ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL
25 novembre 1999 *

Dans l'affaire T-222/99 R,

Jean-Claude Martinez, député au Parlement européen, demeurant à Montpellier (France),

Charles de Gaulle, député au Parlement européen, demeurant à Paris,

représentés par M^e^ François Wagner, avocat au barreau de Nice, 2, rue de la Poissonnerie, Nice (France),

parties requérantes,

contre

Parlement européen, représenté par MM. Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulte, Johann Schoo, directeur du service juridique, et Hans Krück, chef de division au même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet une demande de sursis à l'exécution de la décision du Parlement européen, du 14 septembre 1999, relative à l'interprétation de l'article 29, paragraphe 1, du règlement du Parlement européen (JO 1999, L 202, p. 1),

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

Ordonnance

Cadre réglementaire

1 L'article 29 du règlement du Parlement européen (JO 1999, L 202, p. 1, ci-après «règlement»), intitulé «Constitution des groupes politiques», dispose:

«1. Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques.

2. Tout groupe politique doit être composé de députés appartenant à plus d'un État membre. Le nombre minimum de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est fixé à vingt-trois députés s'ils appartiennent à deux États

membres, à dix-huit députés s'ils appartiennent à trois États membres et à quatorze députés s'ils appartiennent à quatre États membres ou davantage.

3. Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe politique.

4. La constitution d'un groupe politique doit être déclarée au président. Cette déclaration doit indiquer la dénomination du groupe, le nom de ses membres et la composition de son bureau.

5. La déclaration de constitution d'un groupe politique est publiée au *Journal officiel des Communautés européennes.*»

2 Au titre des droits parlementaires, le règlement (article 23) confère au président du Parlement et aux présidents des groupes politiques la participation, avec droit de vote, à la conférence des présidents. En outre, sont réservées aux groupes politiques la possibilité de déposer une proposition de résolution en conclusion du débat sur l'élection de la Commission (article 33), la participation à la délégation du Parlement au comité de conciliation (article 82) et l'explication de vote d'une durée de deux minutes (article 137).

3 Le règlement prévoit également que de nombreuses initiatives ne peuvent être prises que par «un groupe politique ou par trente-deux députés au moins», en ce qui concerne, notamment:

— la présentation des candidatures pour les postes du président, des vice-présidents et des questeurs (article 13);

— les questions orales au Conseil et à la Commission (article 42);

— des présentations de propositions de recommandations à l'intention du Conseil concernant les titres V et VI du traité sur l'Union européenne (article 49);

— les débats sur des problèmes d'actualité, urgents et d'importance majeure (article 50);

— les demandes de nouvelle saisine du Parlement (article 71);

— les propositions de rejet de la position commune du Conseil (article 79);

— le dépôt des amendements à la position commune du Conseil (article 80);

— la proposition d'inviter la Commission ou le Conseil à un débat avant le début des négociations avec un État candidat à l'adhésion (article 96);

— la proposition de demander au Conseil de ne pas autoriser l'ouverture des négociations sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord international avant que le Parlement ne se soit prononcé, sur la base d'un rapport de sa commission compétente, sur le mandat de négociation projeté (article 97);

— le dépôt d'amendements des recommandations formulées par la commission compétente en matière de politique étrangère et de sécurité commune (article 104);

— les propositions de modification du projet d'ordre du jour du Parlement (article 111);

— les propositions de discussions urgentes (article 112);

— les demandes de vote par division (article 131);

— les demandes de vote par appel nominal (article 134);

— le dépôt d'amendements pour examen en séance plénière (article 139);

— les demandes de renvoi en commission (article 144);

— les demandes de clôture des débats (article 145);

— les demandes d'ajournement des débats (article 146);

— les demandes de suspension ou de levée de séance (article 147);

— l'opposition à l'interprétation du règlement par la commission compétente (article 180).

4 L'article 30 du règlement, relatif aux députés non inscrits, prévoit:

«1. Les députés qui n'adhèrent pas à un groupe politique disposent d'un secrétariat. Les modalités en sont fixées par le Bureau sur proposition du secrétaire général.

2. Le statut et les droits parlementaires de ces députés sont régis par le Bureau.»

Faits à l'origine du litige et procédure

5 Par lettre du 19 juillet 1999, le président du Parlement a été informé de la constitution du «Groupe technique des députés indépendants (TDI) — Groupe

mixte» (ci-après «groupe TDI»), dont la finalité déclarée était de «garantir à tout député le plein exercice de son mandat parlementaire».

6 Il ressort des «modalités de constitution» du groupe TDI ce qui suit:

«Les différentes composantes signataires affirment les unes vis-à-vis des autres leur totale indépendance politique. En conséquence:

— liberté de vote tant en commission qu'en plénière,

— chaque composante s'interdit de parler au nom de l'ensemble des députés du [groupe TDI],

— les réunions du [groupe TDI] n'ont pour objet que d'attribuer les temps de parole ainsi que de régler toute question administrative et financière concernant le [groupe TDI].

— le Bureau du [groupe TDI] est composé des représentants des différentes composantes.»

7 Au cours de la séance plénière du 20 juillet 1999, le président du Parlement a annoncé la constitution du groupe TDI. Les présidents des autres groupes

politiques représentés au Parlement, estimant que les conditions posées par le règlement en matière de constitution des groupes politiques n'étaient pas réunies, ont demandé que la commission des affaires constitutionnelles soit saisie d'une demande d'interprétation. Selon le point XV.8 de l'annexe VI du règlement consacrée aux attributions des commissions parlementaires permanentes, cette commission est compétente, en ce qui concerne le règlement, pour les questions ayant trait à son interprétation conformément à ses articles 142 et 180.

8 La commission des affaires constitutionnelles a considéré que la déclaration de constitution du groupe TDI, en ce qu'elle «exclut toute affinité politique», n'était pas conforme à l'article 29, paragraphe 1, du règlement, et a proposé l'interprétation suivante:

«Ne peut être admise au sens de cet article la constitution d'un groupe qui nie ouvertement tout caractère politique et toutes affinités politiques entre ses composantes.»

9 Le Parlement a été informé de l'interprétation donnée par la commission des affaires constitutionnelles, conformément à l'article 180, paragraphe 3, du règlement, le 13 septembre 1999.

10 Une opposition à cette proposition d'interprétation a été présentée par le groupe TDI, conformément à l'article 180, paragraphe 4, du règlement.

11 Le 14 septembre 1999, le Parlement a adopté l'interprétation de l'article 29 du règlement proposée par la commission des affaires constitutionnelles (ci-après «acte attaqué» ou «acte du 14 septembre 1999»).

12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 5 octobre 1999, les requérants ont introduit, en vertu de l'article 230 CE, un recours visant à l'annulation de l'acte du 14 septembre 1999.

13 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le même jour, ils ont également introduit, en vertu de l'article 242 CE, la présente demande en référé, par laquelle ils sollicitent le sursis à l'exécution de l'acte du 14 septembre 1999.

14 Le Parlement a présenté ses observations sur cette demande le 14 octobre 1999.

15 Les parties ont été entendues en leurs explications le 18 octobre 1999. Lors de l'audition, le représentant du Parlement a produit deux propositions de modification du règlement présentées par certains députés, conformément à l'article 181 du règlement, et visant à consacrer la possibilité pour les députés n'adhérant pas à un groupe politique de siéger d'office dans un groupe unique dit «groupe mixte».

16 Au terme de l'audition, il a été demandé, d'une part, au représentant du Parlement d'informer, dans un délai d'un mois à compter du 18 octobre 1999, le juge des référés de l'état de la procédure d'examen des propositions de modification du règlement et, d'autre part, au représentant des requérants quelles conséquences ceux-ci tireraient d'une adoption éventuelle de ces propositions.

17 Le 21 octobre 1999, le représentant des requérants a fait savoir que ceux-ci se désisteraient de leur demande en référé au cas où les propositions de modification du règlement seraient adoptées.

18 Le 12 novembre 1999, le Parlement a indiqué que la commission des affaires constitutionnelles envisageait un premier échange de vues sur la base d'un exposé du rapporteur, lors de sa réunion des 22 et 23 novembre 1999, et qu'il n'avait connaissance ni de la date d'adoption du rapport au sein de ladite commission, ni de l'orientation envisagée par le rapporteur.

19 Le 17 novembre 1999, le Parlement a été invité à présenter au juge des référés, pour le 24 novembre 1999, un compte rendu de cette réunion.

20 Le 24 novembre 1999, le Parlement a fait savoir que, au cours de cette réunion, les membres de la commission des affaires constitutionnelles avaient eu un premier échange de vues sur les propositions de modification du règlement, ainsi que sur le statut des députés non inscrits. Il a indiqué que, tous les orateurs n'ayant pas eu la possibilité de s'exprimer lors de cette réunion, la discussion engagée sera poursuivie lors d'une prochaine réunion.

En droit

21 En vertu des dispositions combinées des articles 242 CE et 243 CE et de l'article 4 de la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, instituant un tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 319, p. 1), tel que modifié par la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993 (JO L 144, p. 21), le Tribunal peut, s'il estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ou prescrire les mesures provisoires nécessaires.

22 L'article 104, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal prévoit que les demandes relatives à des mesures provisoires doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue (fumus boni juris) l'octroi des mesures auxquelles elles concluent. Ces conditions sont cumulatives, de sorte qu'une demande de sursis à exécution doit être rejetée dès lors que l'une d'elles fait défaut (ordonnance du président du Tribunal du 30 juin 1999, Alpharma/Conseil, T-70/99 R, Rec. p. II-2027, point 42). Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence (ordonnance du président de la Cour du 29 juin 1999, Italie/Commission, C-107/99 R, Rec. p. I-4011, point 59).

Arguments des parties

Sur la recevabilité

23 Le Parlement soutient que le recours au principal n'est pas recevable et que, dès lors, la demande de sursis à exécution, sur lequel elle se greffe, doit être rejetée comme irrecevable.

24 Tout d'abord, l'acte attaqué relèverait de la sphère interne du Parlement. Or, un tel acte ne pourrait être contesté sur le fondement de l'article 230, premier alinéa, CE, qui prévoit que la Cour contrôle la légalité des actes du Parlement « destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers », c'est-à-dire des seuls actes adoptés en vertu de ses pouvoirs de décision dans la sphère du traité. Par opposition, les actes pris dans les domaines qui relèvent de l'autonomie interne du Parlement ne seraient pas attaquables (arrêt de la Cour du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement, 230/81, Rec. p. 255).

25 A cet égard, la référence faite par les requérants à l'arrêt de la Cour du 15 septembre 1981, Lord Bruce of Donington (208/80, Rec. p. 2205), ne serait pas pertinente, notamment parce que la Cour aurait affirmé dans cet arrêt l'indépendance du Parlement pour adopter des dispositions relatives à son fonctionnement interne, indépendance qui lui serait reconnue par l'article 199, premier alinéa, CE, selon lequel «le Parlement européen arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent». En outre, cet arrêt aurait concerné des droits individuels des députés vis-à-vis des compétences des États membres en matière fiscale.

26 Quant aux affaires ayant donné lieu aux arrêts de la Cour du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855), et du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a. (C-137/92 P, Rec. p. I-2555), sur lesquels se fondent les requérants dans leur recours au principal pour affirmer que la violation d'une disposition du règlement intérieur lors de l'adoption d'un acte matériel peut affecter la légalité de cet acte, lorsque la règle violée constitue une formalité substantielle au sens de l'article 230 CE, elles auraient porté sur les règlements intérieurs du Conseil et de la Commission et auraient visé, respectivement, le processus législatif communautaire et la politique de la concurrence.

27 Ensuite, l'acte attaqué ne serait qu'une interprétation générale, fondée sur l'article 180 du règlement, d'une mesure de caractère général. D'ailleurs, dans le cas d'espèce, cette interprétation n'aurait qu'une valeur déclaratoire.

28 Or, la recevabilité d'un recours d'une personne physique ou morale contre un acte de caractère général serait subordonnée à la condition que cet acte soit, en réalité, une décision qui concerne la partie requérante directement et individuellement (ordonnance du Tribunal du 8 décembre 1998, Sadam Zuccherifici e.a./Conseil, T-39/98, Rec. p. II-4207, point 17).

29 A cet égard, les requérants prétendent ne pas pouvoir convenablement exercer leur mandat et être directement affectés par l'acte attaqué en ce que celui-ci les

réduirait à la condition de député de «deuxième classe». Cependant, cette affirmation méconnaîtrait les règles de fonctionnement instaurées par le règlement, qui reposent sur une distinction entre les députés considérés individuellement et les groupes politiques. En l'espèce, seuls les avantages accordés aux groupes politiques seraient en cause, et non pas les droits individuels des députés (notamment, le droit de vote et les indemnités parlementaires).

30 D'ailleurs, le statut des députés non inscrits aurait été déterminé en vue des nécessités du fonctionnement interne du Parlement. La présente situation ne serait donc pas comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour du 23 mars 1993, Weber/Parlement (C-314/91, Rec. p. I-1093, points 8 et suivants).

31 De même, l'argument selon lequel l'acte du 14 septembre 1999 concernerait directement les requérants, au motif qu'il serait exécutoire, ne serait pas fondé. Les requérants ne tiendraient pas compte, non plus, de la possibilité offerte aux parlementaires de proposer des modifications du règlement sur le fondement de son article 181, paragraphe 1.

32 Enfin, le Parlement souligne que la demande en référé a été introduite par deux députés pour leur propre compte et non pour celui du groupe TDI. Dès lors que l'acte du 14 septembre 1999 n'affecte pas leurs droits parlementaires, ils ne seraient pas directement et individuellement concernés par celui-ci.

33 Les requérants font valoir, en substance, que l'acte attaqué produit des effets juridiques à l'égard des tiers en restreignant les prérogatives de certains parlementaires et en réduisant considérablement la démocratie dans l'Union européenne.

34 Ils ne pourraient pas convenablement exercer leur mandat et seraient directement affectés par l'acte du 14 septembre 1999 en ce que celui-ci les réduirait à la

condition de député de « deuxième classe ». Les requérants se réfèrent aux arrêts de la Cour du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Rec. p. 1339), et du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement (C-213/88 et C-39/89, Rec. p. I-5643).

Sur le fumus boni juris

35 Les requérants soutiennent, en premier lieu, que l'acte attaqué constitue une discrimination à l'égard des députés n'appartenant pas à un groupe politique.

36 En effet, l'appartenance à un groupe politique comporterait des avantages relatifs à l'étendue des prérogatives parlementaires et administratives.

37 S'agissant des prérogatives parlementaires, ils soulignent, d'une part, que le règlement réserve aux groupes politiques la participation à la conférence des présidents avec droit de vote (article 23 du règlement), et renvoient, d'autre part, à certaines des initiatives, mentionnées ci-dessus (point 3), qui ne peuvent être prises que par un groupe politique ou par 32 députés au moins.

38 En outre, les postes de membres des commissions et des délégations seraient attribués après que les demandes des groupes politiques ont été satisfaites, les membres non inscrits devant se contenter des postes restés vacants. Cette exclusion des députés non inscrits serait encore plus manifeste au sein d'un ensemble d'organismes et, notamment, des délégations ad hoc créées par la conférence des présidents.

39 S'agissant des prérogatives administratives, les requérants soulignent que, à la différence des groupes politiques, les députés non inscrits ne peuvent pas tenir de

réunions régulières avec des interprètes en dehors des lieux de travail du Parlement et qu'ils reçoivent, en moyenne, un budget pour les dépenses administratives trois fois moins élevé que celui des députés appartenant à un groupe politique. De plus, le personnel de secrétariat des députés non inscrits dépendrait directement de l'administration du Parlement et ne disposerait, en ce sens, d'aucune autonomie comparable à celle du personnel des groupes politiques.

40 L'acte attaqué ne ferait donc qu'entériner les discriminations constatées à l'encontre des députés non inscrits et affaiblirait ces derniers.

41 En second lieu, les requérants font valoir que l'acte attaqué méconnaît l'ordre juridique communautaire et l'état du droit matériel. En particulier, le règlement ne pourrait pas recevoir une interprétation aussi restrictive, alors que des groupes mixtes ont été implicitement admis par le Parlement.

42 L'appréciation exclusive par le Parlement des «affinités politiques» au sein du groupe TDI entraverait les droits égaux des députés et dénaturerait le règlement, transformant, de ce fait, l'organisation en groupes politiques en un moyen de discrimination.

43 En ce sens, il serait, d'une part, porté atteinte à la sécurité juridique et, en particulier, au principe de protection de la confiance légitime, dont le respect s'impose aux autorités communautaires lorsque l'attitude des institutions a pu faire naître chez le requérant des espérances fondées. En l'espèce, l'acte attaqué serait contraire à l'usage d'admettre les groupes mixtes. Ainsi, auraient été admis, en 1979, le Groupe de coordination technique des groupes et des parlementaires indépendants, en 1987, le Groupe technique de défense des groupes et des députés indépendants, et, actuellement, le Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences.

44 D'autre part, l'acte du 14 septembre 1999 violerait les droits fondamentaux que sont la liberté d'association, garantie par l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le principe d'égalité de traitement. Sur ce dernier aspect, les requérants font valoir que le Parlement se fait juge des «affinités politiques» des députés et que la décision politique qu'il a prise doit être considérée comme arbitraire.

45 Le Parlement estime que les moyens présentés par les requérants sont manifestement non fondés.

46 A titre liminaire, il rappelle que le groupe TDI ne remplit pas une condition essentielle pour constituer un groupe politique, requise également dans les règlements intérieurs de la plupart des parlements des États membres, à savoir l'existence d'une affinité politique entre ses membres, destinée à permettre la réalisation des idées politiques communes par les procédures parlementaires classiques. Or, le groupe TDI a indiqué clairement ne pas vouloir utiliser les droits conférés aux groupes politiques et poursuivre comme seul but celui de pouvoir faire profiter ses membres des avantages administratifs et financiers accordés aux adhérents de tels groupes. Admettre la constitution du groupe TDI reviendrait à vider de tout effet utile l'article 29, paragraphe 1, du règlement et à enlever aux groupes politiques leur but essentiel et caractéristique, à savoir la défense commune des idées politiques partagées par leurs membres.

47 Le Parlement indique, ensuite, que des avantages sont conférés aux groupes politiques en raison du rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la vie parlementaire, rôle que les députés non inscrits ne peuvent pas assumer.

48 Selon le Parlement, la circonstance que les sommes mises à la disposition des députés non inscrits sont moins importantes que celles prévues pour les groupes politiques s'explique par le fait que les premiers disposent d'un seul et même secrétariat, alors que chacun des groupes politiques possède le sien. L'absence de

structure politique commune empêcherait également de confier aux non inscrits la tâche d'autorité investie du pouvoir de nomination, au sens de l'article 2 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, ou d'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagements, au sens de l'article 6 du régime applicable aux autres agents.

49 Le Parlement conteste aussi avoir méconnu le principe de sécurité juridique. Il fait valoir que l'interprétation des critères de l'article 29 du règlement relève d'une appréciation politique des instances compétentes, de sorte que le juge communautaire ne pourrait substituer son appréciation à celle de ces instances qu'en présence d'une erreur manifeste, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

50 Relativement aux prétendus groupes mixtes ayant existé au cours des législatures antérieures, il rappelle que, selon les dispositions combinées des articles 199 CE et 180 du règlement, chaque Parlement est maître souverain de son règlement intérieur, sous réserve d'un contrôle éventuel par le juge communautaire, et qu'il n'a jamais été confronté à une situation aussi manifeste de manque d'affinités politiques. Ainsi, selon le Parlement, le groupe technique de 1979 était composé de membres qui, à l'époque, étaient plutôt opposés à l'intégration européenne. Le groupe technique constitué en 1987, pour une période de deux mois, n'aurait pas présenté non plus une disparité entre ses membres comparable à celle qui existe entre les membres du groupe TDI. Quant à l'actuel Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences, des divergences politiques justifiant que soient niées les affinités politiques de ses membres n'auraient pas encore été identifiées.

51 Le Parlement conteste, enfin, avoir méconnu les droits fondamentaux. En particulier, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 11 est invoqué par les requérants, ne serait pas applicable en l'espèce puisqu'elle n'aurait vocation qu'à sauvegarder les droits du particulier à l'égard du pouvoir public.

Sur l'urgence

52 Les requérants estiment que la condition relative à l'urgence est satisfaite, dès lors que, du fait de la limitation dans le temps de leur mandat, il est nécessaire de leur permettre immédiatement de participer avec les mêmes droits et avantages que les autres parlementaires membres des groupes politiques aux travaux du Parlement.

53 Selon le Parlement, cet argument ne satisfait en aucune manière aux critères développés par la jurisprudence (voir, notamment, ordonnance du président du Tribunal du 6 décembre 1996, Ville de Mayence/Commission, T-155/96 R, Rec. p. II-1655, point 19). En effet, les requérants n'indiqueraient pas en quoi l'exécution de l'acte attaqué serait de nature à entraîner des dommages graves et irréversibles.

54 En outre, les facilités d'une participation accrue aux travaux parlementaires, accordées aux groupes politiques, ne pourraient être utilement exercées que si les membres de ces groupes possèdent des convictions politiques communes. Or, tel ne serait pas le cas du groupe TDI qui réclame des droits de participation politique dont, précisément, l'utilisation est interdite par ses propres règles. Son unique objectif commun aurait donc été de pouvoir bénéficier du temps de parole attribué aux groupes politiques alors même que ces derniers ne bénéficient d'aucun privilège en ce domaine, ainsi qu'il ressort de l'article 120 du règlement. Ainsi, le groupe TDI ne pourrait pas utilement bénéficier des droits parlementaires réservés aux groupes politiques.

55 Dès lors qu'il n'y a pas de droits qui pourraient être exercés, le refus de ces droits, inexistants, ne saurait engendrer des dommages graves et irréversibles de nature à justifier le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

56 En outre, la nécessité du sursis demandé quant aux avantages administratifs et financiers ne serait pas établie. En effet, ces avantages ne seraient que des possibilités «ancillaires», dont seuls les véritables groupes politiques pourraient bénéficier.

57 De plus, selon une jurisprudence constante, un préjudice d'ordre financier ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable ni même comme difficilement réparable, dès lors qu'il peut faire l'objet d'une compensation financière ultérieure.

58 Les requérants n'ayant fourni aucune indication tant sur l'imminence d'un préjudice d'ordre financier que sur l'existence de circonstances exceptionnelles, leur demande de sursis ne serait pas justifiée et, partant, le Tribunal ne saurait y faire droit.

Appréciation du juge des référés

Sur la recevabilité

59 En vertu des dispositions de l'article 104, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement de procédure, une demande de mesures provisoires n'est recevable que si elle émane d'une partie à une affaire dont le Tribunal est saisi. Cette règle n'est pas une simple formalité mais implique que le recours au fond, sur lequel se greffe la demande en référé, puisse être effectivement examiné par le Tribunal.

60 Selon une jurisprudence constante, l'examen de la recevabilité du recours au principal ne doit pas, en principe, être effectué dans le cadre d'une procédure en

référé sous peine de préjuger le fond de l'affaire. Il peut, néanmoins, s'avérer nécessaire, lorsque, comme en l'espèce, l'irrecevabilité manifeste du recours au principal sur lequel se greffe la demande en référé est soulevée, d'établir l'existence de certains éléments permettant de conclure, à première vue, à la recevabilité d'un tel recours (voir, notamment, ordonnances du président de la Cour du 16 octobre 1986, Groupe des droites européennes et Front national/Parlement, 221/86 R, Rec. p. 2969, point 19, et du 27 janvier 1988, Distrivet/Conseil, 376/87 R, Rec. p. 209, point 21; ordonnances du président du Tribunal du 15 mars 1995, Cantine dei colli Berici/Commission, T-6/95 R, Rec. p. II-647, point 26, et Alpharma/Conseil, précitée, point 114).

61 L'article 230, premier alinéa, CE, prévoit que la Cour contrôle, notamment, la légalité des actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. Cette disposition vise à permettre de soumettre au contrôle du juge communautaire des actes que le Parlement adopte dans la sphère du traité CE qui pourraient empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur (arrêt Les Verts/Parlement, précité, point 25). En revanche, les actes ne touchant que l'organisation interne des travaux du Parlement ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (ordonnances de la Cour du 4 juin 1986, Groupe des droites européennes/Parlement, 78/85, Rec. p. 1753, point 11, du 22 mai 1990, Blot et Front national/Parlement, C-68/90, Rec. p. I-2101, point 11, et arrêt Weber/Parlement, précité, point 9). Relèvent de cette catégorie des actes du Parlement qui soit ne produisent pas d'effets juridiques, soit ne produisent des effets juridiques qu'à l'intérieur du Parlement en ce qui concerne l'organisation de ses travaux et sont soumis à des procédures de vérification fixées par son règlement (arrêt Weber/Parlement, précité, point 10).

62 En l'espèce, le recours au principal met en cause la légalité de l'acte du 14 septembre 1999, adoptant l'interprétation de l'article 29 du règlement proposée par la commission des affaires constitutionnelles au terme d'une procédure initiée à la suite de la déclaration, faite au président du Parlement, de constitution du groupe TDI.

63 A titre liminaire, il y a lieu d'observer que l'acte attaqué a été adopté par une majorité de membres du Parlement et doit donc être considéré comme un acte du

Parlement lui-même (voir, par analogie, arrêt Les Verts/Parlement, précité, point 20).

64 Il convient, ensuite, d'examiner s'il est susceptible de produire des effets juridiques dépassant le cadre de l'organisation interne des travaux de l'institution.

65 A cet égard, l'interprétation de l'article 29 du règlement approuvée par l'acte attaqué emporte impossibilité pour certains députés de constituer un groupe politique au sens de cette disposition, de sorte que les députés concernés, dont les requérants, ne bénéficient pas des mêmes prérogatives parlementaires et administratives que celles accordées aux députés appartenant à un groupe politique et ne peuvent donc pas exercer leur fonction parlementaire dans des conditions analogues à celles dans lesquelles ces derniers exercent la leur. L'acte attaqué produit, dès lors, des effets juridiques, notamment à l'égard des requérants.

66 En outre, il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé qu'un règlement intérieur d'une institution communautaire a pour objet d'organiser le fonctionnement interne des services dans l'intérêt d'une bonne administration et que les règles qu'il établit, notamment pour l'organisation des délibérations et la prise de décisions, ont, dès lors, essentiellement pour fonction d'assurer le bon déroulement des débats, dans le plein respect des prérogatives de chacun des membres de l'institution (arrêt de la Cour du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, point 49).

67 Or, même au vu de cette jurisprudence et tout en reconnaissant que l'article 29 du règlement vise essentiellement à organiser les travaux des membres du Parlement, il ne saurait être exclu que l'acte du 14 septembre 1999 soit analysé comme une

mesure produisant des effets juridiques dépassant le cadre de la seule organisation interne des travaux du Parlement, dès lors qu'il prive certains membres de cette institution de la possibilité d'exercer leur mandat parlementaire dans les mêmes conditions que les députés appartenant à un groupe politique et les empêche donc de participer au processus conduisant à l'adoption des actes communautaires aussi pleinement que ces derniers.

68 Quant à la question de savoir si l'acte attaqué concerne individuellement et directement les requérants, conformément aux conditions énoncées à l'article 230, quatrième alinéa, CE, il suffit de relever, d'une part, que l'interprétation contenue dans l'acte du 14 septembre 1999 a été sollicitée à la suite d'une opposition présentée par les présidents des groupes politiques représentés au Parlement après la déclaration de constitution du groupe TDI, auquel appartenaient les requérants. D'autre part, cette interprétation empêche directement les requérants d'appartenir au groupe TDI, celui-ci ayant cessé d'exister comme groupe politique au sens de l'article 29 du règlement dès l'adoption dudit acte.

69 Il existe, par conséquent, des éléments sérieux permettant de considérer que la recevabilité du recours au principal n'est pas exclue. A cet égard, il importe de tenir compte de la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la Communauté européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle qu'est le traité et que ce dernier a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions (arrêts Les Verts/Parlement, précité, point 23, et Weber/Parlement, précité, point 8; arrêt de la Cour du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, point 16, et ordonnance de la Cour du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365, point 16).

70 Partant, la présente demande en référé doit être déclarée recevable.

Sur le fumus boni juris

71 A titre liminaire, il y a lieu de souligner que, en réponse à une question posée par le juge des référés lors de l'audition, les requérants ont confirmé ne pas soulever l'exception d'illégalité de l'article 29 du règlement. Leur argumentation consiste, en substance, à soutenir que l'interprétation de l'article 29 du règlement approuvée par le Parlement le 14 septembre 1999 est contraire à l'interprétation constante de cette disposition, de laquelle il résulterait que la constitution de groupes mixtes n'a jamais été empêchée. Dès lors, en rendant impossible la constitution du groupe TDI, l'interprétation de l'article 29 du règlement retenue par le Parlement le 14 septembre 1999 méconnaîtrait, notamment, le principe général d'égalité de traitement.

72 A ce propos, l'article 29, paragraphe 1, du règlement, en édictant que les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques, n'exclut pas, en soi, que le Parlement puisse porter des appréciations différentes, en fonction de tous les faits pertinents, à l'égard des diverses déclarations de constitution de groupe politique soumises au président de cette institution. Une différence de traitement de cette nature ne saurait être considérée comme constituant une discrimination interdite que si elle apparaissait arbitraire.

73 En l'espèce, ainsi que le Parlement le fait valoir, les modalités de constitution du groupe TDI indiquent que «les différentes composantes signataires affirment les unes vis-à-vis des autres leur totale indépendance politique», affirmation susceptible de justifier objectivement la différence de traitement qui a été réservée au groupe TDI.

74 Cependant, force est de constater que le Parlement, dans sa composition issue des dernières élections, ne s'est pas opposé à la constitution du Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences, présenté par les requérants comme étant un groupe mixte. Le Parlement indique, à ce sujet, qu'il n'a pu identifier jusqu'à présent de divergences politiques entre les membres dudit groupe justifiant que soient niées leurs affinités politiques et il se borne à souligner qu'« il ressort plutôt du projet de ses statuts qu'il y a une certaine affinité politique entre ses adhérents », sans toutefois produire aucune preuve documentaire à l'appui ni offrir de fournir une telle preuve.

75 Il ne saurait donc être exclu que le Parlement ait commis une discrimination arbitraire à l'encontre des requérants en les empêchant de constituer le groupe TDI au sein duquel ils entendaient se regrouper avec d'autres députés. Il convient, à cet égard, d'ajouter qu'il ressort des déclarations des requérants, sans que la preuve contraire ait été rapportée par l'institution défenderesse, que des groupes politiques à vocation technique ont été admis depuis 1979.

76 Par ailleurs, il importe de relever que, si l'importance des partis politiques est expressément reconnue par l'article 191 CE, aux termes duquel « les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union » et « contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union », cette disposition n'impose toutefois pas au Parlement d'interpréter l'article 29 du règlement en ce sens qu'il interdit aux députés ayant des sensibilités politiques divergentes de se regrouper pour bénéficier des prérogatives reconnues aux groupes politiques.

77 Il s'ensuit que le moyen des requérants tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement ne saurait, à première vue, être considéré comme dépourvu de tout fondement et justifie que le juge des référés procède à l'examen des autres conditions d'octroi du sursis à exécution.

Sur l'urgence et la balance des intérêts

78 La demande en référé présentée par les requérants a pour objet de leur permettre d'exercer leur mandat en bénéficiant des droits et des avantages liés à l'appartenance à un groupe politique, jusqu'à ce que le Tribunal ait statué sur le recours visant à l'annulation de l'acte du 14 septembre 1999 qui empêche la reconnaissance du groupe TDI en tant que groupe politique.

79 Il est constant que la finalité de la procédure en référé est de garantir la pleine efficacité de l'arrêt au fond. Pour atteindre cet objectif, il faut que les mesures sollicitées soient urgentes en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts du requérant, qu'elles soient prononcées et sortent leurs effets dès avant la décision au principal [ordonnance du président de la Cour du 25 mars 1999, Willeme/Commission, C-65/99 P(R), Rec. p. I-1857, point 62; ordonnance du président du Tribunal du 15 juillet 1999, Giulietti/Commission, T-167/99 R, RecFP p. II-751, point 29].

80 Force est de constater que l'absence de suspension de l'acte du 14 septembre 1999 est de nature à causer un préjudice grave aux requérants puisqu'ils sont placés dans l'impossibilité de bénéficier des droits et des avantages conférés aux groupes politiques et, par conséquent, ne sont pas placés en mesure de s'exprimer, en tant que représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, dans les mêmes conditions que les membres appartenant à un groupe politique. Ce préjudice serait d'autant plus grave que la période d'instruction et de règlement de l'affaire au principal, durant laquelle il ne saurait être exclu que les requérants se trouvent discriminés, pourrait correspondre à une partie non négligeable de la durée limitée de leur mandat.

81 Ce préjudice est également irréparable dans la mesure où l'éventuelle annulation de l'acte du 14 septembre 1999 au terme de la procédure au principal ne pourrait plus remédier à cette situation.

82 En outre, le sursis à l'exécution de l'acte du 14 septembre 1999 jusqu'à ce que le Tribunal statue sur le recours au principal, en ce qu'il aurait pour effet de permettre au groupe TDI de recevoir le même traitement que le Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences et les groupes politiques constitués depuis 1979 mentionnés ci-dessus (point 43), ne saurait nuire à l'organisation des services de l'institution défenderesse. A cet égard, il importe de souligner que le traitement accordé à ces différents groupes politiques est un élément qui pèse en faveur de la demande des requérants et dont il peut être tenu compte dans la balance des intérêts, dès lors que le Parlement n'a pas établi l'existence d'affinités politiques entre les membres de ces groupes, dont la constitution a pourtant été admise, ni même produit leurs statuts.

83 Il résulte de ce qui précède que les conditions nécessaires pour l'octroi du sursis demandé sont réunies.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne:

1) **Il est sursis à l'exécution de l'acte du Parlement européen du 14 septembre 1999, par lequel le Parlement a adopté l'interprétation de l'article 29 de son règlement proposée par la commission des affaires constitutionnelles.**

2) **Les dépens sont réservés.**

Fait à Luxembourg, le 25 novembre 1999.

Le greffier

H. Jung

Le président

B. Vesterdorf