire du droit subjectif qu'il fait valoir; pour que le juge puisse se prononcer, il serait cependant toujours indispensable que tous les autres cotitulaires du même droit subjectif comparaissent. Il s'agirait, en d'autres termes, d'une hypothèse de litisconsortium nécessaire découlant de la nature du rapport mis en cause. Or — poursuit la défense du Parlement — les règles qui régissent la procédure devant la Cour ne prévoient pas l'intervention

«*iussu iudicis*» mais seulement l'intervention volontaire et, en outre, comme nous le verrons, dans certaines limites. Il n'existerait donc pas d'instrument technique pour réaliser l'intervention des autres sujets intéressés. Du fait de cette lacune, chaque fois que le rapport mis en cause comporte un *litisconsortium* nécessaire et que tous les sujets qui participent au rapport litigieux ne sont pas présents dans la procédure, le juge se trouverait dans l'impossibilité de statuer utilement, c'est-à-dire de manière à donner satisfaction à la partie requérante. La conclusion qui en résulte en l'espèce, est évidente: le Grand-Duché n'a pas qualité pour agir.

Cette thèse n'est pas plus convaincante que la première et pas seulement parce qu'elle part de l'idée fausse qu'en la matière, chaque État membre ne dispose pas d'un intérêt autonome. Elle comporte un défaut différent et plus spécifique: on ne peut pas déduire du régime juridique de l'intervention les conséquences que la défense du Parlement considère comme logiques et raisonnables.

Observons d'abord que deux conditions doivent être réunies pour qu'il y ait *litisconsortium* nécessaire: il faut qu'il y ait plusieurs sujets participant au rapport litigieux et que le jugement rendu contre un seul ou une partie de ces sujets soit «*inutiliter data*». En l'espèce, nous ne pouvons douter que si la Cour accueillait la demande du Grand-Duché, l'arrêt serait «*utiliser datus*»: il paralyserait, en effet, l'initiative du Parlement et offrirait ainsi une protection aux intérêts de l'État requérant. Il ne nous semble donc pas exact d'invoquer dans notre cas le *litis-*

consortium nécessaire. Il en résulte qu'il importe peu d'établir s'il existe ou non dans les règles de procédure communautaires l'instrument de l'intervention «*iussu iudicis*». Sur ce point, nous pouvons nous borner à citer l'arrêt rendu le 10 décembre 1969 dans l'affaire 12/69, *Wonnerth/Commission*, Recueil 1969 p. 577. La Cour y a affirmé qu'«une telle intervention n'est pas prévue par le règlement de procédure».

La situation des cotitulaires d'un droit qui n'ont pas engagé l'action, est en revanche protégée au regard de la procédure mise en œuvre par le requérant, par le biais des institutions de l'intervention volontaire et de la tierce opposition. Rappelons que, selon le règlement de procédure en vigueur, l'ouverture d'une instance est rendue publique par la publication au Journal officiel des Communautés européennes d'un «avis ... indiquant la date de l'inscription de la requête introductive d'instance, les nom et domicile des parties, l'objet du litige et des conclusions de la requête ainsi que l'indication des moyens et des principaux arguments invoqués» (voir article 16, paragraphe 6). De cette manière, tous les sujets intéressés sont mis en mesure d'apprécier, en connaissant les données essentielles, s'il est ou non opportun d'intervenir dans le procès.

La défense du Parlement relève certes à cet égard que seule l'intervention «*adiuvandum*» serait autorisée par les règles de procédure en vigueur; tandis qu'en l'espèce, l'intervention des autres États membres aurait pu se faire égale-

ment à l'appui de thèses différentes de celles de la partie requérante et, en outre, dans un sens qui ne coïncide pas nécessairement avec celles de l'institution défenderesse. Par conséquent, sous cet angle, la protection apportée par le système aux cotitulaires de l'intérêt invoqué en justice par un seul d'entre eux serait relativement faible: elle se réduirait en effet à la tierce opposition lorsqu'il n'y a pas convergence entre les thèses du requérant et les positions que les cotitulaires du droit voulaient faire valoir en justice. On aboutit à cette analyse de l'institution de l'intervention sur la base des dispositions qui lui sont consacrées dans les trois protocoles sur le statut de la Cour de justice. L'article 34 du statut CECA dispose, au deuxième alinéa, que «les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions d'une partie ou leur rejet». Parallèlement, les articles 37, alinéa 3, du protocole CEE, et 38, alinéa 3, du protocole Euratom, stipulent, en une formule identique, que «les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions d'une des parties». L'utilisation de la conjonction «que» qui figure dans toutes les trois dispositions nous semble constituer un obstacle difficilement surmontable pour celui qui prétend que des formes d'intervention autres que l'intervention de soutien pure et simple sont admissibles.

En relevant que la protection garantie au sujet non habilité à intervenir d'une manière autonome est fragile et insuffisante, on constate donc quelque chose de vrai. mais cette observation ne permet pas, à notre avis, d'aller jusqu'à affirmer que le cotulaire d'un droit n'a pas la possibilité d'agir «*uti singulus*». Dans les deux cas, nous nous trouvons en présence du risque de voir le droit de

défense entravé: mais entre l'un et l'autre risque — celui résultant pour la défense du fait de ne pas pouvoir faire appel au juge sauf de façon conjointe (c'est-à-dire ensemble avec tous les autres cotitulaires du droit litigieux) et la possibilité réduite d'intervention dans le procès, au reste accompagnée de la possibilité de mise en œuvre a posteriori de la tierce opposition — le premier nous semble bien plus grave. Cela étant, nous estimons qu'il faut donner la préférence à l'interprétation du système qui assure la protection la plus complète ou, si l'on préfère, la moins incomplète, à tous les intérêts en jeu. Donc, même si l'on accueillait le raisonnement du Parlement fondé sur l'idée qu'en l'espèce le droit litigieux est unique et indivisible, force est de conclure en ce sens que tout État membre peut agir «*uti singulus*»; étant entendu que les autres co-intéressés peuvent intervenir dans la procédure, à tout le moins au soutien de ses conclusions ou bien, le cas échéant, recourir à la tierce opposition.

6. La défense du Parlement excipe ensuite également sous un deuxième aspect du défaut de légitimation. Elle affirme que le Luxembourg n'était pas habilité à agir en justice pour protéger les intérêts du personnel du Parlement et que, partant, le recours serait irrecevable. Cette exception — permettez-nous de le dire, quelque peu bizarre — trouve son origine dans le fait que la partie requérante, en contestant la résolution du Parlement, l'a qualifiée, entre autres, comme préjudiciable pour les fonctionnaires de cette institution. A l'évidence, l'argument de la partie défenderesse est dépourvu de tout fondement. En effet, le Luxembourg n'a jamais affirmé agir au nom des intérêts d'autrui: au contraire, il a toujours déclaré agir dans l'exercice d'un droit subjectif propre, ce qui devrait clairement ressortir également de ce que

nous venons d'exposer au sujet de la légitimation active. Nous renvoyons donc aux arguments développés précédemment.

7. Nous en venons aux exceptions d'irrecevabilité fondées sur les caractéristiques que l'acte communautaire doit présenter pour être susceptibles de recours. Il s'agit de l'exception qui se fonde sur le prétendu caractère confirmatif de la résolution et de celle concernant son prétendu effet purement interne.

La première peut être aisément résumée. La défense du Parlement soutient que la résolution du 7 juillet 1981 se borne à confirmer les décisions prises, en matière de lieu de travail, par la résolution adoptée le 13 mars de la même année: il en résulte qu'elle ne peut pas être attaquée de façon autonome parce qu'elle n'a qu'un caractère confirmatif alors que l'autre résolution, celle du 13 mars, n'a pas été attaquée en temps utile. Rappelons à cet égard que le recours formé contre les actes du Parlement doit être présenté «dans le délai d'un mois à compter de la publication de la délibération de l'Assemblée» (voir article 38, alinéa 2, du traité CEEA). Or, la résolution du 13 mars a été publiée au Journal officiel du 6 avril (JO C 77, p. 70) et la requête n'a été déposée au greffe que le 7 août. En conséquence, même si selon le principe bien connu «magis valeat quam pereat», le recours avait pour objet la première des deux résolutions, en ne reconnaissant qu'à elle seule le caractère d'un acte préjudiciable et attaquant, il apparaîtrait comme tardif puisque plus de quatre mois se sont écoulés entre la publication de l'acte et l'introduction du recours.

Cette thèse ne saurait être partagée. S'il est vrai que, selon la jurisprudence de la Cour, les actes confirmatifs ne peuvent pas être attaqués de façon autonome (voir, par exemple, l'arrêt rendu le 22. 3. 1961 dans les affaires jointes 42 et 49/59, Recueil 1961, p. 101), il n'en reste pas moins que la résolution du 7 juillet ne se borne pas à confirmer celle du 13 mars. A cette dernière date, accueillant une proposition du bureau de la présidence, le Parlement a fixé le calendrier et les lieux des sessions pour toute l'année 1981 et notamment pour la période qui va du 23 mars au 18 décembre, en décidant de tenir au cours de celle-ci, et toujours à Strasbourg, neuf sessions (du 23 au 26 mars, du 6 au 10 avril, du 4 au 8 mai, du 15 au 19 juin, du 6 au 10 juillet, du 14 au 18 septembre, du 12 au 16 octobre, du 16 au 20 novembre et du 14 au 18 décembre). On constate aisément que cette résolution a une portée limitée en ce sens qu'elle concerne uniquement l'organisation des travaux de l'assemblée plénière pour l'année en cours. Elle ne contient aucune affirmation de caractère général sur les modalités de travail de l'assemblée dans les années suivantes; elle n'évoque, ni en termes généraux ni dans les limites de l'année 1981, les lieux de réunion des commissions et des groupes politiques; elle ne contient enfin aucune mesure relative à l'activité du secrétariat des services techniques.

La résolution suivante du 7 juillet revêt une toute autre importance. Comme nous le savons, le Parlement y décide de tenir les séances plénières à Strasbourg sans fixer des limites dans le temps et sans se référer au calendrier des travaux d'une période déterminée. Il prend, en outre, deux décisions dans des domaines qui ne figuraient pas dans la résolution précédente: il décide de tenir générale-

ment à Bruxelles les réunions des commissions et des groupes politiques et de prendre des mesures pour le fonctionnement du secrétariat et des services techniques. En définitive, on peut assurément exclure que les deux résolutions ont des contenus qui coïncident ne fût-ce que partiellement. En conséquence, la forclusion invoquée n'existe pas.

Ajoutons que la jurisprudence de la Cour corrobore cette solution. Dans l'arrêt rendu le 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70 précitée, la Cour a estimé qu'une délibération du Conseil ne pouvait être considérée «comme une simple confirmation de délibérations antérieures» (auquel cas le recours aurait été tardif) puisqu'un règlement adopté «*medio tempore*» par le Conseil avait transformé d'une manière décisive le domaine en question (voir loc. cit., 66^e attendu des motifs). Il s'agissait en l'occurrence de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres en ce qui concerne les négociations en matière de transport.

8. La défense du Parlement conteste ensuite la recevabilité du recours également sous un autre angle: l'acte attaqué — affirme-t-elle — produit des effets qui n'affectent que la sphère administrative de cette institution et ce caractère le rend non susceptible de recours.

Le principe invoqué est exact. Les actes d'une institution qui ne comportent des conséquences juridiques qu'à l'intérieur de celle-ci, ne sont pas attaquables. La

Cour s'est maintes fois prononcée en ce sens. Rappelons l'arrêt rendu le 12 février 1960 dans les affaires jointes 16, 17 et 18/59, Geitling e. a./Haute Autorité (Recueil 1960, p. 43, en particulier p. 62). La Cour y exclut la possibilité d'attaquer la décision contestée parce que, étant privée d'effet obligatoire envers ses destinataires et inapte à lier la Haute Autorité quant à l'exercice futur de ses pouvoirs, elle ne pouvait pas faire grief aux requérants. La Cour y déclare par ailleurs que la disposition «n'édicte aucune règle comportant un effet juridique quelconque... (puisque'il s'agit) d'une simple mesure d'ordre intérieur». Si la résolution en question appartenait donc à la catégorie des actes purement internes, l'exception d'irrecevabilité devrait être accueillie.

Or on peut précisément douter de cette appartenance. Eu égard à ses fins, l'acte attaqué relève des actes dits d'organisation interne par lesquels toute institution régit sa structure interne et son fonctionnement. Pour l'instant, nous ne nous demandons pas s'il reste dans le cadre des pouvoirs d'organisation interne de l'institution attaquée ou s'il en sort, se trouvant ainsi entaché du vice d'incompétence. Nous nous bornons à une remarque différente. Le fait que les actes d'organisation interne produisent uniquement des effets internes, c'est-à-dire circonscrits à la sphère administrative de l'institution dont ils émanent, est la règle. Comme toujours, cependant, la règle comporte des exceptions. Il est donc possible, et en fait il n'est pas rare, qu'ils produisent également des effets externes, avec le risque d'affecter les intérêts d'autres sujets. L'arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour le 15 septembre 1981 dans l'affaire 208/80, Lord Bruce of Donington/Aspden (Recueil 1981, p. 2205) fournit un exemple de ces actes d'organisation produisant des effets tant

internes qu'externes. Il avait été demandé à la Cour si les autorités nationales étaient liées par la décision que le Parlement avait prise, dans le cadre des mesures d'organisation interne, de rembourser à ses membres d'une manière forfaitaire les frais de voyage et de séjour. La Cour a choisi de répondre par l'affirmative en déniaut aux États membres la faculté de soumettre à l'impôt les éventuelles indemnités dont les parlementaires européens bénéficient en raison de leur mandat (voir les points 17 à 22 des motifs). Si l'on applique ce principe à l'espèce présente, il y a lieu de retenir que la résolution litigieuse, tout en étant destinée à des fins d'organisation interne, *pourrait* produire des effets externes susceptibles de faire grief à d'autres sujets et, partant, également aux États membres. Cela suffit, nous semble-t-il, pour faire considérer l'exception en question comme non fondée.

Cela dit, nous ne pensons pas devoir développer à présent l'analyse sur la nature réelle de la résolution attaquée pour établir si elle produit ses effets dans le cadre de l'institution ou également à l'extérieur. Ce contrôle est en effet étroitement lié à celui qui porte sur la prétendue incompétence qui entacherait ladite résolution. Il s'agit des deux faces de la même médaille. Mais la médaille relève essentiellement du fond et nous serons amenés à l'examiner plus tard.

9. L'argument principal par lequel la défense de l'institution attaquée excipe de l'irrecevabilité du recours en invoquant la nature de l'acte attaqué, est en tout état de cause différent. Il part d'une donnée indiscutable: la résolution du 7 juillet 1981 — affirme la défense — concerne l'organisation du travail de l'assemblée et recouvre donc uniquement l'activité de cet organe, sans distinguer

entre les différentes compétences qui lui sont attribuées par chacun des trois traités. Aussi — ajoute-t-elle — un acte présentant de telles caractéristiques ne saurait être ramené à la notion de «délibération de l'Assemblée» telle qu'elle figure dans l'article 38 du traité CECA. Il n'est donc pas attaquant. Cette thèse se fonde, d'une part, sur la constatation que ni le traité CEE ni le traité CEEA ne prévoient, à tout le moins explicitement, une voie de recours contre les actes du Parlement et, d'autre part, sur l'idée que l'article 38 du traité CECA ne permet d'attaquer que les délibérations ayant pour objet des matières relevant de son champ d'application. Sur la base de ces éléments, la possibilité d'attaquer les délibérations concernant des matières communes aux trois traités telles que, par exemple, celles qui ont trait à l'organisation et au fonctionnement des institutions, devrait évidemment être également exclue.

Une chose est certaine. Cette interprétation de l'article 38 est très restrictive et, sur la base de celle-ci, peu nombreux sont les actes adoptés par le Parlement en tant qu'organe CECA qui s'avèrent attaquables. Hormis les actes dépourvus d'effet contraignant (ce qui réduit déjà de beaucoup le domaine, puisqu'il s'agit dans notre cas d'un Parlement dont l'activité est essentiellement une activité de contrôle: voir l'article 20 du traité CECA), il subsiste trois catégories d'actes:

- a) la motion de censure contre la Haute Autorité prévue par l'article 24 du traité CECA;
- b) les délibérations en matière budgétaire adoptées sur la base de l'article 78 du traité CECA dans sa version du

traité du 22 juillet 1975 portant modification de «certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes»;

- c) les délibérations par lesquelles l'Assemblée approuve, en application de l'article 95 du traité CECA et dans le cadre de la procédure dite de «petite révision», les modifications du traité proposées par la Haute Autorité et par le Conseil puis soumises à l'avis de la Cour.

Donc, un Parlement pratiquement sous-trait au contrôle? Non. L'interprétation de la partie défenderesse ne saurait être accueillie pour toute une série de considérations. La première, de caractère général, a trait à la nature de l'acte. Comme nous le savons, le Parlement l'a élaboré pour définir les modalités de son fonctionnement, en ce qui concerne les lieux de réunion et pour ce qui est du personnel et des services techniques nécessaires. Or, s'il en est ainsi, il est assurément impossible d'en fractionner le contenu en distinguant entre les compétences que les trois traités réservent à l'institution puis, après avoir procédé à ce démembrement problématique, de reconnaître que les actes qui en émanent ne sont susceptibles d'un recours en annulation au titre de l'article 38 du traité CECA que dans la mesure où ils peuvent être rattachés aux compétences fondées sur ce traité. Une telle opération, qui est peut-être concevable dans l'abs-trait (mais on peut également en douter), paraît absurde sur le plan pratique puisque l'Assemblée est unique et ne peut, à l'évidence, fonctionner que selon des modalités uniformes, indépendam-

ment de la matrice CECA, CEE ou CEEA de ses compétences.

D'ailleurs, cela trouve une confirmation dans le règlement interne du Parlement. Le pouvoir d'organisation interne est attribué à l'Assemblée par diverses dispositions des trois traités, l'article 25 du traité CECA, l'article 142 du traité CEE et l'article 112 du traité CEEA ayant tous le même contenu. Sur la base de ces dispositions, l'Assemblée s'est donnée un règlement *unique* qui s'applique à l'activité qu'elle exerce dans le cadre du traité CECA (seul l'article 31 se réfère d'une manière exclusive à une compétence fondée sur ce dernier traité) comme dans le cadre CEE et CEEA.

La défense du Parlement ne nie pas l'existence de cette situation. Elle la reconnaît, au contraire, mais elle en tire argument pour soutenir que les actes, inhérents au fonctionnement de l'institution et, en tant que tels, communs à la CECA, la CEE et la CEEA, ne sont pas attaques au sens de l'article 38. Cette disposition devrait donc être lue restrictivement en excluant de son champ d'application les décisions du Parlement qui peuvent être rattachées notamment, mais pas exclusivement, à des compétences conférées par le traité CECA. Nous pensons au contraire que le raisonnement doit être inversé: c'est précisément la nature indivisible de l'acte qui conduit à le considérer comme attaquant. Nous parvenons à cette conclusion sur la base de divers arguments.

Il y a lieu, d'abord, de définir la portée de l'article 38 du traité CECA, indépendamment des traités CEE et CEEA ultérieurs, ainsi que de la convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes. Nous nous référons, naturelle-

ment, à la partie dans laquelle le premier dispose que «la Cour peut annuler, à la requête d'un des États membres ou de la Haute Autorité, les délibérations de l'Assemblée...». On ne peut sérieusement douter que cette formule vise également les délibérations par lesquelles l'institution réglemente son fonctionnement (bien entendu, toujours dans la mesure où elles sont aptes à produire des effets externes). Nous penchons en faveur de cette thèse en raison de la clarté absolue du texte et, compte tenu des intérêts protégés par la disposition, de l'irrationalité à laquelle on aboutirait en excluant du cadre des actes attaquables les délibérations concernant le fonctionnement de l'Assemblée. Il n'existe pas de motifs sérieux qui militent en faveur de cette exclusion ou qui la rendent plausible. Au contraire, l'exigence d'assurer le respect du droit, reconnue dans l'article 31 du traité CECA («la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité et des règlements d'exécution»), et confirmée par une formule identique dans les traités CEE (article 164) et Euratom (article 136), plaide en faveur de l'interprétation non restrictive.

S'il en est ainsi, il faudrait, pour donner raison à l'institution défenderesse, supposer — comme elle le fait d'ailleurs — que la portée de l'article 38 du traité CECA a été *réduite* par l'avènement des traités CEE et CEEA. Rappelons que ces derniers ne prévoient pas, à tout le moins explicitement, la possibilité d'attaquer les actes du Parlement. Cette lacune condui-

rait à considérer comme exempts de contrôle, non seulement les actes qui se réfèrent exclusivement à des compétences fondées sur les traités CEE et CEEA mais également les actes qui ont pour objet des compétences communes, dont ceux qui interviennent dans l'organisation et le fonctionnement de l'institution. Cette thèse, cependant, ne résiste pas à l'examen. Des indications précises dans les textes vont dans le sens contraire.

Mentionnons d'abord l'article 232 du traité CEE qui stipule, au paragraphe 1: «Les dispositions du présent traité ne modifient pas celles du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des États membres, les pouvoirs des institutions de cette Communauté et les règles posées par ce traité pour le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier». Or, il est clair qu'en excluant la possibilité d'attaquer les décisions concernant le fonctionnement de l'institution, deux sortes de pouvoirs se trouvent réduits: d'une part, ceux des États membres et de la Haute Autorité auxquels une forme de protection juridictionnelle est retirée, d'autre part, ceux de la Cour de justice qui se voit privée du contrôle de la légalité d'actes souvent importants. Ces conséquences sont en contradiction manifeste avec la disposition en question dont la fonction consiste précisément à éviter que l'avènement des deux nouveaux traités et leur insertion dans l'ordre juridique unique entraînent

des modifications dans les situations juridiques attribuées par le traité CECA aux institutions et aux États. Dans l'appréciation, sur la base du critère de l'article 232 du traité CEE, des problèmes soulevés par l'adoption de nouvelles dispositions et par la nécessité de les coordonner avec les dispositions existantes, il y a donc lieu de retenir que les traités CEE et CEEA n'ont pas modifié l'article 38, à tout le moins en ce qui concerne l'identification des actes attaquables.

On peut invoquer dans le même sens l'article 30 du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Il est libellé comme suit: «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..., à l'exception de celles qui revêtent la forme de modifications d'articles du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, pour lesquelles demeurent applicables les dispositions du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier». Cette disposition s'inspire manifestement de l'exigence à laquelle, comme nous l'avons vu, répond l'article 232 du traité CEE: laisser intactes les compétences attribuées à la Cour de justice par le traité CECA en excluant qu'elles puissent être affectées par la fusion des exécutifs de même que n'avait eu aucune incidence la création des nouvelles Communautés et l'unification simultanée des Assemblées et des Cours de justice.

Nous pouvons donc conclure que les dispositions conventionnelles adoptées

n'ont pas modifié l'article 38 du traité CECA. Dans ses conclusions présentées dans l'affaire 66/76, CFDT/Conseil (Recueil 1977, p. 311, en particulier p. 313), l'avocat général Reischl a d'ailleurs exprimé la même opinion. Il se trouve ainsi confirmé que la disposition en question prévoit aujourd'hui encore la possibilité d'attaquer les actes du Parlement y compris ceux qui concernent le fonctionnement de l'institution.

Pour étayer son interprétation de l'article 38, l'institution défenderesse avance ensuite un argument fondé sur la prétendue volonté effective des parties contractantes, suggérant quasiment une primauté de cette dernière sur les textes des traités. Elle a fait observer (mémoire du 22. 2. 1982, p. 13) que les traités CEE et CEEA — qui ne prévoient pas, à tout le moins explicitement, la possibilité d'attaquer les actes du Parlement — sont intervenus *après* le traité CECA et traduisent, par conséquent, le point de vue le plus récent des États en matière de contrôle juridictionnel de l'activité de cette institution. Compte tenu de cette orientation, il serait raisonnable d'interpréter l'article 38 dans un sens restrictif. Mais cette thèse doit également être rejetée: elle trouve dans les dispositions claires de l'article 232 du traité CEE un obstacle insurmontable. En effet, nous estimons qu'aux fins de l'interprétation, on ne peut recourir à un élément subjectif tel que celui qui est utilisé par la défense du Parlement, que lorsque les textes sont ambigus. Et, comme nous l'avons dit, il n'existe en l'espèce aucune ambiguïté.

En tout cas, la jurisprudence de la Cour vient étayer l'interprétation de l'article 38 que nous retenons ici. Comme nous le

savons, la Cour a interprété, dans l'arrêt précité rendu le 15 septembre 1981 dans l'affaire *Lord Bruce of Donington/Aspden*, les dispositions arrêtées par le Parlement pour réglementer le remboursement des frais et le versement des indemnités de ses membres. Bien que le dispositif se réfère d'une manière générale au «droit communautaire», les motifs examinent la mesure d'organisation qui régissait le paiement des frais de voyage et de séjour (*loc. cit.*, point 15). En ce qui concerne le fonctionnement de l'institution, cette mesure traduisait à l'évidence des compétences conférées à l'Assemblée par tous les trois traités; c'est-à-dire qu'il s'agissait d'un exemple typique d'acte «commun». Or le traité CECA confie à la Cour le contrôle, à titre préjudiciel, de la validité (qui n'est donc pas étendu également à l'interprétation) des seuls actes de la Haute Autorité et du Conseil (article 41 du traité CECA). Par contre, le traité CEE lui confie la compétence de se prononcer à titre préjudiciel «sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté» (article 177, alinéa 1, lettre b) et, partant, également des actes arrêtés par le Parlement. Lorsqu'il s'agit d'actes du Parlement qui, bien qu'ils se réfèrent au fonctionnement de l'institution, sont «communs» aux trois traités, surgit en termes inversés, le même problème d'interprétation que celui que soulève l'article 38 du traité CECA.

En effet, dans ces cas, l'interprète se trouve en présence de l'alternative suivante: soit reconnaître une portée large à l'article 177, en y soumettant les actes «communs» dans le sens décrit précédemment, soit exclure tout à fait cette catégorie d'actes du contrôle juridictionnel à titre préjudiciel. Rappelons que dans l'affaire 101/63, *Wagner/Fohrmann et Krier* (arrêt rendu le 12. 5. 1964, Recueil 1964, p. 381), la Cour s'est

heurtée à un problème similaire, c'est-à-dire celui de savoir si elle était compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les questions qui lui sont déférées au titre de l'article 177 du traité CEE dans la mesure où elles concernaient l'interprétation du traité CECA. La Cour a résolu l'affaire sans prendre position sur ce point et l'avocat général n'a pas non plus exprimé une opinion claire. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Lord Bruce of Donington*, la Cour s'est en revanche prononcée, encore que dans des termes pas tout à fait explicites, pour une interprétation extensive de l'article 177.

Cette orientation de la Cour traduit le développement d'une affirmation de caractère général faite dans l'arrêt déjà cité rendu le 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, *Commission/Conseil*. La Cour était appelée à établir si, en vertu de l'article 173 du traité CEE, les États membres et les institutions ne pouvaient attaquer que les actes produisant des effets obligatoires visés à l'article 189 du traité CEE ou bien «toutes dispositions prises par les institutions, quelle qu'en soit la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit» (voir les attendus 38 à 43); la Cour s'est engagée dans cette dernière voie qui suppose une interprétation extensive de l'article 173 du traité CEE.

C'est une orientation à laquelle il convient, à notre avis, de se rallier. Elle a pour fondement — il est utile de le rappeler — l'exigence d'assurer, d'une manière compatible avec les dispositions des traités, le contrôle juridictionnel le plus large et le plus exhaustif de la légalité des actes des institutions communautaires. Dans le cas du Parlement, cette exigence est aujourd'hui plus évidente que dans le passé puisqu'il a pris, grâce à

sa nouvelle représentativité, une importance plus grande qui est vraisemblablement destinée à s'accroître. Dans une lettre adressée à Benjamin Franklin, Andrew Jackson écrivait «la garantie de notre liberté réside dans la rivalité entre les juridictions, le président et le congrès». En l'occurrence, la rivalité n'est pas la basse impulsion de l'esprit que la morale générale réprouve; c'est le moteur du système de contrôles et de contre-poids sur lequel reposent les démocraties pluralistes avec leur éventail de droits fondamentaux. Nous nous permettons d'inviter la Cour à nourrir ce sentiment.

10. L'article 38 du traité CECA fonde donc la compétence de la Cour à connaître du présent recours. Il est à cette fin nécessaire et suffisant. Il n'y a donc pas lieu de prendre position sur la thèse qui tend à justifier cette compétence également sur la base de l'article 173 du traité CEE en lui donnant une interprétation extensive. D'ailleurs, la partie requérante l'a invoqué à titre subsidiaire.

11. Nous en venons à l'examen du fond. La défense du Grand-Duché soutient que la résolution du 7 juillet 1981, concernant «le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen» serait entachée des vices d'incompétence et de violation de formes substantielles: d'une part, en effet, selon les trois traités, il appartient aux gouvernements des États membres de décider du siège des institutions; d'autre part — ajoutée — la procédure d'approbation de la résolution s'est déroulée sans, que soit consultée la Commission juridique. Comme vous le savez, il appartient à la Cour de statuer sur les deux motifs d'in-

validité en vertu du dernier alinéa de l'article 38 du traité CECA qui, se référant au recours en annulation des délibérations de l'Assemblée, stipule: «seuls les moyens tirés de l'incompétence ou de la violation des formes substantielles peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours».

Commençons par le vice de violation des formes substantielles. A notre avis, le défaut de consultation de la commission juridique n'a pas d'incidence sur la validité de la résolution attaquée. Rappelons qu'en réglementant son activité, comme le lui permettent les articles 25 du traité CECA, 142 du traité CEE, 112 du traité CEEA, le Parlement a confié aux commissions, la mission d'examiner les questions qui leur sont soumises par l'Assemblée. Il est certes question dans le règlement de compétences «ratione materiae» des diverses commissions, et il envisage des conflits de compétence entre celles-ci; il nous semble, cependant, qu'il y ait lieu d'exclure que l'exécution des dispositions respectives revêt une importance externe. Sur ce plan, le dernier mot revient assurément à l'institution défenderesse dont les décisions, en ce qu'elles s'inspirent d'appréciations purement discrétionnaires, ne paraissent pas susceptibles d'un contrôle de la part du juge. Par ailleurs, l'on a entendu, en l'espèce, la commission politique qui a été considérée comme la plus apte à examiner l'implantation et l'organisation des activités parlementaires. A juste titre, tant il est vrai que le sujet «du siège» a des implications de nature essentiellement sinon exclusivement politiques.

12. Nous en venons au vice d'incompétence. La partie requérante soutient qu'en adoptant la résolution du 7 juillet

1981, le Parlement se serait substitué aux gouvernements des États membres dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont réservés en matière de choix du siège des institutions.

Aux fins de vérifier si, et le cas échéant, dans quelles limites, ce moyen est fondé, il est d'abord nécessaire de passer en revue les divers accords qui ont été réalisés de 1952 à aujourd'hui entre les gouvernements des États membres en matière d'implantation des institutions et de leurs services. Il conviendra ensuite d'analyser le contenu de la résolution du 7 juillet 1981 et nous nous demanderons si elle est ou non conforme à ces accords.

Deux points doivent cependant être clarifiés dès à présent. Il a été dit que les trois traités réservent aux États membres la compétence de décider du siège des institutions. Les dispositions qui entrent en ligne de compte sont les articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA sur lesquels nous nous sommes déjà penchés précédemment. Ils évoquent tous le «siège des institutions» sans distinguer entre siège provisoire et siège définitif. On peut donc se demander si les États disposent également du pouvoir exclusif de fixer les sièges provisoires. Nous pensons, sans aucun doute, que oui. Les termes que nous avons cités militent d'abord en ce sens: si les diverses dispositions utilisent le terme «siège» sans le qualifier, il est hautement probable que leur libellé vise les deux hypothèses. Et la probabilité devient certitude lorsque l'on ajoute à l'argument d'ordre littéral un argument «a contrario». Si elle était interprétée restrictivement, la réserve s'affaiblirait: à

travers des décisions présentées comme provisoires et, partant, comme subordonnées nominalement à un accord futur et définitif entre les gouvernements, les institutions finiraient en fait par soustraire à ces derniers une compétence qui leur a été conférée par les traités. Cela serait évidemment contraire à l'objectif parfaitement clair des dispositions: dénier aux organes communautaires tout pouvoir qui ait pour objet le choix des sièges.

Les dispositions précitées soulèvent ensuite une deuxième question: que faut-il entendre par «siège» d'une institution. Nous remarquons à cet égard que certaines sources parlent de «lieu de travail provisoire»: c'est ce que fait, par exemple, l'article premier de la «décision des représentants des gouvernements des États membres, relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés» dont le texte dispose: «Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les *lieux de travail provisoires* des institutions des Communautés» (c'est nous qui soulignons). D'autre part, la résolution du Parlement souligne à plusieurs reprises et en invoquant des motifs afférents au fonctionnement de l'institution, la nécessité d'un lieu de travail unique (voir, en particulier, le point 2 de la résolution). A notre avis, il y a identité absolue entre le siège et le lieu de travail; il n'existe pas de langue communautaire dans laquelle on n'entend pas par siège le lieu où l'organisme a ses bureaux et exerce, normalement, son activité. Il est probable que la décision précitée des gouvernements utilise l'expression «lieu de travail...» parce que le choix qu'elle a fait était annoncé comme provisoire et que le mot «lieu» apparaissait d'un point de vue général moins contraignant que le mot «siège». D'ailleurs, dans son préambule, il est précisé que ce choix est fait «sans

préjudice de l'application des articles 77 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 216 du traité instituant la Communauté économique européenne, 189 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique». Comment ne pas en déduire que la décision avait trait au siège sans pour autant régler le problème de fond, en préservant ainsi la compétence des gouvernements?

13. Ces problèmes de définition étant résolus, nous nous efforcerons de déterminer la portée des divers accords réalisés entre le gouvernement en ce qui concerne le siège du Parlement et la pratique qui s'est instaurée dans ce domaine.

Dans le cadre d'une conférence de presse tenue le 24 et le 25 juillet 1952 à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité CECA, les ministres des affaires étrangères des six pays ont déclaré que «la Haute Autorité et la Cour de justice commenceraient leurs travaux à Luxembourg et que l'Assemblée tiendrait sa première session à Strasbourg». Ils ajoutèrent ensuite que la décision définitive sur le siège serait prise à la lumière des résultats des négociations à entreprendre sur le statut de la Sarre (voir annexe 1 au mémoire en défense du Parlement du 14. 10. 1981). A la suite de cette décision, les réunions de l'Assemblée commune CECA ont non seulement commencé mais également continué de se tenir à Strasbourg, à de rares exceptions près; d'autre part, le secrétariat général a commencé à exercer son activité à Luxembourg parce que le Conseil s'y réunissait et que la Haute Autorité s'y était implantée avec ses services. Cette

situation est demeurée inchangée jusqu'à l'entrée en vigueur des traités de Rome.

La deuxième étape s'ouvre le 7 janvier 1958. Réunis à Paris, les ministres des affaires étrangères des six pays signataires convinrent «de réunir dans le même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays, aussitôt que cette concentration sera effectivement réalisable et en conformité avec les dispositions des traités. A l'effet de procéder au choix du siège, ils ont décidé de se réunir à nouveau avant le 1^{er} juin 1958». A la même occasion, ils décidèrent que «entre-temps, les commissions (seraient réunies) sur convocation de leurs présidents». En outre, «compte tenu du fait qu'aucun siège définitif ou provisoire (n'avait été) fixé, les gouvernements (recommandèrent) aux commissions de tenir leurs réunions à Val Duchesse (Bruxelles) ou à Luxembourg, en fonction de raisons d'ordre pratique et de facilités matérielles». Les ministres décidèrent enfin que «l'Assemblée se réunira à Strasbourg» (par le communiqué de presse de la conférence de Paris des ministres des affaires étrangères daté du 7. 1. 1958, annexe 2 au mémoire en défense du Parlement du 14. 10. 1981).

Le communiqué de presse que nous venons de citer porte le titre significatif de «siège» et montre que les gouvernements des six pays étaient parvenus à un accord suffisamment détaillé sur l'implantation de l'activité du Parlement. Il prévoyait explicitement que l'Assemblée se réunirait à Strasbourg. Sur ce point, on constate donc une confirmation de l'indication fournie par les ministres des affaires étrangères au cours de la conférence des 24 et 25 juillet 1952; à l'époque on s'était borné à déclarer que l'Assemblée tiendrait sa «première session» à Strasbourg; à présent on affirmait qu'elle se réunirait dans cette même

ville sans fixer aucune limite dans le temps. Le fait est, par ailleurs, que le nouvel accord reflète la pratique qui s'était instaurée au cours des années précédentes sur la base de l'indication prudente (ou seulement allusive) de 1952. Ajoutons qu'au cours de la même conférence ministérielle de 1958, l'activité des commissions fut également prise en considération ; pourtant, on ne fit que leur «recommander» de se réunir à Bruxelles ou à Luxembourg.

A la suite de tous ces accords, l'Assemblée continua de tenir ses sessions à Strasbourg tandis que le secrétariat continua de fonctionner dans la capitale du Grand-Duché. Quant aux réunions des commissions parlementaires, la pratique s'établit de les tenir surtout à Bruxelles, où s'étaient installés les exécutifs CEE et Euratom.

Il faut se demander ici quelle valeur revêtent les accords intergouvernementaux que nous venons de rappeler. La réponse part de la prémisse suivante: en matière de sièges des institutions et sur la base d'une réserve de compétence explicite prévue par les traités, les États opèrent en dehors du cadre communautaire et sont donc soumis aux règles traditionnelles qui régissent la conclusion des accords. Cela dit, il ne nous semble pas que les accords se présentent comme des accords en forme simplifiée, c'est-à-dire qu'ils sont de nature à entrer en vigueur sans que la ratification soit nécessaire, par la signature des plénipotentiaires. A notre avis, ils sont dépourvus de caractère juridique. Cette hypothèse s'appuie surtout sur la circonstance que leur contenu ne résulte que de communiqués de presse: en effet, une forme de ce genre fait sérieusement douter que les parties entendent assumer des obligations juridiques précises.

14. L'implantation du Parlement — c'est la troisième étape — a été mieux définie sept années plus tard, dans le cadre des négociations relatives à l'institution d'un Conseil unique et d'une Commission unique des Communautés européennes. L'accord conclu au terme de ces négociations (8 avril 1965) prévoit, en effet, à l'article 37, que «sans préjudice de l'application» des articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE, 189 du traité Euratom et 1 du protocole sur le statut de la Banque européenne d'investissement (qui, à l'alinéa 2, stipule: «Le siège de la Banque est fixé du commun accord des gouvernements des États membres»), «les représentants des gouvernements des États membres arrêtent d'un commun accord 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». Le même article ajoute au deuxième et dernier alinéa: «la décision des représentants des gouvernements des États membres entrera en vigueur à la même date que le présent traité».

Sur la base (mais, comme nous le verrons, pas uniquement sur la base) de la disposition précitée, les représentants des gouvernements des États membres adoptèrent, simultanément avec le traité sur la fusion des exécutifs, une décision de 13 articles «relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés». Comme le précise son préambule, en prenant cette décision, les parties contractantes reconnaissaient qu'il y avait lieu, à l'occasion de la fusion des exécutifs et «en vue de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg» (nous constatons incidem-

ment que cette formule reproduit, presque à la lettre, l'article 37 de l'accord de base) «de fixer les lieux de travail provisoires de certaines institutions et de certains services à Luxembourg».

Les dispositions de la décision qui concernent d'une manière quelconque l'activité du Parlement sont essentiellement les articles 1, 4 et 12. Parmi ceux-ci, le plus explicite au regard des aspects qui nous intéressent ici, est l'article 4. Il dispose: «le secrétariat général de l'Assemblée et ses services restent installés à Luxembourg». Relevons immédiatement qu'une prescription analogue ne figure pas dans les accords de 1952 et de 1958. De toute façon, à partir de 1958, la pratique s'était précisément établie en ce sens; et cela s'explique parce que la formule «restent installés» a été utilisée. L'article premier, en revanche, a une portée générale en ce qu'il se réfère aux lieux de travail provisoires de tous les organes communautaires, y compris le Parlement; il stipule que «Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des institutions des Communautés». La disposition doit être lue *per relationem*, c'est-à-dire au regard des accords précédents qui, pour ce qui nous intéresse ici, indiquaient Strasbourg comme lieu de déroulement des sessions plénières. Le fait que la décision doive être interprétée à la lumière des accords intergouvernementaux apparaît ensuite encore plus clairement dans l'article 12. Celui-ci stipule: «sous réserve des dispositions qui précèdent, la présente décision n'affecte pas les lieux de travail provisoires des institutions et services des Communautés européennes tels qu'ils résultent de décisions antérieures des gouvernements, ainsi que le regroupement des services qu'entraîne l'institution d'un Conseil unique et d'une Commission unique».

Nous pouvons donc en conclure que les accords de 1958 ont acquis le caractère contraignant dont ils n'étaient pas initialement pourvus en raison de la référence qui y est faite dans la décision de 1965.

15. La défense du Parlement s'efforce cependant d'accréditer une interprétation restrictive de cette décision en mettant l'accent sur son lien avec l'article 37 du traité sur la fusion des exécutifs. Cette connexité exclurait, en effet, qu'en l'adoptant les États membres aient exercé la compétence de choisir le siège des institutions telle que la prévoient les traités de Paris et de Rome. Et il est évident qu'une décision qui n'est pas prise en application des traités ni lierait pas l'institution attaquée (voir mémoire du Parlement déposé les 23. 2. 1982, p. 28). Or, nombreuses sont les considérations qui nous interdisent d'adhérer à la thèse ainsi résumée.

D'abord, il est très douteux que le contenu de la décision litigieuse ne soit pas conforme à l'article 37. Comme nous le savons, cette dernière disposition prévoit que les représentants des gouvernements arrêtent «les dispositions nécessaires en vue de régler certains problèmes particuliers au grand-duché de Luxembourg». Or, tous les articles de la décision (à l'exception de l'article 13 qui a trait à la procédure et concerne la date de son entrée en vigueur) affectent, en tout ou en partie, les intérêts spécifiques luxembourgeois. Certes, quelques dispositions prennent en considération les intérêts d'autres pays: ainsi, l'article 1, qui

mentionne Bruxelles et Strasbourg (en plus du Luxembourg) comme lieux de travail provisoires des institutions communautaires, et l'article 6, qui indique Bruxelles (encore une fois, en plus de Luxembourg) comme lieu de réunion du comité monétaire. Toutefois, en y regardant de près, il apparaît qu'elles ne font également que mieux préciser la position luxembourgeoise, en tenant évidemment compte des intérêts contradictoires.

Admettons, en tout cas, que la décision sort des limites fixées par l'article 37; ce n'est pas pour autant que l'on pourrait la considérer comme entachée du non-respect de la prétendue délégation et, partant, comme non contraignante pour le Parlement. A notre avis, en effet, elle trouve sa base juridique moins, et pas seulement, dans l'article 37, que dans les articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et, en ce qui concerne le siège de la BEI à laquelle se réfère l'article 5, dans l'article premier du protocole relatif à cette institution. Il ne nous semble donc pas possible de parler d'une véritable délégation et, partant, d'invoquer l'inobservation de celle-ci. La défense du parlement ne partage pas ce point de vue. L'article 37 — observe-t-elle — commence par la formule: «sans préjudice de l'application des articles» 77 du traité CECA, 216 du traité CEE, 189 du traité CEEA et 1 du protocole sur les statuts de la BEI: c'est cette phrase qui exclurait qu'en adoptant la décision en question, les gouvernements ont exercé les pouvoirs que leur confèrent les traités.

Mais il n'en est pas ainsi. Nous pensons que la phrase (reprise ensuite dans le préambule de la décision) s'explique d'une manière beaucoup plus simple et rationnelle: en l'introduisant, les États intéressés ont simplement voulu préciser que les choix qu'ils s'approprieraient de faire

auraient un caractère provisoire et qu'en conséquence, leur pouvoir de décider du siège des institutions à titre définitif et d'une manière éventuellement différente, demeurerait intact. Ce n'est donc pas en s'appuyant sur cette phrase que l'on peut nier le rapport entre la décision de 1965 et la compétence des gouvernements qui se fonde directement sur les traités de Paris et de Rome. On ne peut pas non plus invoquer contre ce rapport l'idée que la décision vise simplement à fixer (d'ailleurs partiellement) les lieux de travail provisoires des institutions. Nous avons déjà dit que les dispositions des traités ne se bornent pas à prévoir les sièges définitifs; lesdits lieux de travail font également l'objet de leurs dispositions.

Enfin, nous ne pensons pas qu'il soit pertinent, pour corroborer la thèse du Parlement, d'invoquer la forme que revêt la décision. Pourquoi la forme? Parce que, alors, que le traité sur la fusion des exécutifs entre en vigueur selon la procédure de la ratification (voir l'article 38 correspondant), la décision apparaît dans le droit par des modalités différentes: l'article 37, alinéa 2 du traité de fusion prévoit en effet que «la décision des représentants des gouvernements des États membres entrera en vigueur à la même date que le présent traité» et une disposition identique figure dans l'article 13 de la décision elle-même. Ce lien entre la décision et le traité corroborerait l'impression que la première est subordonnée au second et tendrait, encore une fois, à exclure qu'en adoptant la première, les gouvernements ont exercé un pouvoir découlant directement des traités CECA, CEE et Euratom.

Mais l'argument est fragile. On ne peut que déduire de la procédure prévue pour l'entrée en vigueur de la décision qu'elle a la nature d'un accord en forme simpli-

fiée, c'est-à-dire qu'elle est susceptible de prendre effet par la signature des plénipotentiaires, sans qu'il soit besoin de la ratifier. Le lien que les dispositions précitées établissent entre les deux sources revêt donc une signification limitée: il implique seulement que la procédure de formation de la décision est achevée par la signature et que la sortie de ses effets est subordonnée, pour d'évidentes exigences de coordination, à l'entrée en vigueur du traité de fusion.

16. Examinons à présent en quels lieux le Parlement a exercé son activité au cours de la période comprise entre le mois d'avril 1965, date de la décision dont nous venons de traiter, et la quatrième étape des événements qui nous intéressent: le mois de mars 1981 au cours duquel les chefs d'État et de gouvernement de pays membres, réunis à Maastricht dans le cadre du Conseil européen, ont pris position sur le siège des institutions.

Pendant deux années encore, les sessions eurent lieu à Strasbourg. Ce n'est que le 19 juillet 1967 que, pour la première fois, cet usage s'est interrompu: sur la base d'une décision prise par le bureau de la présidence lui-même (document PE 17.995, BUR, annexe 4 au mémoire en défense du Parlement du 14. 10. 1981), le Parlement a tenu une session d'un jour à Luxembourg. Par la suite, les sessions de courte durée ont généralement été tenues dans cette même ville. Un tableau produit par la partie défenderesse et qui n'a pas été contesté, (annexe 5 au mémoire en défense du 14. 10. 1981) indique qu'au cours de la période

1966-1978, le Parlement a convoqué 87 sessions à Strasbourg pour un total de 409 jours, et 57 à Luxembourg pour un total de 190 jours. A partir d'un certain point, la France a réagi: par lettre du 4 février 1971, adressée au président du Parlement (voir annexe 6 du mémoire précité), le ministre des affaires étrangères de ce pays a exprimé la préoccupation de son gouvernement. En 1971, le bureau de la présidence a décidé que sur onze sessions de l'Assemblée, cinq seraient tenues en dehors de Strasbourg: un fait — a-t-il observé — de trop grande importance pour pouvoir être imputé à des circonstances exceptionnelles. Le ministre a en outre fait remarquer qu'une telle pratique n'était conforme «ni aux dispositions des traités de Paris et de Rome, qui réservent aux gouvernements des États membres la compétence de fixer le siège des Communautés, ni aux décisions que ces gouvernements ont prises pour définir les lieux de travail provisoires des institutions communautaires». En effet — poursuivait le ministre — ces décisions «qu'il s'agisse de celle du 7 janvier 1958 selon laquelle l'Assemblée se réunira à Strasbourg ou de celle d'avril 1965 qui, sur ce point, a confirmé la précédente, ne laissent aucun doute sur le fait que Strasbourg est le lieu de travail provisoire de l'Assemblée au moins en ce qui concerne la tenue de ses sessions».

Le 8 mars 1971 (voir annexe 7 au mémoire en défense du 14. 10. 1981), le président a répondu au gouvernement français en expliquant que la décision de tenir certaines sessions à Luxembourg plutôt qu'à Strasbourg était dictée par deux difficultés pratiques: celle de transférer à chaque fois les services du secrétariat de Luxembourg à Strasbourg pour la durée des sessions et celle de concilier le travail de la Commission «dont le lieu

d'activité habituel est Bruxelles», avec le fonctionnement de l'Assemblée à Strasbourg.

Le ministre français des affaires étrangères s'est de nouveau adressé au président du Parlement par une lettre du 26 janvier 1973 (voir annexe 8 au mémoire en défense du 14. 10. 1981) pour lui faire part de la préoccupation que causait à son gouvernement l'usage adopté par l'Assemblée «de tenir chaque année un certain nombre de ses sessions à Luxembourg», d'autant plus que, selon le calendrier pour l'année 1973, et pour la première fois, certaines sessions de longue durée y seraient tenues. Il réitéra qu'une telle pratique n'était conforme ni aux traités de Paris et de Rome ni aux décisions prises par les gouvernements en 1958 et en 1965.

En 1977, on enregistre ensuite une prise de position du président du Conseil de ministres des Communautés. Le 22 septembre, répondant à une lettre que lui avait adressée le président du Parlement pour signaler les besoins matériels engendrés par le fonctionnement de cette institution en trois lieux différents — Strasbourg, Luxembourg, Bruxelles — (voir annexe 9 au mémoire précité du 14. 10. 1981), il déclara 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»: ces lieux «sont Strasbourg ainsi que Luxembourg, où restent installés son secrétariat général et ses services». Dans la même lettre, le président affirma: «chacun sait, d'autre part, que les commissions parlementaires ont accoutumé de se réunir également à Bruxelles, avec le minimum d'infrastructures nécessaires pour assurer

le fonctionnement de telles réunions» (voir annexe 10 au mémoire précité du 14. 10. 1981). La position ainsi exprimée par le Conseil reçut l'adhésion du gouvernement luxembourgeois dont le président, par lettre du 19 janvier 1978 (voir annexe 12 au mémoire précité) relève, entre autres: «aux termes de la décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions en date du 8 avril 1965, ces lieux sont Strasbourg et Luxembourg où restent installés le secrétariat de l'Assemblée ainsi que certains de ses services».

Le 22 septembre 1978, suit une nouvelle protestation du gouvernement français. Par lettre adressée au président du Parlement, le ministre des affaires étrangères manifeste de nouveau sa vive préoccupation à l'égard des décisions arrêtées le 14 septembre précédent par le bureau de la présidence de l'Assemblée qui, en établissant le calendrier pour le premier semestre 1979, avait prévu la tenue à Luxembourg d'un certain nombre de sessions. Après avoir répété qu'en vertu des décisions prises en 1958 et en 1965, Strasbourg est «le lieu de réunions unique de l'Assemblée» le ministre devait affirmer: «la pratique qui s'est progressivement instaurée de tenir certaines sessions de courte durée à Luxembourg est en contradiction avec ces décisions et n'a reçu à aucun moment l'aval des gouvernements» (annexe 15 au mémoire précité).

Il convient encore de signaler une lettre du 10 octobre 1978 adressée par le président du Conseil de ministres des Communautés au président du Parlement dans laquelle il rappela que «les gouvernements des États membres (ont estimé) qu'il n'y (avait) pas lieu de modifier ni en droit ni en fait les dispositions actuelle-

ment en vigueur touchant les lieux de travail provisoires de l'Assemblée» (voir annexe 16 au mémoire précité).

En 1979, finalement, le Parlement fut élu au suffrage universel. Il tint ses deux premières sessions entre le mois de juillet de cette année et le mois de juin 1980 à Strasbourg; il tint, en outre, entre le mois de juin 1980 et le mois de février 1981, quatre sessions à Luxembourg où un nouveau grand hémicycle avait été construit entre-temps. L'élection directe et l'augmentation considérable du nombre des parlementaires ont aggravé et rendu plus pressant le problème des lieux de travail au point que, par mémorandum du 16 septembre 1980, le gouvernement français proposa aux «gouvernements des autres États membres d'engager sans tarder des conversations pour dégager, en application des articles 77 (CECA) 216 (CEE) et 189 (CEE), une solution satisfaisant à cette question» (voir annexe 5 à la requête).

A la suite également de cette initiative, l'institution attaquée a, le 20 novembre 1980, adopté une résolution «sur le siège du Parlement européen» dans laquelle elle demandait aux gouvernements des États membres de trancher la question avant le 15 juin 1981, en affirmant que, «dans le cas où les gouvernements des États membres n'auraient pas pris leurs décisions à la date susvisée, le Parlement n'aurait pas d'autre choix que de prendre lui-même les dispositions nécessaires pour améliorer ses propres conditions de fonctionnement» (JO C 327 du 15. 12. 1980, p. 49). En conséquence, l'Assemblée rejeta le 12 janvier 1981 le calendrier proposé par le bureau de la présidence qui prévoyait, pour le premier semestre de 1981, deux sessions à Luxembourg conformément à la pratique suivie au cours des dernières années. Puis, au cours de la session plénière du 13 mars, elle approuva un calendrier différent. Aux termes de celui-ci, les

sessions auraient dû être tenues exclusivement à Strasbourg au cours de la période du 23 mars au 18 décembre de cette année (voir JO C 77 du 6. 4. 1981, p. 70).

Cette décision a suscité la réaction luxembourgeoise. Le 17 mars 1981, le ministre des affaires étrangères du Grand-Duché s'est adressé par lettre au président du Parlement en lui exprimant la préoccupation ressentie par son gouvernement du fait qu'aucune session ne serait tenue à Luxembourg au cours du deuxième semestre de 1981 (voir annexe 18 au mémoire précité du 14. 10. 1981).

Mais l'initiative que le gouvernement français avait prise en septembre 1980 eut également d'autres effets. Le 26 et le 27 mars 1981, réunis à Maastricht à l'occasion du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement abordèrent le problème du siège des institutions. L'on a eu connaissance des conclusions de cette réunion par le communiqué qui figure dans le bulletin des Communautés européennes n° 3 de 1981. Il en ressort que «les chefs d'État et de gouvernement ont décidé à l'unanimité de confirmer le statu quo en ce qui concerne les lieux de travail provisoires des institutions européennes» (loc. cit. p. 9).

Par la suite (à la fin du mois de juin 1981) les inconvénients imposés à l'Assemblée du fait de la dispersion de son activité en des lieux divers, ont amené les représentants des gouvernements à se réunir en conférence. Les conclusions de leur rencontre furent les suivantes: «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 ...» (voir annexe 7 à la requête).

Enfin, le 7 juillet 1981, c'est-à-dire quelques jours seulement après la conférence que nous venons d'évoquer, le Parlement a adopté la résolution qui fait l'objet de la présente procédure.

17. Nous analyserons ci-après le contenu et la portée de cette résolution. Dans l'immédiat, posons-nous la question de savoir, compte tenu de la pratique instaurée depuis 1965 et des accords réalisés à Maastricht et au cours de la conférence de la fin du mois de juin 1981, si des faits nouveaux, qui ont eu dans une certaine mesure une incidence sur l'implantation provisoire du Parlement, tel qu'il résulte de la décision de 1965 et des accords précédents (sur ce point voir ci-dessus, en particulier le paragraphe 14), se sont produits. Disons immédiatement qu'à notre avis, la situation juridique n'a pas connu de modification. Les droits et les obligations des États membres, d'une part, la position de l'institution défenderesse, d'autre part, sont demeurés ceux que la décision précitée avait clairement définis.

Il convient de répéter qu'à partir de cette décision et d'une pratique désormais largement établie, les services et l'activité du Parlement paraissent implantés de la manière suivante: Strasbourg est le lieu où se tiennent les sessions; Luxembourg est le siège du secrétariat et des services; la Parlement convoque les commissions à

Bruxelles. Par rapport à ce cadre, la nouveauté la plus significative, entre 1965 et 1981, réside dans le choix de Luxembourg comme lieu des sessions conjointement avec Strasbourg. Cette pratique et les accords successifs du mois de mars et du mois de juin 1981, peuvent-ils être considérés comme des sources de droit au sens de la technique juridique et, partant, sont-ils de nature à situer à Luxembourg une partie des sessions plénières?

Comme nous l'avons déjà indiqué, nous ne pensons pas qu'ils puissent le faire: cela pour plusieurs raisons. Ainsi, en ce qui concerne la pratique consistant à tenir à Luxembourg certaines sessions: elle nous paraît soumise à trop de limites pour qu'il en découle des modifications à une situation juridique fondée sur une décision formelle comme l'était la précédente. Les principes qui régissent les rapports entre des règles écrites et l'usage ne font pas l'unanimité. D'aucuns doutent que pour modifier le contenu d'un traité multilatéral (c'est ainsi que l'on peut qualifier l'accord de 1965) il suffit que les parties contractantes adoptent une attitude commune et répétée dans le temps. En tout état de cause, dans le cas de notre pratique, ces conditions n'existent pas non plus. Il suffit d'observer qu'elles ne durent que depuis 13 ans (de 1967 à 1980) et que tous les États intéressés n'y adhèrent pas. Il est significatif qu'un État au moins — la France — ait adressé de nombreuses protestations au président de l'Assemblée en répétant toujours que les accords de Paris de 1958 et la décision de 1965 mentionnaient uniquement Strasbourg comme lieu provisoire des sessions. On se souvient des notes du ministre des affaires étrangères français au président du Parlement en date des 4 février 1971, 26 janvier 1973, 22 septembre 1978, du

mémorandum du gouvernement français du 16 septembre 1981 et des deux lettres conformes du président du Conseil de ministres des Communautés (22 septembre 1977 et 10 octobre 1978).

affectée. Cela étant, nous ne voyons qu'une, et une seule, interprétation raisonnable: il y a lieu de considérer que les accords de 1981 confirment ceux de 1965.

On ne saurait attribuer des effets modificatifs plus étendus aux accords des mois de mars et juin 1981. A cet égard, la formule très concise («confirmer le statu quo») de l'accord conclu à Maastricht nous paraît déterminante, alors que rien n'y est ajouté par la conférence de la fin du mois de juin au cours de laquelle on se borne à préciser que la décision de Maastricht a été adoptée par les gouvernements dans l'exercice de la compétence que leur réserve l'article 216 du traité CEE. Nous avons dit que cette formule était concise; mais, précisément pour cette raison, nous aurions pu dire également ambiguë. Voire volontairement ambiguë. En effet, à quoi les gouvernements ont-ils voulu faire allusion en parlant de «un statu quo»? Aux accords antérieurs ou à la pratique qui s'était établie par la suite? Faute d'indications explicites ou indirectes en sens contraire, la décision de Maastricht nous paraît devoir être interprétée conformément aux accords de 1965. Si les gouvernements avaient voulu modifier de quelque façon que ce soit ces accords, ils auraient utilisé des termes moins obscurs ou polyvalents et ils auraient peut être donné à leur accord des formes différentes. Nous nous doutons — disons même que nous sommes certains — que l'un ou l'autre des pays intéressés a été amené à accepter la formule «statu quo», convaincu qu'elle sanctionnait une innovation par rapport à l'ancien régime. Toutefois, il est non moins certain que beaucoup — la plupart — des pays ont donné leur assentiment, convaincus que la décision de 1965 n'en serait pas

18. Il est temps d'examiner la résolution adoptée par le Parlement le 8 juillet 1981 (JO C 234 du 14. 9. 1981, p. 22). A cet égard, la première chose à faire est d'en vérifier les différents aspects. Puis, eu égard aux résultats de cet examen, il faudra établir si, et dans quelle mesure, elle est compatible avec les accords réalisés par les États membres en ce qui concerne le siège.

Résumons brièvement le contenu de l'acte. Le préambule, très long (il comporte 23 considérants), passe en revue les diverses phases des événements qui ont pour objet le siège, de la décision de 1965 à la conférence de Maastricht, et il relève les difficultés objectives que l'institution défenderesse rencontre dans l'exercice de son activité parce qu'elle ne dispose pas d'un lieu de travail unique. Il confirme en outre que les États membres auraient, en vertu des traités «le pouvoir et l'obligation de fixer d'un commun accord le siège des institutions» (voir le premier considérant), il demande (comme la résolution précédente du 20. 11. 1980 déjà citée) «que la décision sur le siège du Parlement européen soit arrêtée après concertation avec le Parlement européen» et observe que «cette procédure, à l'instar de celle qui existe entre le Parlement européen et le Conseil, est justifiée par les répercussions financières considérables qui découlent

de la fixation du siège» (voir le 19^e considérant).

La dernière partie de la résolution s'articule en quatre points: dans le premier, elle «engage les gouvernements des États membres à respecter l'obligation que leur assignent les traités et à fixer... un siège unique pour les institutions de la Communauté» en engageant à cette fin une procédure de concertation; dans le deuxième, le Parlement affirme «qu'il est essentiel de concentrer son travail dans un seul lieu»; dans le troisième, il décide d'une série de mesures à adopter à titre provisoire «dans l'attente de l'application définitive d'un lieu unique pour les sessions et les réunions»; enfin, dans le quatrième point, il charge son président de transmettre la résolution aux gouvernements des États membres, au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux autres institutions de la Communauté. Le point sur lequel nous devons nous pencher est naturellement le troisième. Il se divise à son tour en trois parties (signalées par les lettres a), b) et c) que nous devons examiner séparément.

19. Mais avant d'entreprendre cette analyse, il est utile de répondre à une question d'ordre général. Selon la partie requérante, la résolution litigieuse excéderait le pouvoir d'organiser ses structures administratives et son fonctionnement que détient l'institution défenderesse comme toute autre institution. Pour le démontrer, la partie requérante s'appuie cependant davantage sur le contexte dans lequel elle a été adoptée que sur le contenu de la résolution. Elle nous invite à consulter les actes parlementaires: ils feraient clairement apparaître la volonté de l'assemblée de ne pas s'en tenir aux accords intergouvernementaux, surtout

en ce qui concerne le transfert du personnel. Disons immédiatement que cette approche ne nous paraît pas correcte.

En effet, les travaux de l'Assemblée ne contiennent aucun élément qui éclaire de quelque manière que ce soit la résolution. L'examen suggéré par la partie requérante tend à la conclusion que les actes contiennent tout et le contraire de tout. Ainsi, de nombreux parlementaires ont réellement cru décider du siège; ainsi, la mise en demeure visée à la résolution déjà citée du 20 novembre 1980 peut indirectement laisser à penser que le Parlement s'est substitué aux gouvernements dans le choix du siège (rectius: des sièges). Mais des indications en sens contraire ne manquent pas. A titre d'exemple, l'Assemblée a rejeté une série d'amendements qui, s'ils avaient été accueillis, auraient nettement qualifié la résolution comme une décision en matière de siège. La somme de tant d'ambivalences est égale à zéro. D'ailleurs, lorsqu'un acte émane de l'Assemblée, il est de bonne règle de l'interpréter en s'appuyant dans la mesure du possible sur le texte adopté par l'Assemblée.

Nous passons à présent à l'examen point par point de la résolution.

20. Sous la lettre a) figure la décision «de tenir ses séances (de l'Assemblée)... à Strasbourg». La formule implique l'intention de ne plus tenir de sessions à Luxembourg, à tout le moins, jusqu'à ce que soit adoptée une décision modifiant celle que nous sommes en train d'examiner. Peut-on dire qu'elle viole la réserve de compétence que reconnaissent

aux États les articles 77 du traité CECA, 216 du traité CEE et 189 du traité CEEA déjà mentionnés à plusieurs reprises? Nous ne le pensons pas et nous en expliquons les raisons.

Nous avons déjà montré qu'aux termes des accords conclus jusqu'à présent entre les gouvernements des pays membres, Strasbourg est le lieu de travail provisoire du Parlement en ce qui concerne les sessions. Il est donc impossible d'accuser le Parlement de s'être substitué aux États lorsqu'il a décidé de tenir ses sessions précisément à Strasbourg; par la décision visée sous la lettre a) il s'est borné à enregistrer et à mettre en œuvre les décisions prises par les gouvernements. En revanche, il est vrai que cette décision déçoit dans une certaine mesure l'attente de l'État requérant. Nous savons qu'à partir de 1967, un certain nombre de sessions annuelles se sont toujours tenues à Luxembourg; c'est pourquoi le changement d'orientation que ce point de la résolution comporte, affecte des intérêts luxembourgeois. Toutefois, ces intérêts ne revêtent pas un caractère juridique. Les accords intergouvernementaux qui déterminent le siège des institutions et, en particulier, celui, ou mieux, ceux concernant le Parlement, ne reconnaissent en effet pas Luxembourg comme le lieu où se tiennent les sessions; comme nous l'avons déjà vu, la pratique qui s'est instaurée entre 1967 et 1980, ne pouvait pas les modifier.

Une précision s'impose cependant. Ce que nous venons de dire n'implique pas que la décision de tenir certaines sessions en dehors de Strasbourg soit contraire aux accords conclus en 1965 et confirmés en 1981. Il n'y a pas de contradiction dans la mesure où elle traduit des pouvoirs d'organisation

fondés tant sur les principes généraux qui président au fonctionnement de toute structure publique que sur les dispositions des traités qui habilitent le Parlement à se doter de son propre règlement interne (article 25 du traité CECA, 142 du traité CEE et 112 du traité CEEA). Sous réserve des caractères spécifiques des divers cas d'espèce, on peut en somme affirmer qu'une décision comme celle que nous sommes en train d'examiner (et il pourrait encore y en avoir dans le futur) est légitime lorsqu'elle remplit deux conditions: la première est qu'elle doit se fonder sur des circonstances particulières dictées avant tout par le bon fonctionnement de l'institution; la seconde est que le nombre et la durée des sessions tenues en dehors de Luxembourg ne prennent pas des proportions de nature à fausser la signification des accords intergouvernementaux en vigueur.

21. Sous la lettre b) figure ensuite la décision «de tenir généralement à Bruxelles les réunions de ses commissions et de ses groupes politiques». Ayant retenu une notion large du siège, en tant que lieu (ou lieux) où l'institution a ses services et fonctionne habituellement, nous estimons évidemment que la localisation de ces organes et de leur activité relève de la compétence des gouvernements. En conséquence, il nous semble que, sur ce plan également, la résolution ne s'écarte pas des accords intergouvernementaux; nous estimons donc que le grief d'incompétence que le Grand-Duché formule à son égard, est sans fondement.

Essayons d'exposer le contenu des accords précités en ce qui concerne le lieu où les commissions et les groupes

travaillent. Nous avons déjà vu que les accords de 1958 ne prévoient qu'une seule des activités du Parlement et, précisément, des réunions plénières. Toutefois, entre 1958 et 1965 (et ensuite encore jusqu'en 1981) les commissions se sont généralement réunies à Bruxelles. Elles l'ont fait parce que Bruxelles abritait le siège des exécutifs communautaires aux missions desquels le travail des commissions est très étroitement lié. Il s'agit donc d'une pratique rationnelle et, qui plus est, d'une pratique que les États n'ont jamais contestée. Nous en déduisons que nous sommes en présence d'un accord tacite dont la valeur juridique n'est pas différente de celle des accords de 1958 et qui est, à l'instar de ceux-ci, confirmé par la décision de 1965. Deux éléments dans le texte démontrent en effet que l'on peut parler de confirmation: la formulation large de l'article premier de la décision aux termes duquel — outre Strasbourg et Luxembourg — Bruxelles *continue à être* le lieu de travail provisoire de la Communauté; et les dispositions de l'article 12 qui exceptent les «lieux de travail provisoires des institutions et services des Communautés ... tels qu'ils résultent de décisions antérieures des gouvernements ...».

Comme nous l'avons déjà dit (voir ci-dessus, paragraphe 14), ces rappels confèrent une valeur juridique aux accords précédents. Nous pouvons donc en déduire que le fait, pour le Parlement, de faire fonctionner ses commissions dans la capitale belge, se justifie sur le plan technique. Signalons, comme preuve de cette déduction, que le président du Conseil de ministres des Communautés déclarait, dans une lettre du 22 octobre

1977, adressée au président du Parlement (voir annexe 10 au mémoire en défense du 14. 10. 1981): «chacun sait ... que les commissions parlementaires ont accoutumé de se réunir ... à Bruxelles, avec le minimum d'infrastructures nécessaires pour assurer le fonctionnement de telles réunions». C'est une formule éloquente. Mais, qui plus est, la pratique administrative interne du Parlement vient confirmer que Bruxelles a toujours été considérée comme lieu de travail normal des commissions. Cela se trouve démontré par le fait (rappelé au cours de la procédure orale par le représentant de l'institution défenderesse) qu'avant de se réunir à Bruxelles, les commissions n'ont jamais transmis au bureau de la présidence la demande motivée correspondante, comme le prévoit, pour les réunions qui doivent se tenir en dehors du siège, l'article 10, paragraphe 3, du règlement intérieur.

On peut parler plus nettement des groupes politiques. En effet, ni les accords de 1958 ni ceux de 1965 (et d'autant moins ceux, purement confirmatifs, de 1981) ne les mentionnent de quelque manière que ce soit. Pourquoi? La défense de la partie requérante justifie ce silence par la plus grande indépendance dont bénéficient les groupes en raison de leur structure et de leur rôle. L'explication nous semble convaincante. Mais force est alors d'admettre qu'au moins sur ce plan, le Parlement dispose d'une certaine liberté de décision: une liberté qui s'appuie sur le pouvoir d'organisation interne de l'institution et sur la spécificité des groupes politiques alors qu'elle est limitée par les accords existants en ce qui concerne le lieu de travail

(nous songeons surtout à l'implantation à Luxembourg du secrétariat et des services qui se répercute indirectement sur toute l'activité de l'Assemblée) et par la réserve de compétence reconnue aux États en matière de siège. Ajoutons — et ce n'est pas une donnée de moindre importance — que la pratique de tenir généralement à Bruxelles les réunions des groupes politiques n'a jamais suscité de réactions de la part des gouvernements.

télécommunication modernes et autres techniques les plus avancées, aptes à faciliter la coopération entre les institutions. Pour les mêmes raisons, le quatrième alinéa n'est pas contesté dans la mesure où il a trait aux mesures à adopter en ce qui concerne les points indiqués dans les deuxième et troisième alinéas. En revanche, le premier alinéa, qui concerne directement le secrétariat et les services, appelle d'autres remarques.

22. Sous la lettre c) figure enfin la décision: — de revoir «le fonctionnement du secrétariat et des services techniques ... pour répondre aux exigences visées sous a) et b), notamment en vue d'éviter qu'une grande partie des effectifs du Parlement ne doive se déplacer constamment»; — de faire appel, à cet effet, «dans la mesure la plus large qui soit, aux moyens de télécommunications les plus modernes, tant pour les contacts personnels que pour la transmission des documents»; — «d'utiliser les techniques les plus avancées pour faciliter la coopération entre les institutions», étant entendu que «les liaisons routières, ferroviaires et aériennes entre les principaux centres de l'activité communautaire doivent être améliorées»; — de faire préciser, par les organes compétents du Parlement et «sous l'égide du président et du bureau élargi ... les mesures à prendre», d'en évaluer le coût et de faire présenter «au Parlement, avant la fin de l'année, un rapport assorti des propositions qui s'imposent».

Comme nous l'avons déjà mentionné, il prévoit que le fonctionnement du secrétariat et des services doit être revu pour éviter le déplacement des effectifs d'un siège à l'autre. Les deux alinéas suivants indiquent certes une série de mesures qui devraient réduire ces déplacements; mais il ne nous semble pas raisonnable d'interpréter la disposition en question à la lumière de ces alinéas. En d'autres termes, nous ne pensons pas que le Parlement ait décidé de remédier à l'inconvénient précité uniquement en se dotant de moyens de télécommunication plus modernes et de matériels techniques plus avancés. La proposition du premier alinéa a une portée générale (au point que dans la décision elle a fait l'objet d'un point particulier); c'est pourquoi elle implique également, à notre avis, le transfert de personnel de Luxembourg vers d'autres localités, et particulièrement Bruxelles.

A l'évidence, le deuxième et le troisième alinéas ne posent pas de problèmes. Nul ne peut mettre en doute qu'il relève de la compétence du Parlement de réorganiser ses services en utilisant des moyens de

Cela soulève essentiellement deux problèmes. Il s'agit d'abord de savoir si la décision attaquée est a) purement préparatoire, c'est-à-dire insérée dans une procédure, dans une sorte de situation se créant graduellement et dont seule l'issue produit des effets juridiques, ou b) apte, d'une manière autonome, à

produire des effets juridiques externes et, partant, susceptible de contrôle juridictionnel. Le deuxième problème (logiquement subordonné au premier) consiste à établir si, et dans quelles limites, la décision, tout en concernant l'affectation du personnel, est compatible avec les accords intergouvernementaux conclus en la matière.

23. Sur le premier point, il nous semble plus exact de voir dans la résolution attaquée un acte produisant des effets juridiques qui se répercutent également à l'extérieur de l'institution. En effet, en l'adoptant, le Parlement a *décidé* — répétons-le — *décidé*, et pas seulement envisagé — de transférer des fonctionnaires de Luxembourg vers d'autres lieux, et en particulier, vers Bruxelles. La mission confiée à l'administration de préciser (répétons-le encore: «préciser» et pas simplement «étudier») les mesures nécessaires à cette fin ainsi que leur coût, constitue à notre avis, l'aspect exécutoire d'une décision déjà prise. Cela ne saurait être dissimulé par le fait que le nombre des effectifs à transférer où leurs noms ne sont pas indiqués et que Bruxelles n'est pas explicitement mentionné comme lieu de destination; ces lacunes paraissent raisonnables si l'on considère que l'Assemblée donne des indications de caractère général et qu'il appartient aux services administratifs de préparer les mesures d'application concrètes. Il en est de même en ce qui concerne la prévision du rapport (toujours dans le quatrième alinéa) que les organes compétents devront transmettre au Parlement: ce rapport ainsi que les décisions ultérieures de l'institution, s'inscrivent dans le cadre d'un choix précis, déjà effectué d'une manière définitive dans la résolution de qua. Le seizième considérant nous

semble à cet égard significatif en ce qu'il rappelle que «le Parlement a déjà affirmé son droit de se réunir et de travailler au lieu de son choix».

24. Quant, ensuite, au deuxième problème, nous rappelons que la décision du 8 avril 1965, dont l'article 4 précité fait partie, a été adoptée par les gouvernements dans l'exercice de leur pouvoir de décider du siège des institutions. Il est évident que toute délibération du Parlement qui entraîne des déplacements de personnel de Luxembourg vers d'autres lieux, doit être appréciée à la lumière de cet article. A notre avis, toutefois, il ne doit pas être interprété d'une manière rigide, non seulement parce que le Parlement n'est plus celui de 1965 mais également parce qu'il a vu augmenter sa représentativité et doubler le nombre de ses membres.

Pour déterminer sa portée, il est en tout cas indispensable de le confronter aux accords explicites ou tacites concernant la localisation des sessions à Strasbourg et des commissions à Bruxelles. Tout apparaît clairement à la lumière de ces accords puisqu'on ne peut leur donner un sens et permettre au Parlement — au Parlement de 1982, répétons-le — de les rendre efficaces sans considérer comme justifiée une affectation limitée du personnel hors de Luxembourg. Le président du Conseil de ministres lui-même l'a explicitement reconnu dans la lettre du 22 septembre 1977 que nous avons mentionnée ci-dessus. Nous estimons donc que sur la base des accords inter-

gouvernementaux, le Parlement est habilité à déplacer vers Bruxelles un certain nombre de fonctionnaires, à condition qu'il s'agisse des unités indispensables pour constituer sur place le minimum de structures nécessaires pour assurer le fonctionnement des commissions. Naturellement, nous excluons que ces transferts puissent porter sur des services ou bureaux entiers.

L'actuelle répartition du personnel entre Luxembourg et Bruxelles peut être utile pour définir un critère à la fois praticable et équitable. L'annexe II à la réponse du Parlement aux questions que la Cour lui a posées (voir document déposé au greffe le 15. 6. 1982) en fournit un tableau détaillé. En 1982, la situation est la suivante: sur 2 612 fonctionnaires titularisés, 117 sont en service à Bruxelles; à Bruxelles opèrent par ailleurs 155 agents temporaires affectés aux groupes politiques. Nous estimons que si le transfert d'effectifs (fonctionnaires ou autres agents) dans la capitale belge modifiait sensiblement les proportions quantitatives existant actuellement entre le personnel en service à Luxembourg et à Bruxelles, nous nous trouverions en présence de mesures d'organisation internes manifes-

tement en contradiction avec les accords intergouvernementaux sur l'implantation des institutions et, partant, entachées d'incompétence.

Cela étant, pour reconnaître que la résolution du Parlement est entachée d'incompétence, il faudrait admettre: a) qu'elle affecte la répartition du personnel entre les divers centres d'activité de l'institution; b) que le déplacement des effectifs qu'elle prévoit de Luxembourg vers d'autres lieux présente des caractéristiques susceptibles d'enfreindre l'article 4 de la décision de 1965 dans l'interprétation que nous en avons proposée ci-dessus. Nous ne pensons pas qu'une telle conclusion soit justifiée. C'est surtout l'imprécision de la résolution en ce qui concerne le déplacement du personnel qui nous en apporte la conviction. La matière en cause — très délicate ou, mieux, scabreuse — a évidemment amené l'Assemblée à pratiquer l'art de dire et de ne pas dire. La chose la plus raisonnable paraît donc de suggérer à la Cour de constater la légalité de l'acte dans la mesure où il est interprété et mis en œuvre dans le respect de l'article 4 de la décision de 1965.

25. Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit sur le recours introduit par le grand-duché de Luxembourg contre le Parlement des Communautés européennes par requête déposée au greffe le 7 août 1981:

- a) La résolution adoptée par le Parlement au cours de la session du 7 juillet 1981 et intitulée «Résolution sur le siège des institutions de la Communauté européenne et notamment du Parlement européen» est déclarée légale dans la mesure où elle n'implique pas: — le transfert de personnel de Luxembourg à Bruxelles dans une proportion non indispensable à la création sur place du minimum de structures nécessaires pour assurer le fonctionnement des commissions parlementaires; — le transfert de

services ou de bureaux; — le transfert d'un nombre de fonctionnaires susceptible de modifier sensiblement les proportions quantitatives existant actuellement entre les fonctionnaires en service à Luxembourg et ceux affectés dans d'autres lieux, et notamment à Bruxelles;

b) en conséquence, le recours est rejeté.

En ce qui concerne les dépens, il nous semble équitable que chacune des parties supporte ses propres frais eu égard à la complexité et à la nouveauté des questions traitées.