

## Arrêt de la Cour de justice, Commission/BEI, affaire 15/00 (10 juillet 2003)

**Légende:** Dans un arrêt rendu le 10 juillet 2003, la Cour de justice rappelle que l'autonomie octroyée, par le traité CE, à la Banque européenne d'investissement pour s'acquitter des missions qui lui ont été confiées n'a pas pour but de la détacher totalement de la Communauté européenne et de l'exempter de toute règle de droit communautaire.

**Source:** Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt du 10 juillet 2003, Commission des Communautés européennes contre Banque européenne d'investissement, affaire 15/00, dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 2003, p. I-07281.

**Copyright:** (c) Cour de justice de l'Union européenne

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/arrêt\\_de\\_la\\_cour\\_de\\_justice\\_commission\\_bei\\_affaire\\_15\\_00\\_10\\_juillet\\_2003-fr-a0db0eb7-89b7-4905-8631-4192a4b0fa4a.html](http://www.cvce.eu/obj/arrêt_de_la_cour_de_justice_commission_bei_affaire_15_00_10_juillet_2003-fr-a0db0eb7-89b7-4905-8631-4192a4b0fa4a.html)

**Date de dernière mise à jour:** 28/09/2012

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

ARRÊT DE LA COUR (cour plénière)

10 juillet 2003 \*

Dans l'affaire C-15/00,

**Commission des Communautés européennes**, représentée initialement par MM. C. W. A. Timmermans, H. P. Hartvig et C. Gómez de la Cruz, puis par MM. J.-L. Dewost, H. P. Hartvig et C. Gómez de la Cruz, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

**Royaume des Pays-Bas**, représenté initialement par M. M. A. Fierstra, puis par M<sup>me</sup> J. van Bakel, en qualité d'agents,

**Parlement européen**, représenté par MM. J. Schoo et H. Duintjer Tebbens, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par M<sup>me</sup> J. Aussant ainsi que MM. F. van Craeynest et F. Anton, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

\* Langue de procédure: le français.

COMMISSION / BEI

contre

**Banque européenne d'investissement**, représentée initialement par M. A. Morbilli, puis par M. E. Uhlmann, en qualité d'agents, assistés de M<sup>e</sup> A. Barav, avocat et barrister,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision du comité de direction de la Banque européenne d'investissement du 10 novembre 1999 concernant la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet et R. Schintgen, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann et V. Skouris, M<sup>mes</sup> F. Macken et N. Colneric, et MM. S. von Bahr et A. Rosas, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,  
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport d'audience,

I - 7343

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 3 juillet 2002, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. M. Petite, en qualité d'agent, le royaume des Pays-Bas par M. N. Bel, en qualité d'agent, le Parlement par MM. J. Schoo et H. Duintjer Tebbens, le Conseil par M<sup>me</sup> J. Aussant ainsi que MM. F. van Craeynest et F. Anton, et la Banque européenne d'investissement par M<sup>e</sup> A. Barav,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 octobre 2002,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 19 janvier 2000, la Commission des Communautés européennes a, en vertu de l'article 237, sous b), CE et, subsidiairement, de l'article 230 CE, demandé l'annulation de la décision du comité de direction de la Banque européenne d'investissement du 10 novembre 1999 concernant la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (ci-après la «décision attaquée»).
- 2 Par ordonnances du président de la Cour du 7 septembre 2000, le royaume des Pays-Bas, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

I - 7344

## COMMISSION / BEI

**Le cadre juridique***Le droit primaire*

- 3 Selon l'article 237, sous b) et c), CE:

«La Cour de justice est compétente, dans les limites ci-après, pour connaître des litiges concernant:

[...]

- b) les délibérations du conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissement [ci-après la 'BEI']. Chaque État membre, la Commission et le conseil d'administration de la [BEI] peuvent former un recours en cette matière dans les conditions prévues à l'article 230;
  
- c) les délibérations du conseil d'administration de la [BEI]. Les recours contre ces délibérations ne peuvent être formés, dans les conditions fixées à l'article 230, que par les États membres ou la Commission, et seulement pour violation des formes prévues à l'article 21, paragraphes 2 et 5 à 7 inclus, [du protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, annexé au présent traité (ci-après les 'statuts de la BEI')].»

I - 7345

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

4 L'article 280, paragraphes 1 à 4, CE dispose:

«1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.»

I - 7346

## COMMISSION / BEI

## 5 L'article 183 A EA prévoit:

«Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.»

Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations.»

## 6 Selon l'article 203 EA:

«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.»

## 7 L'article 9 CE énonce:

«Il est institué une Banque européenne d'investissement qui agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité et les statuts qui lui sont annexés.»

I - 7347

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 8 Aux termes de l'article 266, premier et deuxième alinéas, CE:

«La [BEI] est dotée de la personnalité juridique.

Les membres de la [BEI] sont les États membres.»

- 9 L'article 267 CE dispose:

«La [BEI] a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. À cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après, dans tous les secteurs de l'économie:

[...]

Dans l'accomplissement de sa mission, la [BEI] facilite le financement de programmes d'investissement en liaison avec les interventions des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté.»

I - 7348

## COMMISSION / BEI

10 L'article 248, paragraphes 1 et 3, CE prévoit:

«1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

[...]

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de la Communauté, dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. [...]

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de la Communauté, par les organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses communautaires exercée par la [BEI], le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la

I - 7349

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

[BEI] est régi par un accord conclu entre la Cour, la [BEI] et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses communautaires gérées par la [BEI].»

11 Selon l'article 4, paragraphe 1, des statuts de la BEI:

«1. La [BEI] est dotée d'un capital [...] souscrit par les États membres [...]

[...]

Les États membres ne sont responsables que jusqu'à concurrence de leur quote-part du capital souscrit et non versé.»

12 L'article 8 de ces statuts prévoit:

«La [BEI] est administrée et gérée par un conseil des gouverneurs, un conseil d'administration et un comité de direction.»

I - 7350

## COMMISSION / BEI

## 13 L'article 14 desdits statuts énonce:

«1. Un comité, composé de trois membres nommés par le conseil des gouverneurs en raison de leur compétence, vérifie chaque année la régularité des opérations et des livres de la [BEI].

2. Il confirme que le bilan et le compte de profits et pertes sont conformes aux écritures comptables et qu'ils reflètent exactement, à l'actif comme au passif, la situation de la [BEI].»

## 14 Aux termes de l'article 20 des statuts de la BEI:

«Dans ses opérations de prêts et de garanties, la [BEI] doit observer les principes suivants:

1. Elle veille à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle dans l'intérêt de la Communauté.

Elle ne peut accorder des prêts ou garantir des emprunts que:

[...]

I - 7351

- b) lorsque l'exécution du projet contribue à l'accroissement de la productivité économique en général et favorise la réalisation du marché commun.

[...]»

### *Le droit dérivé*

- 15 L'Office européen de lutte antifraude (ci-après l'«OLAF») a été institué par la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 28 avril 1999 (JO L 136, p. 20), adoptée sur le fondement des articles 162 du traité CE (devenu article 218 CE), 16 du traité CECA et 131 du traité CEEA.
- 16 L'article 2 de la décision 1999/352, qui définit les fonctions de l'OLAF, prévoit à son paragraphe 1:

«L'[OLAF] exerce les compétences de la Commission en matière d'enquêtes administratives externes en vue de renforcer la lutte contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés, ainsi qu'aux fins de la lutte antifraude concernant tout autre fait ou activité d'opérateurs en violation de dispositions communautaires.

I - 7352

## COMMISSION / BEI

L'[OLAF] est chargé d'effectuer des enquêtes administratives internes destinées:

- a) à lutter contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés;
- b) à rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales ou un manquement aux obligations analogues des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou au régime applicable aux autres agents de ces Communautés.

L'[OLAF] exerce les compétences de la Commission y relatives, telles qu'elles sont définies par les dispositions établies dans le cadre, les limites et les conditions fixés par les traités.

L'[OLAF] peut se voir confier des missions d'enquête d'autres domaines, par la Commission ou par les autres institutions, organes ou organismes.»

17 L'article 3 de la décision 1999/352 dispose:

«L'[OLAF] exerce les compétences d'enquête, visées à l'article 2, paragraphe 1, en toute indépendance. Dans l'exercice de ces compétences, le directeur de l'[OLAF] ne sollicite ni n'accepte d'instructions de la Commission, d'aucun gouvernement ni d'aucun autre institution, organe ou organisme.»

I - 7353

18 L'article 4 de la décision 1999/352 prévoit:

«Il est institué un comité de surveillance dont la composition et les compétences sont déterminées par le législateur communautaire. Ce comité exerce un contrôle régulier sur l'exécution de la fonction d'enquête de l'[OLAF].»

19 Selon l'article 5 de la décision 1999/352:

«1. L'[OLAF] est placé sous la direction d'un directeur désigné par la Commission, après concertation avec le Parlement européen et le Conseil, pour une période de cinq ans, renouvelable une fois. [...]

2. La Commission exerce à l'égard du directeur les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Une mesure adoptée en vertu des articles 87, 88 et 90 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes doit faire l'objet d'une décision motivée de la Commission, après consultation du comité de surveillance. Cette décision est communiquée pour information au Parlement européen et au Conseil.»

20 Aux termes de l'article 6 de la décision 1999/352:

«1. Le directeur de l'[OLAF] exerce, à l'égard du personnel de l'[OLAF], les pouvoirs dévolus par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes à l'autorité investie du pouvoir de nomination et par le régime applicable aux

## COMMISSION / BEI

autres agents de ces Communautés à l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement. [...]

2. Le directeur communique, après consultation du comité de surveillance, en temps utile au directeur général du Budget un avant-projet de budget, destiné à être inscrit à la ligne particulière du budget général annuel relative à l'[OLAF].

3. Le directeur est l'ordonnateur pour l'exécution de la ligne budgétaire particulière de la partie A du budget relative à l'[OLAF] et des lignes spécifiques antifraude de la partie B. [...]

4. Les décisions de la Commission relatives à son organisation interne sont applicables à l'[OLAF] dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions arrêtées par le législateur communautaire relatives à l'[OLAF], avec la présente décision et avec les modalités d'application de celle-ci.»

21 En vertu de l'article 7 de la décision 1999/352, cette dernière «prend effet à la date d'entrée en vigueur du règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'[OLAF]».

22 Les règlements (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 1), et (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 8), ont été respectivement adoptés sur le fondement des articles 280 CE et 203 EA.

I - 7355

23 Les quatre premiers considérants des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 énoncent:

«(1) considérant que les institutions et les États membres attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers des Communautés et à la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers communautaires; [...]

(2) considérant que la protection des intérêts financiers des Communautés concerne non seulement la gestion des crédits budgétaires, mais s'étend à toute mesure affectant ou susceptible d'affecter leur patrimoine;

(3) considérant qu'il est nécessaire de mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour réaliser ces objectifs, notamment sous l'angle de la mission d'enquête dévolue au niveau communautaire [...];

(4) considérant que, pour renforcer les moyens de lutte antifraude, la Commission, dans le respect du principe de l'autonomie d'organisation interne de chaque institution, a institué en son sein [...] l'[OLAF], service chargé d'effectuer les enquêtes administratives antifraude; qu'elle a doté l'[OLAF] d'une entière indépendance dans l'exercice de sa fonction d'enquête.»

24 Le septième considérant des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 précise que, «compte tenu de la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers des Communautés, l'[OLAF] doit pouvoir effectuer les enquêtes internes dans toutes les institutions, tous les organes et [tous les] organismes institués par les traités CE et Euratom ou sur la base de ceux-ci».

## COMMISSION / BEI

- 25 Le dixième considérant des mêmes règlements indique que les enquêtes menées par l'OLAF «doivent être conduites conformément au traité, et notamment au protocole sur les privilèges et immunités [des Communautés européennes], dans le respect du statut des fonctionnaires des Communautés européennes et du régime applicable aux autres agents [dénommé 'statut' par le présent règlement], ainsi que dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment du principe d'équité, du droit pour la personne impliquée de s'exprimer sur les faits qui la concernent et du droit à ce que seuls les éléments ayant une valeur probante puissent fonder les conclusions d'une enquête». Ledit considérant précise encore que, «à cet effet, les institutions, organes et organismes devront prévoir les conditions et modalités selon lesquelles des enquêtes internes sont exécutées».
- 26 Aux termes du douzième considérant des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, «afin d'assurer l'indépendance de l'[OLAF] dans l'exécution des tâches confiées par le présent règlement, il convient de donner à son directeur la compétence d'ouvrir une enquête de sa propre initiative».
- 27 Selon le dix-huitième considérant de ces règlements, «les enquêtes administratives doivent être exécutées sous la direction du directeur de l'[OLAF], en toute indépendance par rapport aux institutions, [aux] organes et [aux] organismes et par rapport au comité de surveillance».
- 28 Le vingt et unième considérant des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 précise que «l'attribution de la fonction d'effectuer des enquêtes administratives externes à un [Office européen de lutte antifraude] indépendant respecte pleinement le principe de subsidiarité» et que «le fonctionnement d'un tel [Office européen de lutte antifraude] est apte à réaliser une lutte plus efficace contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés et qu'il respecte donc également le principe de la proportionnalité».

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 29 L'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1073/1999 prévoit, à l'instar de l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1074/1999 s'agissant de la Communauté européenne de l'énergie atomique:

«1. En vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne, l'[OLAF] exerce les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation communautaire et les accords en vigueur dans ces domaines.

[...]

3. À l'intérieur des institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci ([...] dénommés 'institutions, organes et organismes' [par le présent règlement]), l'[OLAF] effectue les enquêtes administratives destinées à:

- lutter contre la fraude, la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne,
  
- y rechercher à cet effet les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales, ou un manquement aux obligations

I - 7358

## COMMISSION / BEI

analogues des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut.»

30 Selon l'article 2 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999:

«Au sens du présent règlement, on entend par 'enquêtes administratives' ([...] dénommées 'enquêtes' [par ce règlement]) tous les contrôles, vérifications et actions entrepris par des agents de l'[OLAF] dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux articles 3 et 4, en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> et d'établir, le cas échéant, le caractère irrégulier des activités contrôlées. Ces enquêtes n'affectent pas la compétence des États membres en matière de poursuites pénales.»

31 Sous l'intitulé «Enquêtes internes», l'article 4 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 dispose:

«1. Dans les domaines visés à l'article 1<sup>er</sup>, l'[OLAF] effectue les enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, [des] organes et [des] organismes, [...] dénommées 'enquêtes internes' [par le présent règlement].

Ces enquêtes internes sont exécutées dans le respect des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, ainsi que du statut, dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent règlement et par des décisions que chaque institution, organe et organisme adopte. Les institutions se concertent sur le régime à établir par une telle décision.

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

2. Pour autant que les dispositions mentionnées au paragraphe 1 soient respectées:

- l'[OLAF] a accès sans préavis et sans délai à toute information détenue par les institutions, [les] organes et [les] organismes[,] ainsi qu'aux locaux de ceux-ci. L'[OLAF] a la faculté de contrôler la comptabilité des institutions, [des] organes et [des] organismes. L'[OLAF] peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'information que les institutions, organes et organismes détiennent[,] et, en cas de besoin, s'assurer de ces documents ou informations pour éviter tout risque de disparition,
  
- l'[OLAF] peut demander des informations orales aux membres des institutions et [des] organes, aux dirigeants des organismes[,] ainsi qu'aux membres du personnel des institutions, [des] organes et [des] organismes.

[...]

4. Les institutions, [les] organes et [les] organismes sont informés lorsque des agents de l'[OLAF] effectuent une enquête dans leurs locaux et lorsqu'ils consultent un document ou demandent une information que détiennent ces institutions, [ces] organes et [ces] organismes.

5. Lorsque les investigations révèlent la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, dirigeant, fonctionnaire ou agent, l'institution, l'organe ou l'organisme auquel il appartient en est informé.

I - 7360

## COMMISSION / BEI

Dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête ou exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, cette information peut être différée.

6. Sans préjudice des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, ainsi que des dispositions du statut, la décision qu'adopte chaque institution, organe et organisme, prévue au paragraphe 1, comprend notamment des règles relatives:

- a) à l'obligation pour les membres, [les] fonctionnaires et [les] agents des institutions et organes[,] ainsi que pour les dirigeants, [les] fonctionnaires et [les] agents des organismes[,] de coopérer avec les agents de l'[OLAF] et de les informer;
- b) aux procédures à observer par les agents de l'[OLAF] lors de l'exécution des enquêtes internes, ainsi qu'aux garanties des droits des personnes concernées par une enquête interne.»

32 L'article 5, second alinéa, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 prévoit:

«Les enquêtes internes sont ouvertes par une décision du directeur de l'[OLAF] qui agit de sa propre initiative ou suite à une demande de l'institution, organe ou organisme au sein duquel l'enquête devra être effectuée.»

I - 7361

33 Intitulé «Exécution des enquêtes», l'article 6 de ces règlements dispose:

«1. Le directeur de l'[OLAF] dirige l'exécution des enquêtes.

2. Les agents de l'[OLAF] effectuent leurs tâches sur production d'une habilitation écrite dans laquelle sont indiquées leur identité et leur qualité.

3. Les agents de l'[OLAF] désignés pour effectuer une enquête doivent être munis, pour chaque intervention, d'un mandat écrit délivré par le directeur, indiquant l'objet de l'enquête.

4. Les agents de l'[OLAF] adoptent, au cours des contrôles et des vérifications sur place, une attitude en accord avec les règles et usages qui s'imposent aux fonctionnaires de l'État membre concerné, avec le statut[,] ainsi qu'avec les décisions visées à l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa.

5. Les enquêtes sont conduites sans désespérer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

6. Les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes, en conformité avec les dispositions nationales, prêtent le concours nécessaire aux agents de l'[OLAF] pour l'accomplissement de leur mission. Les institutions et [les] organes veillent à ce que leurs membres et leur personnel, et les organismes veillent à ce que leurs dirigeants et leur personnel, prêtent le concours nécessaire aux agents de l'[OLAF] pour l'accomplissement de leur mission.»

## COMMISSION / BEI

34 Aux termes de l'article 7 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, intitulé «Obligation d'informer l'[OLAF]»:

«1. Les institutions, [les] organes et organismes communiquent sans délai à l'[OLAF] toute information relative à d'éventuels cas de fraude ou de corruption, ou à toute autre activité illégale.

2. Les institutions, [les] organes et [les] organismes, et les États membres[,] dans la mesure où le droit national le permet, transmettent sur demande de l'[OLAF] ou de leur propre initiative tout document et information qu'ils détiennent, relatifs à une enquête interne en cours.

[...]

3. Les institutions, organes et organismes, et les États membres[,] dans la mesure où le droit national le permet, transmettent en outre à l'[OLAF] tout autre document et information jugés pertinents qu'ils détiennent, relatifs à la lutte contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés.»

35 L'article 8 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 énonce certaines règles destinées à assurer la confidentialité et la protection des données obtenues dans le cadre des enquêtes.

I - 7363

36 L'article 9 desdits règlements prévoit:

«1. À l'issue d'une enquête effectuée par l'[OLAF], celui-ci établit sous l'autorité du directeur un rapport qui comporte notamment les faits constatés, le cas échéant le préjudice financier et les conclusions de l'enquête, y compris les recommandations du directeur de l'[OLAF] sur les suites qu'il convient de donner.

2. Ces rapports sont établis en tenant compte des exigences de procédure prévues par la loi nationale de l'État membre concerné. Les rapports ainsi dressés constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire. Ils sont soumis aux mêmes règles d'appréciation que celles applicables aux rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux et ont une valeur identique à ceux-ci.

[...]

4. Le rapport établi à la suite d'une enquête interne et tout document utile y afférent sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné. Les institutions, [les] organes et [les] organismes donnent aux enquêtes internes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent[,] et informent le directeur de l'[OLAF], dans un délai que celui-ci aura fixé dans les conclusions de son rapport, des suites données aux enquêtes.»

I - 7364

37 L'article 11 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 dispose:

«1. Le comité de surveillance, par le contrôle régulier qu'il exerce sur l'exécution de la fonction d'enquête, conforte l'indépendance de l'[OLAF].

[...]

2. Il est composé de cinq personnalités extérieures indépendantes, réunissant les conditions d'exercice dans leurs pays respectifs de hautes fonctions en rapport avec les domaines d'activité de l'[OLAF]. [Elles] sont nommé[e]s d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

[...]

5. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, [les membres du comité de surveillance] ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution, d'aucun organe [ou] organisme.

[...]

7. Le directeur transmet au comité de surveillance, chaque année, le programme des activités de l'[OLAF] visées à l'article 1<sup>er</sup> du présent règlement. Le directeur tient le comité régulièrement informé des activités de l'[OLAF], de ses enquêtes, de leurs résultats et des suites qui leur ont été données. Lorsqu'une enquête est

I - 7365

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

engagée depuis plus de neuf mois, le directeur informe le comité de surveillance des raisons qui ne permettent pas encore de conclure l'enquête et du délai prévisible nécessaire à son achèvement. Le directeur informe le comité des cas où l'institution, l'organe ou l'organisme concerné n'a pas donné suite aux recommandations qu'il a faites. Le directeur informe le comité des cas nécessitant la transmission d'informations aux autorités judiciaires d'un État membre.

8. Le comité de surveillance arrête au moins un rapport d'activités par an, qu'il adresse aux institutions. Le comité peut présenter des rapports au Parlement européen, au Conseil[,] à la Commission [et à la Cour des comptes] sur les résultats et les suites des enquêtes effectuées par l'[OLAF].»

- 38 L'article 12 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 est consacré au directeur de l'OLAF. Outre qu'il réitère certaines précisions contenues dans la décision 1999/352, il prévoit à son paragraphe 3:

«Le directeur ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution, d'aucun organe ni organisme, dans l'accomplissement de ses devoirs relatifs à l'ouverture et à l'exécution des enquêtes externes et internes et relatifs à l'établissement des rapports établis à la suite de celles-ci. Si le directeur estime qu'une mesure prise par la Commission met en cause son indépendance, il dispose d'un recours contre son institution devant la Cour de justice.

Le directeur fait rapport régulièrement au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes sur les résultats des enquêtes effectuées par l'[OLAF], dans le respect de la confidentialité de celles-ci, des droits légitimes des personnes concernées et, le cas échéant, dans le respect des dispositions nationales applicables aux procédures judiciaires.

I - 7366

## COMMISSION / BEI

Ces institutions assurent le respect de la confidentialité des enquêtes effectuées par l'[OLAF], des droits légitimes des personnes concernées et, dans le cas d'existence de procédures judiciaires, de toutes dispositions nationales applicables à ces procédures.»

39 Selon l'article 14 des mêmes règlements:

«Dans l'attente de la modification du statut, tout fonctionnaire et tout autre agent des Communautés européennes peut saisir le directeur de l'[OLAF] d'une réclamation dirigée contre un acte lui faisant grief, effectué par l'[OLAF] dans le cadre d'une enquête interne, selon les modalités prévues à l'article 90, paragraphe 2, du statut. L'article 91 du statut est applicable aux décisions prises à l'égard de ces réclamations.

Ces dispositions sont applicables par analogie au personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut.»

40 Le 25 mai 1999, le Parlement, le Conseil et la Commission ont conclu un accord interinstitutionnel relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 15, ci-après l'«accord interinstitutionnel»). Par cet accord, lesdites institutions conviennent «d'adopter un régime commun comportant les mesures d'exécution nécessaires pour faciliter le bon déroulement des enquêtes menées par l'[OLAF] en leur sein» ainsi que «d'établir un tel régime et de le rendre immédiatement applicable en adoptant une décision interne conformément au modèle annexé au présent accord, et de ne s'en écarter que lorsque des exigences particulières, qui leur sont propres, en imposent la nécessité technique».

I - 7367

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 41 L'accord interinstitutionnel précise que «[l]es autres institutions, ainsi que les organes et organismes institués par les traités CE et Euratom ou sur la base de ceux-ci, sont invités à adhérer au présent accord, moyennant, pour chacun, une déclaration adressée conjointement aux présidents des institutions signataires».

### La décision attaquée

- 42 La décision attaquée n'a pas été publiée. Une version anglaise du texte de celle-ci a néanmoins été communiquée le 16 novembre 1999 par le président de la BEI aux présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission.
- 43 Après s'être référé à la décision 1999/352, le préambule de la décision attaquée énonce que, tout en «réaffirmant sa volonté de conserver un dispositif de contrôle interne efficace et systématique, comprenant notamment des mesures de prévention des fraudes», la BEI «accueille favorablement les objectifs de l'OLAF et la perspective d'une coopération avec celui-ci». Ledit préambule précise en outre que la décision attaquée est adoptée en «tenant compte du cadre juridique de la BEI tel que fixé par le traité CE et [les statuts de la BEI]».
- 44 La décision attaquée comporte deux parties. Intitulée «Enquêtes relatives à des activités frauduleuses touchant aux opérations effectuées par la [BEI] sur mandat de la Communauté et impliquant des dépenses du budget communautaire», la première partie de la décision attaquée s'applique aux «opérations effectuées par la [BEI] sur mandat de la Communauté et qui ont donné lieu, ou donneront lieu, dans le cours normal des événements, à des dépenses de fonds provenant du budget de la Communauté» et «aux opérations effectuées par la [BEI] au moyen de ressources du Fonds européen de développement, sous réserve qu'il soit confirmé à la [BEI] de manière satisfaisante que [ledit] Fonds relève du champ de

## COMMISSION / BEI

compétence de l'OLAF» (ci-après, ensemble, les «opérations de la première catégorie»). La seconde partie de la décision attaquée concerne les enquêtes relatives à des activités frauduleuses «touchant aux opérations de la BEI autres que celles couvertes par la première partie» (ci-après les «opérations de la seconde catégorie»).

- 45 Le point 4 de la première partie de la décision attaquée est libellé comme suit:

«Procédures applicables

Tout soupçon d'activité frauduleuse de la part de membres du personnel de la BEI ou de ses organes dirigeants, dans le cadre des opérations [de la première catégorie], est traité conformément aux procédures et aux règles générales appliquées par la [BEI] en ce qui concerne la communication des soupçons, les investigations, la communication au comité de vérification, et, le cas échéant, aux autres organes de la [BEI], des conclusions de l'enquête ainsi que des mesures à prendre sur la base de l'enquête.»

- 46 Le point 5 de la première partie de la décision attaquée précise:

«Déclenchement d'une enquête à l'initiative de l'OLAF

En outre, lorsque le directeur de l'OLAF informe le président [de la BEI] de soupçons portant sur un membre du personnel de la BEI ou de ses organes dirigeants et concernant une activité paraissant frauduleuse en rapport avec une des opérations concernées, le président de la [BEI] en informe sans délai le chef du service de l'audit interne, pour qu'il effectue une enquête.»

I - 7369

47 Le point 6 de la première partie de la décision attaquée prévoit:

«Information de l'OLAF

Le rapport du chef du service de l'audit interne relatif aux conclusions de l'enquête et aux mesures prises, transmis au comité de vérification conformément à la procédure ordinaire, est également communiqué sans délai au directeur de l'OLAF. Il est demandé à ce dernier de faire part de ses observations éventuelles:

- i) dans les cas relevant du point 5, et
- ii) dans les autres cas relevant du point 4 dès lors que la preuve d'activités frauduleuses a été apportée.»

48 Le point 7 de la première partie de la décision attaquée énonce:

«Observations de l'OLAF

Les observations du directeur de l'OLAF sur les rapports mentionnés au point 6, qui sont transmises au président de la [BEI], sont communiquées au chef du service de l'audit interne et au comité de vérification. Le président de la [BEI] informe sans retard le directeur de l'OLAF de toute action ultérieure.»

I - 7370

## COMMISSION / BEI

49 Le point 9 de la première partie de la décision attaquée prévoit:

«Traitement des demandes de coopération

Lorsque, à l'occasion de ses propres enquêtes relatives à des opérations [de la première catégorie], l'OLAF demande l'accès à des informations détenues par la [BEI], et lorsque le directeur de l'OLAF adresse au président de [celle-ci] une demande précisant les circonstances de l'enquête et le besoin d'information ou d'autres formes de coopération, le président de la [BEI] doit s'assurer qu'il y est répondu dans les meilleurs délais. Le comité de vérification est informé de la demande et de la réponse fournie ou qui sera donnée, selon le cas.»

50 Le point 10 de la première partie de la décision attaquée énonce:

«Mesures

En fonction de la nature de la demande et des circonstances propres à chaque affaire, le président de la [BEI]:

- autorise la communication de documents déterminés ou de toute autre information par les services de la [BEI]; et/ou
  
- donne instruction au chef du service d'audit interne de mener une enquête et de transmettre un rapport à l'OLAF; ou

I - 7371

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- autorise les services de la [BEI] à donner à l'OLAF accès à des documents déterminés ou à d'autres informations, sous réserve des conditions et/ou d'autres garanties à définir.

Ce faisant, le président s'attache à maintenir avec l'OLAF une coopération maximale, conformément aux dispositions de la [présente] décision.»

- 51 Le point 11 de la première partie de la décision attaquée prévoit:

«Si, en rapport avec des opérations [de la première catégorie], la [BEI] est amenée à avoir connaissance de faits susceptibles de constituer, à son avis, des preuves ou indices d'une activité frauduleuse extérieure à la [BEI] affectant les intérêts financiers de la Communauté et si de tels faits relèvent des pouvoirs d'enquête de l'OLAF, le directeur de l'OLAF doit en être informé par le président de la [BEI], qui offrira la coopération maximale de [celle-ci] dans toute investigation éventuelle.»

- 52 S'agissant des opérations de la seconde catégorie, la seconde partie de la décision attaquée prévoit:

«1. Le cadre juridique défini par les règles de procédure normalement suivies par la [BEI] dans les enquêtes en cas de soupçon de fraude impliquant des membres du personnel de la [BEI] ou de ses organes dirigeants reste applicable.

I - 7372

## COMMISSION / BEI

2. Dans le cadre de ces procédures, qui autorisent le recours à une assistance ou à une expertise externes, la [BEI] envisage de demander son concours à l'OLAF et s'emploiera à définir avec ce dernier les modalités appropriées.»

**L'objet du recours**

- 53 Dans son recours, la Commission demande l'annulation de la décision attaquée au motif que celle-ci enfreindrait les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, en particulier leur article 4.
  
- 54 Elle soutient, en substance, que la décision attaquée méconnaît les pouvoirs conférés à l'OLAF quant à la tenue d'enquêtes administratives en réservant la possibilité de mener des enquêtes au sein de la BEI aux seuls services internes de cette dernière. Cette décision violerait de même le droit d'accès de l'OLAF aux informations détenues par la BEI en soumettant un tel accès, dans chaque cas particulier, à une autorisation du président de la BEI et à des modalités à définir par celui-ci.
  
- 55 Selon la Commission, le régime mis en place par la décision attaquée implique ainsi une négation des pouvoirs de l'OLAF et, plus fondamentalement, de l'applicabilité des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 à la BEI. En outre, ladite décision ne constituerait nullement une mesure d'exécution suffisante de l'article 4, paragraphe 6, desdits règlements.

I - 7373

**Sur la compétence de la Cour et la recevabilité**

- 56 La Commission fonde son recours, à titre principal, sur l'article 237, sous b), CE, qui prévoit que les délibérations du conseil des gouverneurs de la BEI (ci-après le «conseil des gouverneurs») peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour. En effet, bien qu'elle ait été adoptée par le comité de direction de la BEI (ci-après le «comité de direction»), la décision attaquée relève, selon la Commission, de la compétence du conseil des gouverneurs. Supposant dès lors que ladite décision repose sur une délégation consentie par le conseil des gouverneurs, la Commission considère qu'un tel acte est imputable à ce dernier et qu'il doit, dès lors, pouvoir être attaqué sur le fondement de l'article 237, sous b), CE.
- 57 À titre subsidiaire, la Commission fonde son recours sur l'article 230 CE. Selon elle, il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour que l'article 237 CE ne règle pas de manière exhaustive la compétence de celle-ci à l'égard de la BEI. Rappelant que la BEI fait partie de l'ordre juridique communautaire, la Commission fait valoir qu'il serait incompatible avec la qualité de communauté de droit caractérisant la Communauté européenne que puisse échapper au contrôle de la Cour un acte tel que la décision attaquée, qui méconnaîtrait la volonté du législateur communautaire dans le domaine de la protection des intérêts financiers des Communautés et qui constituerait l'expression d'un conflit majeur de nature «quasi constitutionnelle».
- 58 La BEI conteste, à divers titres, la compétence de la Cour. Elle conclut de même à l'irrecevabilité du recours.

## COMMISSION / BEI

*Sur la compétence de la Cour pour connaître du recours au titre de l'article 237, sous b), CE*

- 59 La BEI soutient, en premier lieu, que le présent recours ne saurait être valablement fondé sur l'article 237, sous b), CE.
- 60 Selon la BEI, l'absence de mention, dans cette disposition, des décisions du comité de direction traduirait la volonté des auteurs du traité CE d'exclure tout contrôle de la Cour en ce qui concerne de tels actes. En outre, la décision attaquée aurait bien été adoptée par ce comité dans l'exercice régulier de ses compétences.
- 61 La BEI se réfère, à cet égard, à l'article 13, paragraphes 3 et 8, des statuts de la BEI aux termes duquel:

«3. Le comité de direction assure la gestion des affaires courantes de la [BEI], sous l'autorité du président et sous le contrôle du conseil d'administration.

Il prépare les décisions du conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la conclusion d'emprunts et l'octroi de crédits et de garanties; il assure l'exécution de ces décisions.

[...]

I - 7375

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

8. Le comité de direction et le personnel de la [BEI] ne sont responsables que devant cette dernière et exercent leurs fonctions en pleine indépendance.»

- 62 Il conviendrait en particulier de tenir compte de la circonstance que le conseil des gouverneurs a été régulièrement tenu informé de l'évolution des travaux ayant mené à l'adoption de la décision attaquée et du fait que celui-ci n'aurait, à aucun moment, revendiqué la compétence d'adopter ladite décision. Bien qu'il soit chargé d'assurer la conformité de la gestion de la BEI avec le traité CE en vertu de l'article 11 des statuts de la BEI, le conseil d'administration de cette dernière n'aurait pas davantage exprimé de doutes quant à la compétence du comité de direction.
- 63 N'ayant pas établi un détournement de pouvoir ou de procédure dans le chef des organes de la BEI, la Commission ne serait pas fondée à prétendre que la BEI a entendu se soustraire à la protection juridictionnelle prévue par le traité CE. En outre, même en cas de détournement de pouvoir par le comité de direction, il appartiendrait aux seules instances supérieures de la BEI de se saisir du problème, dans le cadre du système de «gouvernance» propre mis en place par les statuts de la BEI.
- 64 La BEI soutient en outre que la thèse de la Commission selon laquelle la décision attaquée reposerait sur une délégation de compétences consentie par le conseil des gouverneurs au comité de direction n'est étayée ni au regard des statuts de la BEI ni au regard de son règlement intérieur.
- 65 Les arguments de la BEI ne sauraient être accueillis.

I - 7376

## COMMISSION / BEI

- 66 En effet, il y a lieu de constater qu'un acte tel que la décision attaquée ne saurait relever de la «gestion des affaires courantes de la [BEI]» au sens de l'article 13, paragraphe 3, des statuts de la BEI, ni, plus généralement, de la sphère de compétence propre du comité de direction.
- 67 Ainsi que le relève la Commission, l'article 9, paragraphe 3, sous h), des statuts de la BEI précise qu'il appartient au conseil des gouverneurs d'approuver le règlement intérieur de celle-ci. Or, il importe de rappeler qu'un tel règlement intérieur a pour objet d'organiser le fonctionnement interne des services dans l'intérêt d'une bonne administration (voir, notamment, arrêt du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, Rec. p. I-2069, point 49). Il s'ensuit que, au sein de la BEI, c'est en principe le conseil des gouverneurs qui se trouve investi du pouvoir d'organisation interne et qui est, partant, habilité à prendre les mesures appropriées en vue d'assurer le fonctionnement interne de la BEI dans l'intérêt d'une bonne administration de cette dernière (voir, par analogie, arrêt du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec. p. I-2169, point 37).
- 68 Or, force est de constater que l'élaboration par une institution ou un organisme communautaire de procédures relatives au contrôle de la régularité des opérations menées en son sein est notamment destinée à assurer son bon fonctionnement. L'adoption de telles mesures est en conséquence de nature à relever du domaine de l'organisation interne de cette institution ou de cet organisme (voir, à propos de mesures visant à garantir la bonne utilisation de fonds mis à la disposition de groupes politiques du Parlement, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339, point 47), sous réserve des limites qu'imposerait le droit communautaire à cet égard (voir, par analogie, arrêt du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement, C-213/88 et C-39/89, Rec. p. I-5643, point 34).
- 69 Il peut du reste être relevé à cet égard que le règlement intérieur de la BEI comporte un chapitre V qui a précisément pour objet de spécifier la composition, les règles de fonctionnement et les pouvoirs d'investigation du comité de

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

vérification de la BEI, dont la mission consiste, aux termes de l'article 14 des statuts de la BEI, à vérifier chaque année la régularité des opérations et des livres de cette dernière.

- 70 Compte tenu de ce qui précède, c'est dès lors à juste titre que la Commission a fait valoir que la décision attaquée, qui a pour objet de prévoir les modalités de la coopération avec l'OLAF en ce qui concerne la transmission d'informations relatives à d'éventuelles activités frauduleuses et l'exécution d'enquêtes portant sur de telles activités au sein de la BEI, relève du domaine de compétence du conseil des gouverneurs et non de celui du comité de direction.
- 71 Dans ces conditions, la compétence de la Cour pour connaître du présent recours en annulation sur le fondement de l'article 237, sous b), CE ne saurait être mise en doute.
- 72 Il est, en particulier, indifférent, aux fins d'établir une telle compétence, de savoir si, ainsi que le suggère la Commission, la décision attaquée est susceptible d'être imputée au conseil des gouverneurs du fait de l'existence d'une délégation de pouvoirs, formelle ou informelle, consentie au comité de direction ou si ledit comité a, en l'occurrence, agi sans y avoir été habilité. Sont de même indifférents, aux fins d'établir ladite compétence, la circonstance que l'article 237, sous b), CE ne vise pas les actes du comité de direction et le fait que l'article 13, paragraphe 8, des statuts de la BEI prévoit que le comité de direction n'est responsable que devant cette dernière.
- 73 En effet, en soumettant les délibérations du conseil des gouverneurs au contrôle de la Cour, l'article 237, sous b), CE vise notamment à assurer que tous les actes adoptés par la BEI relevant de la sphère de compétences dudit conseil puissent être déferés à la Cour.

I - 7378

## COMMISSION / BEI

- 74 Il s'ensuit qu'une interprétation de l'article 237, sous b), CE qui exclurait un tel acte de ceux qui peuvent être attaqués sur le fondement de cette disposition au seul motif que ledit acte a été adopté par un autre organe de la BEI, tel le comité de direction, aboutirait à un résultat contraire à l'esprit de ladite disposition, et ce que l'adoption de l'acte en cause soit ou non la conséquence d'un aménagement délibéré de son processus décisionnel par la BEI.
- 75 Une telle interprétation méconnaîtrait en outre également la circonstance que 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 CE 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 (voir, notamment, arrêt du 23 mars 1993, Weber/Parlement, C-314/91, Rec. p. I-1093, point 8, et jurisprudence citée). Il convient en effet de rappeler à cet égard que, bien que n'étant pas une institution de la Communauté européenne, la BEI n'en constitue pas moins un organisme communautaire institué et revêtu de la personnalité juridique par le traité CE (voir, notamment, arrêts du 15 juin 1976, Mills/BEI, 110/75, Rec. p. 955, point 14; du 3 mars 1988, Commission/BEI, 85/86, Rec. p. 1281, point 24, et du 2 décembre 1992, SGEEM et Etroy/BEI, C-370/89, Rec. p. I-6211, point 13) et que c'est à ce titre qu'elle se trouve soumise au contrôle de la Cour, notamment dans les termes prévus à l'article 237, sous b), CE.

*Sur l'article 230 CE*

- 76 En deuxième lieu, la BEI conteste la compétence de la Cour pour connaître d'un recours dirigé contre ses actes au titre de l'article 230 CE. Elle invoque principalement à cet égard la nécessité d'assurer un effet utile à la *lex specialis* que constituerait, par rapport à cette disposition, l'article 237 CE.

I - 7379

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 77 L'article 230 CE n'ayant toutefois été invoqué par la Commission qu'à titre subsidiaire et la décision attaquée constituant, ainsi qu'il ressort des points 66 à 75 du présent arrêt, un acte susceptible de recours sur le fondement de l'article 237, sous b), CE, il n'est pas nécessaire d'examiner, dans le cadre de la présente affaire, si un recours pourrait être dirigé contre un acte du comité de direction sur le fondement dudit article 230 CE.

*Sur la compétence de la Cour pour connaître d'un recours fondé sur la violation du règlement n° 1074/1999*

- 78 En troisième lieu, la BEI soutient que, dès lors que le traité CEEA en général et plus particulièrement l'article 146 EA, relatif à la compétence de la Cour, ne comportent aucune mention de la BEI, la Cour n'est pas compétente pour connaître du présent recours dans la mesure où il poursuit l'annulation de la décision attaquée pour violation du règlement n° 1074/1999.

- 79 Cette argumentation ne saurait davantage être accueillie.

- 80 En effet, ainsi qu'il a été précédemment établi, l'article 237, sous b), CE donne compétence à la Cour pour annuler un acte tel que la décision attaquée.

- 81 Il est certes exact que l'article 237, sous b), CE dispose que la Commission, chaque État membre et le conseil d'administration de la BEI peuvent former de tels recours dans les conditions prévues à l'article 230 CE et que cette dernière

I - 7380

## COMMISSION / BEI

disposition confère notamment compétence à la Cour pour se prononcer sur les recours pour «violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application».

- 82 Il suffit toutefois de rappeler à ce dernier égard qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que la nécessité d'un contrôle complet et cohérent de la légalité exige d'interpréter l'article 230 CE en ce sens qu'il ne saurait exclure la compétence de la Cour pour examiner, dans le cadre d'un recours visant à l'annulation d'un acte fondé sur une disposition du traité CE, un grief tiré de la violation du traité CEEA (arrêt du 29 mars 1990, Grèce/Conseil, C-62/88, Rec. p. I-1527, point 8).

*Sur l'argument selon lequel le recours viserait à dénoncer une carence de la BEI*

- 83 En quatrième lieu, la BEI fait valoir que le recours est irrecevable en ce qu'il viserait en réalité à dénoncer une carence de la BEI, à savoir le fait pour cette dernière de n'avoir pas adopté une décision assurant la mise en œuvre correcte des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999.
- 84 À cet égard, il suffit de relever que, ainsi que la Commission l'a notamment indiqué dans sa réplique, le recours tend à l'annulation de la décision attaquée en ce que celle-ci créerait un système distinct de celui édicté par les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, qui exclurait, en contradiction avec lesdits règlements, notamment leur article 4, la compétence de l'OLAF de mener des enquêtes internes au sein de la BEI et méconnaîtrait le droit de ce dernier d'accéder aux documents et aux informations détenus par la BEI.

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 85 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Cour est compétente pour connaître du présent recours en vertu de l'article 237, sous b), CE et que ledit recours est recevable.

### Sur l'applicabilité des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999

- 86 La BEI conclut au rejet du recours de la Commission. Selon elle, les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 doivent être déclarés inapplicables à divers titres.
- 87 Elle soutient successivement à cet égard que lesdits règlements portent atteinte au statut d'autonomie dont elle bénéficie en vertu du traité CE, qu'ils n'ont pas été adoptés sur une base juridique appropriée et qu'ils méconnaissent le principe de proportionnalité ainsi que l'obligation de motivation.

### *Sur l'autonomie de la BEI*

#### Arguments de la BEI

- 88 Par son premier moyen de défense, la BEI fait valoir que le statut d'autonomie dont elle jouit en vertu du traité CE est de nature à la soustraire à l'application des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999.

I - 7382

## COMMISSION / BEI

- 89 La BEI soutient en substance que le fait qu'elle soit dotée, ainsi qu'il ressortirait de l'article 266 CE et des statuts de la BEI, d'une personnalité juridique distincte de celle de la Communauté européenne, d'organes d'administration et de gestion ainsi que de ressources et d'un budget propres indique que les auteurs du traité CE ont entendu lui garantir une autonomie de gestion et d'action. Cette autonomie conditionnerait la capacité d'entreprendre et le fonctionnement efficace de la BEI, ainsi que sa crédibilité sur les marchés. Elle permettrait en outre d'éviter que la responsabilité de la Communauté européenne puisse se trouver engagée, tout en limitant celle des États membres à leur apport d'actionnaire.
- 90 Ladite autonomie serait également attestée par les articles 248, paragraphes 1 et 3, CE ainsi que 14 des statuts de la BEI. D'une part, en effet, ces dispositions indiqueraient que le contrôle de la Cour des comptes est limité aux activités de gestion de la BEI qui portent sur des recettes et des dépenses communautaires, ce qui, selon la BEI, ne représente que 10 % de son volume d'activités, tandis que les autres activités de gestion de la BEI relèveraient du seul comité de vérification de cette dernière. D'autre part, il ressortirait de l'article 248, paragraphe 3, CE que même le droit d'accès de la Cour des comptes aux informations détenues par la BEI relativement à ses activités de gestion de recettes et de dépenses communautaires est soumis au respect de conditions devant être arrêtées dans un accord entre la Commission, la Cour des comptes et la BEI.
- 91 Selon la BEI, ce statut d'autonomie s'oppose à ce que le législateur communautaire puisse, en l'absence d'une disposition des traités l'y autorisant, soumettre la BEI aux pouvoirs d'enquête de l'OLAF.
- 92 Ledit statut ainsi que la nature bancaire des activités de la BEI exigeraient, au contraire, que celle-ci puisse instaurer son propre système de lutte contre la fraude. Il serait notamment essentiel que la BEI soit à même de garantir aux investisseurs qu'elle agit en toute indépendance.

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 93 Or, les pouvoirs conférés à l'OLAF en ce qui concerne le déclenchement d'une enquête interne, son droit d'accès aux locaux, celui de prendre copie et d'obtenir des extraits de tout document détenu par les institutions, organes ou organismes communautaires ainsi que l'obligation faite au personnel de ceux-ci de coopérer avec l'OLAF et de lui transmettre des informations détenues par lesdits institutions, organes ou organismes impliqueraient, s'agissant de la BEI, la négation même de l'autonomie dont cette dernière bénéficie en vertu du traité CE.
- 94 Même doté d'un statut particulier, l'OLAF ferait en outre partie des services internes de la Commission et relèverait de la compétence du commissaire responsable du budget communautaire.

#### Appréciation de la Cour

- 95 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la BEI n'a pas indiqué clairement si elle considère que, en raison du statut particulier qui serait le sien, les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne lui sont pas applicables ou si elle fait valoir que lesdits règlements doivent être déclarés inapplicables, conformément aux dispositions des articles 241 CE et 156 EA, dans la mesure où ils enfreindraient ledit statut.
- 96 Compte tenu de cette ambiguïté, il convient d'examiner le moyen de défense soulevé par la BEI sous chacun des deux angles mentionnés au point précédent.
- 97 S'agissant, en premier lieu, de la détermination du champ d'application des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, force est de constater que, ainsi que la

I - 7384

## COMMISSION / BEI

Commission l'a fait valoir à juste titre, les termes «institutions, [...] organes et [...] organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci» figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de ces règlements doivent bien être interprétés en ce sens qu'ils englobent la BEI.

- 98 En effet, ainsi que cela a été rappelé au point 75 du présent arrêt, la BEI constitue un organisme communautaire institué et revêtu de la personnalité juridique par le traité CE. Or, il ne ressort ni du préambule ni des dispositions des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 que le législateur communautaire aurait entendu opérer une distinction quelconque entre les divers institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci.
- 99 Le septième considérant des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 souligne au contraire expressément la nécessité d'étendre le champ des enquêtes internes de l'OLAF à «tous» lesdits institutions, organes et organismes.
- 100 S'agissant, en second lieu, de l'argumentation selon laquelle lesdits règlements méconnaîtraient le statut conféré à la BEI par le traité CE et devraient, de ce fait, être déclarés inapplicables sur le fondement des articles 241 CE et 156 EA, il convient d'indiquer ce qui suit.
- 101 Il est certes exact que la BEI est dotée, en vertu de l'article 266 CE, d'une personnalité juridique distincte de la Communauté européenne, qu'elle est administrée et gérée par ses propres organes et qu'elle dispose de ressources et d'un budget propres. Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, la BEI doit, pour s'acquitter des tâches qui lui sont confiées par l'article 267 CE, être en mesure d'agir en toute indépendance sur les marchés financiers à l'instar de toute autre banque (arrêt Commission/BEI, précité, point 28).

I - 7385

- 102 Toutefois, ainsi que l'a également précisé la Cour, la reconnaissance à la BEI d'une telle autonomie fonctionnelle et institutionnelle n'a pas pour conséquence de la détacher totalement des Communautés et de l'exempter de toute règle du droit communautaire. En effet, il ressort notamment de l'article 267 CE que la BEI est destinée à contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté européenne et qu'elle s'inscrit donc, en vertu du traité CE, dans le cadre communautaire. Il s'ensuit que la position de la BEI est ambivalente en ce sens qu'elle est caractérisée par une indépendance quant à la gestion de ses affaires, notamment dans le domaine des opérations financières, d'une part, et par un lien étroit avec la Communauté européenne quant à ses objectifs, d'autre part (arrêt Commission/BEI, précité, points 29 et 30).
- 103 En l'occurrence, force est de constater que la BEI n'a pas établi en quoi le fait qu'elle soit soumise à des mesures adoptées par le législateur communautaire dans le domaine de la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés, telles que les mesures prévues par les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, serait incompatible avec son statut particulier.
- 104 Ainsi que l'ont relevé à juste titre tant la Commission que M. l'avocat général au point 120 de ses conclusions, la BEI n'a, en particulier, pas établi que les pouvoirs d'enquête conférés à l'OLAF par le législateur communautaire seraient de nature à affecter sa gestion et son pouvoir de décision autonome en ce qui concerne l'octroi de prêts et de garanties et le financement de ceux-ci, notamment par un appel aux marchés des capitaux. La BEI n'a pas davantage établi que l'existence de tels pouvoirs affecterait sa réputation ou sa crédibilité en tant qu'organisme indépendant sur les marchés financiers (voir, par analogie, à propos de l'application de l'impôt communautaire aux traitements versés par la BEI, arrêt Commission/BEI, précité, point 30).
- 105 À cet égard, il convient, tout d'abord, d'indiquer que les dispositions des articles 248, paragraphes 1 et 3, CE ainsi que 14 des statuts de la BEI, dont l'objet se rapporte en substance au contrôle des comptes et de la gestion financière, ne

## COMMISSION / BEI

sauraient préjuger de l'applicabilité éventuelle à la BEI d'un régime d'enquête qui, tel celui institué sur le fondement des articles 280 CE et 203 EA par les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 respectivement, vise spécifiquement à permettre la vérification de soupçons relatifs à des faits de fraude, de corruption ou à d'autres irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés. Ainsi que l'a notamment relevé le Conseil, un tel régime d'enquêtes ne s'apparente en effet nullement à un contrôle des comptes ou de la gestion financière de l'entité concernée.

- 106 Il y a lieu, ensuite, de constater que ni la circonstance que l'OLAF a été institué par la Commission et est intégré dans les structures administratives et budgétaires de cette dernière dans les conditions prévues par la décision 1999/352 ni le fait qu'un tel organe externe à la BEI a reçu du législateur communautaire des pouvoirs d'enquête dans les conditions prévues par les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 ne sont, en tant que tels, de nature à porter atteinte à l'autonomie fonctionnelle et à la réputation de la BEI sur les marchés financiers.
- 107 En effet, ainsi qu'il ressort notamment des quatrième, dixième, douzième et dix-huitième considérants ainsi que des articles 4, 5, second alinéa, 6, 11 et 12 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, le régime mis en place par lesdits règlements traduit la ferme volonté du législateur communautaire de subordonner l'octroi des pouvoirs dont se trouve investi l'OLAF, d'une part, à l'existence de garanties visant à assurer une stricte indépendance de ce dernier, notamment à l'égard de la Commission, et, d'autre part, à un plein respect des règles du droit communautaire, parmi lesquelles, notamment, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de celles-ci.
- 108 En outre, il ressort des dispositions des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 que l'exercice desdits pouvoirs se trouve soumis à diverses règles et garanties spécifiques, tandis que leur objet est clairement délimité. À ce dernier égard, l'article 2 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 prévoit que les enquêtes

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

administratives de l'OLAF sont menées en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> de ces règlements et d'établir, le cas échéant, le caractère irrégulier des activités contrôlées. Les moyens dont dispose l'OLAF aux fins de la poursuite de ces objectifs font l'objet d'une énumération précise, notamment aux articles 4, 7 et 9 desdits règlements.

- 109 Il convient, enfin, de relever, ainsi que l'ont fait tant la Commission et le gouvernement néerlandais que M. l'avocat général au point 122 de ses conclusions, que les enquêtes internes que l'OLAF peut être amené à effectuer doivent, ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, également être exécutées dans les conditions et selon les modalités prévues par des décisions que chaque institution, organe et organisme adopte, si bien qu'il n'est pas à exclure que d'éventuelles spécificités liées à l'activité bancaire de la BEI soient, le cas échéant, prises en compte par cette dernière à l'occasion de l'adoption d'une telle décision, à charge pour la BEI d'établir la nécessité des restrictions qu'elle édicterait de ce chef.
- 110 Il résulte des considérations qui précèdent que le premier moyen de défense soulevé par la BEI doit être rejeté.

*Sur la base juridique du règlement n<sup>o</sup> 1073/1999*

- 111 Par son deuxième moyen de défense, la BEI soutient que le règlement n<sup>o</sup> 1073/1999 doit être déclaré inapplicable au motif qu'il ne pouvait être adopté sur le fondement de l'article 280 CE.

I - 7388

## COMMISSION / BEI

- 112 D'une part, l'expression «intérêts financiers de la Communauté» figurant dans cette disposition serait relative aux seules dépenses et recettes relevant du budget de la Communauté européenne. Elle exclurait dès lors que des mesures puissent être adoptées sur le fondement dudit article pour lutter contre la fraude au sein de la BEI puisque cette dernière dispose d'un budget propre.
- 113 D'autre part, plus généralement, l'article 280 CE ne permettrait pas l'adoption de mesures destinées à lutter contre la fraude au sein des institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci.

Sur la notion d'«atteinte aux intérêts financiers de la Communauté»

— Arguments de la BEI

- 114 Selon la BEI, l'article 280 CE n'autorise l'adoption de mesures contre la fraude qu'à des fins de protection du budget communautaire. Il en résulterait que des dispositions communautaires adoptées sur le fondement de l'article 280 CE en vue de lutter contre la fraude ne sauraient s'appliquer à la BEI, puisque cette dernière disposerait de ses propres ressources, distinctes de celles des Communautés.
- 115 Quant à la circonstance que 10 % du volume d'activités de la BEI porte sur la gestion de ressources et de dépenses communautaires, parmi lesquelles figure notamment l'impôt communautaire sur les traitements, salaires et émoluments du personnel et des membres des organes de la BEI, elle serait, selon la BEI,

I - 7389

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

insuffisante pour justifier l'assujettissement des ressources propres de la BEI et de l'ensemble des activités de cette dernière aux pouvoirs de l'OLAF. La BEI a toutefois indiqué qu'elle serait prête à conclure un accord avec l'OLAF en ce qui concerne son activité de gestion portant sur des fonds communautaires.

- 116 Selon la BEI, l'interprétation qu'elle défend est confortée par l'article 248, paragraphes 1 et 3, CE. Cette disposition limiterait en effet le contrôle de la Cour des comptes aux recettes et dépenses de la Communauté européenne et à celles de tout organisme créé par cette dernière dans la mesure où l'acte de fondation d'un tel organisme n'exclut pas un tel contrôle. Elle ne prévoirait de surcroît un contrôle sur place qu'en ce qui concerne les «locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté».
- 117 Ladite interprétation serait également conforme à la pratique normative antérieure qui aurait consacré la correspondance existant entre, d'une part, les «intérêts financiers de la Communauté» et, d'autre part, le budget général des Communautés et les budgets gérés par celles-ci. À cet égard, la BEI se réfère notamment à la définition de l'«irrégularité» contenue dans l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1), et à la notion de «fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes» telle qu'elle se trouve définie à l'article 1<sup>er</sup> de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, établie par l'acte 95/C 316/03 du Conseil, du 26 juillet 1995 (JO C 316, p. 49).

— Appréciation de la Cour

- 118 Il convient de relever, à titre liminaire, que la BEI n'a pas clairement indiqué si elle considérerait que le règlement n° 1073/1999 doit être interprété en ce sens qu'il

## COMMISSION / BEI

ne lui est pas applicable compte tenu de la circonstance qu'il a été adopté sur le fondement de l'article 280 CE ou si elle fait valoir que ledit règlement doit être déclaré inapplicable, conformément aux dispositions de l'article 241 CE, dans la mesure où il enfreindrait ledit article 280 CE.

- 119 Dans ces conditions, il convient, d'une part, de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 97 à 99 du présent arrêt, le règlement n° 1073/1999 doit bien être interprété en ce sens qu'il vise notamment la BEI.
- 120 Il y a lieu, d'autre part, d'indiquer que, contrairement à ce que soutient la BEI, l'expression «intérêts financiers de la Communauté» figurant à l'article 280 CE doit être interprétée en ce sens qu'elle englobe non seulement les recettes et dépenses relevant du budget communautaire, mais, en principe, également celles qui relèvent du budget d'autres organes ou organismes institués par le traité CE.
- 121 Parmi les considérations autorisant une telle conclusion figure, premièrement, le fait que ladite expression est propre à l'article 280 CE et qu'elle se distingue de la terminologie utilisée dans les autres dispositions du titre II de la cinquième partie du traité CE, dénommé «Dispositions financières», qui se réfèrent, invariablement, au «budget» de la Communauté européenne. Il en va de même de la circonstance, relevée par le gouvernement néerlandais, que l'expression «intérêts financiers de la Communauté» paraît plus large que celle de «recettes et [...] dépenses de la Communauté» figurant notamment à l'article 268 CE.
- 122 Deuxièmement, le fait même qu'un organe ou un organisme tire son existence du traité CE suggère qu'il a été conçu en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté européenne et l'inscrit dans l'ordre juridique communautaire, si bien que les moyens dont il dispose par l'effet dudit traité présentent par nature un intérêt financier propre et direct pour celle-ci.

- 123 S'agissant plus spécifiquement de la BEI, il peut être rappelé à cet égard que, institué par le traité CE, cet organisme communautaire a pour mission, ainsi que le prévoit l'article 267, premier alinéa, CE de «contribuer [...] au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté». Il s'ensuit que la BEI s'inscrit, en vertu du traité CE, dans le cadre communautaire (arrêt Commission/ BEI, précité, point 29).
- 124 Que les ressources de la BEI et leur utilisation présentent ainsi un intérêt financier manifeste pour la Communauté européenne et ses objectifs est encore confirmé par diverses autres dispositions communautaires, parmi lesquelles l'article 267, second alinéa, CE, qui prévoit que, dans l'accomplissement de sa mission, la BEI facilite le financement de programmes d'investissement en liaison avec les interventions des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté européenne, ou l'article 20 des statuts de la BEI, qui précise que, dans l'octroi des prêts et garanties, la BEI doit notamment «veille[r] à ce que ses fonds soient utilisés de la façon la plus rationnelle dans l'intérêt de la Communauté». Il en va de même de l'article 21 de ces statuts, qui prévoit notamment que les demandes de prêts peuvent être adressées à la BEI par l'intermédiaire de la Commission et que cette dernière est consultée sur les autres demandes de prêts qui, en cas d'avis négatif de la Commission, ne peuvent être accordés que sur décision unanime du conseil d'administration de la BEI, l'administrateur nommé sur désignation de la Commission s'abstenant de prendre part au vote.
- 125 Il résulte des considérations qui précèdent que les termes «intérêts financiers de la Communauté» figurant à l'article 280 CE ne se limitent pas au seul budget de la Communauté européenne au sens strict, mais qu'ils couvrent également les ressources et dépenses de la BEI [voir, par analogie, à propos de l'applicabilité à la BEI de l'article 179 du traité CE (devenu article 236 CE), arrêt Mills/BEI, précité, point 14].
- 126 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les dispositions de l'article 248 CE, qui n'ont, contrairement à l'article 280 CE, pas pour objet spécifique d'assurer la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne.

## COMMISSION / BEI

- 127 Ladite conclusion ne saurait davantage être affectée par la seule circonstance, à la supposer avérée, qu'une pratique normative aurait retenu une acception différente de l'expression «intérêts financiers de la Communauté».
- 128 Il s'ensuit que le fait que le règlement n° 1073/1999 concerne également la BEI, qui, instituée par le traité CE, dispose en vertu de ce dernier de ressources propres distinctes de celles du budget communautaire, n'est pas de nature à justifier l'inapplicabilité dudit règlement sur le fondement de l'article 241 CE.

Sur la possibilité d'adopter des mesures contre la fraude relativement aux institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci

- 129 Au vu du libellé de l'article 280, paragraphe 4, CE, qui prévoit que la Communauté européenne adopte des mesures «en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres» et que de telles mesures ne peuvent concerner «ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres», la BEI considère que les pouvoirs du législateur communautaire sont limités à l'adoption de mesures destinées à améliorer les mécanismes de lutte contre la fraude au niveau des États membres. Selon la BEI, il est exclu que puissent être adoptées sur ce fondement des mesures destinées à combattre la fraude ou les irrégularités qui se produisent au sein des institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci.
- 130 Cette thèse ne saurait être retenue.

- 131 Il convient de relever en effet que, en introduisant dans l'article 280 CE les précisions figurant aux paragraphes 1 et 4 de celui-ci, les auteurs du traité d'Amsterdam ont clairement entendu renforcer la lutte contre la fraude et les irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne, notamment en dotant expressément cette dernière d'une mission propre consistant à « combattre », à l'instar des États membres, ces fraudes et irrégularités par l'adoption de « mesures » qui soient « dissuasives » et offrent une « protection effective dans les États membres ».
- 132 À cet égard, la circonstance que l'article 280, paragraphe 1, CE spécifie que lesdites mesures sont prises conformément à cet article ne signifie nullement qu'il serait renvoyé aux seuls paragraphes suivants de celui-ci, et notamment à son paragraphe 4, pour déterminer l'étendue de la compétence communautaire en la matière.
- 133 En effet, l'article 280, paragraphe 4, CE doit être lu en ce sens qu'il complète la définition de la compétence communautaire et en précise certaines conditions d'exercice. Cette disposition prévoit ainsi les conditions procédurales devant présider à l'adoption de mesures communautaires et précise de même que l'action de la Communauté européenne vise tout autant la prévention de la fraude que la lutte contre celle-ci. Elle indique encore que la compétence communautaire connaît certaines limites, en ce sens que les mesures adoptées ne peuvent concerner ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.
- 134 Dans ce contexte, le fait que l'article 280, paragraphe 4, CE se réfère notamment à la nécessité de contribuer à une protection qui soit effective et équivalente dans les États membres ne saurait être interprété comme le signe d'une volonté implicite des auteurs du traité d'Amsterdam d'imposer à l'action de la Communauté européenne une limite supplémentaire aussi fondamentale qu'une

## COMMISSION / BEI

interdiction de combattre la fraude et les autres irrégularités portant atteinte à ses intérêts financiers par l'adoption de mesures normatives qui viseraient les institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci.

- 135 Outre la circonstance qu'une telle limitation de la compétence communautaire ne ressort pas du libellé de l'article 280 CE, il y a lieu de relever que, ainsi que le font valoir à juste titre la Commission et toutes les parties intervenantes, elle ne serait guère compatible avec les objectifs poursuivis par cette disposition. En effet, il est constant que, pour rendre effective la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne, il est impératif que la dissuasion et la lutte contre la fraude et les autres irrégularités opèrent à tous les niveaux auxquels lesdits intérêts sont susceptibles d'être affectés par de tels phénomènes. En outre, il peut fréquemment arriver que les phénomènes ainsi combattus impliquent simultanément des acteurs situés à différents niveaux.
- 136 Il résulte des considérations qui précèdent que le deuxième moyen de défense soulevé par la BEI doit être rejeté.

*Sur la base juridique du règlement n° 1074/1999*

- 137 Par son troisième moyen de défense, la BEI soutient que le règlement n° 1074/1999 doit être déclaré inapplicable, conformément à l'article 156 EA, au motif qu'il ne pouvait être adopté sur le fondement de l'article 203 EA.

## ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 138 La BEI considère, d'une part, que, dans la mesure où elle ne fait pas partie de la structure institutionnelle de la Communauté européenne de l'énergie atomique et où elle n'est pas visée par le traité CEEA, aucune disposition dudit traité ou mesure adoptée en vertu de ce dernier ne saurait lui être appliquée.
- 139 D'autre part, la circonstance que le règlement n° 1073/1999 a été adopté sur le fondement de l'article 280, paragraphe 4, CE et le fait que cette dernière disposition aurait précisément été introduite dans le traité CE pour conférer au législateur communautaire la compétence requise à cette fin impliqueraient que, en l'absence de ladite disposition, le Conseil n'aurait pas pu agir, notamment sur le fondement de l'article 308 CE. Il s'ensuit, selon la BEI, que le Conseil ne pouvait pas davantage adopter le règlement n° 1074/1999 sur le fondement de l'article 203 EA qui constituerait l'équivalent de l'article 308 CE.
- 140 Le recours à l'article 203 EA ne serait en outre possible que pour autant que la lutte contre la fraude constitue l'un des «objets» de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Or, il ressortirait du libellé des articles 1<sup>er</sup> EA et 183 A EA, relatifs, respectivement, à la mission de cette Communauté et à la lutte contre la fraude par les seuls États membres, que tel n'est pas le cas. En outre, les mesures que comporte le règlement n° 1074/1999 ne seraient pas «appropriées» au sens de l'article 203 EA.
- 141 Ces arguments ne sauraient être accueillis.
- 142 En premier lieu, il est constant, ainsi que M. l'avocat général l'a exposé au point 139 de ses conclusions, que la seule circonstance que le traité CEEA ne mentionne pas la BEI ne saurait avoir pour conséquence d'empêcher que les dispositions dudit traité ou des mesures adoptées en vertu de celui-ci s'appliquent, le cas échéant, à cet organisme.

## COMMISSION / BEI

- 143 En deuxième lieu, contrairement à ce que prétend la BEI, l'article 183 A EA traduit bien l'existence d'un objectif autonome de protection des intérêts financiers de la Communauté européenne de l'énergie atomique (voir, par analogie, arrêt du 18 novembre 1999, Commission/Conseil, C-209/97, Rec. p. I-8067, point 29).
- 144 C'est dès lors à tort que la BEI a soutenu qu'un acte tel que le règlement n° 1074/1999, dont il est constant qu'il a pour but la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté européenne de l'énergie atomique, n'a pas été adopté en vue de réaliser l'un des objets de ladite Communauté.
- 145 S'agissant, en troisième lieu, de la circonstance que, à la différence du traité CEEA, le traité CE prévoit expressément, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, une compétence de la Communauté européenne dans le domaine de la lutte contre la fraude à ses intérêts financiers, force est de constater qu'elle demeure sans incidence sur les constats opérés par la Cour aux points 143 et 144 du présent arrêt. Il en va de même du fait que le règlement n° 1073/1999 a été adopté sur le fondement de l'article 280 CE et non sur celui de l'article 308 CE.
- 146 Il convient du reste de rappeler à ce dernier égard que, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, l'article 308 CE ne peut servir de base juridique à un acte que si aucune autre disposition du traité CE ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte (voir, notamment, arrêts du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, 165/87, Rec. p. 5545, point 17, et du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 48). Or, ainsi qu'il ressort du présent arrêt, le législateur communautaire était habilité à adopter le règlement n° 1073/1999 sur le fondement de l'article 280 CE.

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 147 Force est de constater, en quatrième lieu, que la BEI n'a pas expliqué en quoi les mesures que comporte le règlement n° 1074/1999 ne seraient pas «appropriées» au sens de l'article 203 EA, ni indiqué en quoi cette allégation se distinguerait de celle visant à faire constater que ledit règlement a enfreint le principe de proportionnalité.
- 148 En conséquence, il suffit, à ce stade, de relever qu'il n'est pas contesté que la BEI gère, en tant que mandataire, certains emprunts contractés par la Commission dans le domaine du traité CEEA, et de constater qu'une telle activité concerne indiscutablement les intérêts financiers de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Pour le reste, la question de savoir si le règlement n° 1074/1999 constitue ou non une mesure appropriée doit être traitée dans le cadre de l'examen du quatrième moyen de défense de la BEI.
- 149 Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen de défense de la BEI doit être rejeté.

### *Sur le principe de proportionnalité*

#### Arguments de la BEI

- 150 Par son quatrième moyen de défense, la BEI soutient que les règlements n°s 1073/1999 et 1074/1999 devraient être déclarés inapplicables, conformément aux articles 241 CE et 156 EA, au motif qu'ils méconnaissent le principe de proportionnalité. Lesdits règlements excéderaient ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

I - 7398

## COMMISSION / BEI

- 151 D'une part, les pouvoirs conférés à l'OLAF seraient exorbitants et permettraient une intrusion indue ainsi qu'une ingérence illégale dans les affaires de la BEI, en méconnaissance des statuts de cette dernière, de son autonomie et de sa nature d'établissement financier.
- 152 Tel serait notamment le cas du pouvoir, dont l'article 5, second alinéa, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 investirait le directeur de l'OLAF, d'ouvrir d'initiative une enquête interne sans devoir indiquer les raisons et le fondement de cette décision. Il en irait de même du pouvoir d'accès illimité, sans préavis ni autorisation préalable, et du droit de saisir tout document de quelque nature que ce soit, résultant, selon la BEI, de l'article 4, paragraphe 2, desdits règlements, qui seraient incompatibles avec la nature même d'établissement financier de la BEI.
- 153 La BEI mentionne encore l'obligation des membres, dirigeants, fonctionnaires et agents des institutions, organes et organismes communautaires de coopérer avec les agents de l'OLAF, d'informer ceux-ci et de leur prêter leur concours, ainsi que l'obligation desdits institutions, organes et organismes de communiquer à l'OLAF les informations ou documents qu'il détiennent relativement à des cas de fraude, corruption ou autre activité illégale, telles qu'elles résultent des articles 4, paragraphe 6, sous a), 6, paragraphe 6, et 7 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999. Elle fait valoir à cet égard que, alors que ces dispositions prévoient que lesdites obligations d'information et de coopération s'exercent, s'agissant des États membres, dans le respect des exigences du droit national, il n'est pas prévu qu'elles doivent s'exercer, s'agissant des institutions, organes et organismes communautaires, dans le respect de leurs statuts respectifs.
- 154 Dans sa duplique, la BEI invoque également le fait que, dans son rapport d'activités couvrant la période allant de juillet 1999 à juillet 2000, le comité de surveillance de l'OLAF aurait constaté diverses lacunes de l'organisation actuelle de l'OLAF au regard des exigences de transparence, de légitimité et d'efficacité.

- 155 D'autre part, la BEI s'interroge sur la nécessité d'investir l'OLAF des pouvoirs mentionnés aux points 152 et 153 du présent arrêt en ce qui la concerne, dès lors que diverses mesures adéquates existeraient déjà aux fins d'assurer la prévention de la fraude et la lutte contre celle-ci au sein de la BEI.
- 156 À cet égard, elle se réfère, en premier lieu, à la mission de contrôle des comptes dont se trouve investi le comité de vérification en vertu de l'article 14 des statuts de la BEI, ainsi qu'au fait que ledit comité bénéficie à cette fin d'un accès aux livres, aux pièces comptables et aux autres documents utiles ainsi que de l'assistance des services de la BEI, comme le prévoirait l'article 24 du règlement intérieur de cette dernière. La BEI rappelle de même que, lorsqu'elle gère des recettes et des dépenses communautaires, son activité est soumise au contrôle de la Cour des comptes conformément aux dispositions de l'article 248, paragraphe 3, CE.
- 157 En deuxième lieu, la BEI se réfère à la charte de l'audit interne et à un document intitulé «General Office Procedures Manual» dont il résulte, selon les explications fournies par la BEI, que le service d'audit interne dont dispose cette dernière est chargé d'évaluer l'adéquation et de vérifier la correcte application des procédures de contrôle interne de la BEI ainsi que de s'assurer que les ressources de celle-ci sont correctement gérées. À ces fins, ledit service disposerait du droit de s'adresser à toute personne au sein de la BEI ainsi que d'un droit illimité d'examen des déclarations, des procédures et des archives. Il serait en outre habilité à effectuer des enquêtes en cas de soupçon de fraude nuisant aux intérêts financiers de la BEI et d'une tierce partie et impliquant des membres du personnel ou des organes dirigeants de la BEI.
- 158 Selon les explications fournies par la BEI, tout membre de son personnel ayant connaissance d'un fait de cette nature est tenu d'en informer soit le directeur des ressources humaines, soit le chef du service d'audit interne. Au terme d'une enquête préliminaire, il appartiendrait à ce dernier de décider de la clôture du dossier si aucun élément de preuve n'a pu être recueilli. Dans le cas contraire, il

## COMMISSION / BEI

devrait faire rapport au président de la BEI, qui déciderait s'il y a lieu de mener une enquête plus approfondie et notamment si celle-ci requiert l'appui d'organismes extérieurs, dont les conditions d'intervention doivent alors être convenues. Le rapport définitif du chef du service d'audit interne, accompagné de ses recommandations, serait transmis au président et au secrétaire général de la BEI ainsi qu'au comité de vérification. Le président de la BEI déciderait des suites à y réserver.

- 159 La BEI invoque, en troisième lieu, diverses obligations ou interdictions édictées par le règlement du personnel de la BEI ainsi que diverses règles en matière d'éthique professionnelle figurant dans le code de conduite applicable aux membres de ce personnel, dont la méconnaissance serait susceptible d'engendrer des sanctions disciplinaires ou une résiliation de contrat et qui seraient de nature à contribuer à la prévention de la fraude. Il en irait, par exemple, de la sorte de l'interdiction de solliciter ou d'accepter des avantages de source extérieure en relation avec une appartenance à la BEI, de la prohibition de tout usage abusif des ressources dudit organisme dans une activité extérieure à celui-ci ou de l'obligation de déclarer tout conflit d'intérêt quant à une opération de la BEI.

## Appréciation de la Cour

- 160 Il convient de souligner, à titre liminaire, que la thèse de la BEI selon laquelle les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 seraient illégaux au motif qu'ils porteraient atteinte au statut d'autonomie et à la nature d'établissement bancaire de la BEI a déjà fait l'objet d'un rejet dans le cadre de l'examen du premier moyen de défense soulevé par la BEI.
- 161 Sous le bénéfice de cette précision, il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [voir, notamment, arrêts du 18 novembre 1987, *Maizena*, 137/85, Rec. p. 4587, point 15, et du 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec. p. I-11453, point 122].

- 162 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de souligner qu'il convient de reconnaître au législateur communautaire un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, si bien que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [voir, en ce sens, arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 123, et jurisprudence citée].
- 163 En l'occurrence, force est de constater, en premier lieu, que, en se contentant de dénoncer le caractère prétendument exorbitant des pouvoirs conférés à l'OLAF par les dispositions des articles 4, paragraphes 2 et 6, sous a), 5, second alinéa, et 7 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, la BEI n'a pas indiqué et, à plus forte raison, n'a pas établi en quoi ces dispositions ne seraient pas appropriées ou nécessaires aux fins d'atteindre les objectifs poursuivis par lesdits règlements.
- 164 Il convient en outre d'indiquer à cet égard que l'appréciation correcte de la portée des dispositions mentionnées au point précédent exige de tenir compte de tous les éléments d'interprétation pertinents, parmi lesquels ceux qui ont été évoqués aux points 107 et 108 du présent arrêt. C'est ainsi notamment que, contrairement à ce qu'a soutenu la BEI, la décision du directeur de l'OLAF d'ouvrir une enquête, comme du reste celle d'une institution, d'un organe ou d'un organisme institué par les traités ou sur la base de ceux-ci de demander une telle ouverture, ne saurait intervenir en l'absence de soupçons suffisamment sérieux relatifs à des faits de fraude ou de corruption ou à d'autres activités illégales susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés. En outre, il y a lieu d'observer à cet égard qu'il ressort du libellé même de l'article 6, paragraphe 3, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 que le mandat écrit dont doivent être munis les inspecteurs de l'OLAF indique obligatoirement l'objet de l'enquête.

I - 7402

## COMMISSION / BEI

- 165 Quant à d'éventuelles déficiences dans l'application des dispositions de ces règlements, il suffit de constater que, à les supposer établies, elles ne sauraient affecter la proportionnalité et la légalité desdits règlements.
- 166 En second lieu, la BEI n'a pas établi que le législateur communautaire aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. En effet, il a pu considérer que, nonobstant l'existence de mécanismes de contrôle propres aux différents institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci, dont ceux auxquels se réfère, en ce qui la concerne, la BEI, il était nécessaire, aux fins de renforcer la prévention et la lutte contre la fraude, la corruption et les autres irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés, d'instaurer un mécanisme de contrôle qui soit tout à la fois centralisé au sein d'un même organe, spécialisé ainsi qu'exercé de manière indépendante et uniforme par rapport à ces divers institutions, organes et organismes.
- 167 Il convient de rappeler, à cet égard, que, ainsi qu'il ressort du point 105 du présent arrêt, la fonction d'enquête confiée à l'OLAF diffère par sa nature et par son objet spécifiques des missions de contrôle général des comptes dont se trouvent notamment investis la Cour des comptes et, s'agissant de la BEI, le comité de vérification de cette dernière.
- 168 En outre, le législateur communautaire a pu estimer que des mécanismes de contrôle disparates, qui seraient adoptés au niveau des institutions, organes ou organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci et dont tant l'existence que les modalités seraient laissées à l'appréciation de chacun de ceux-ci, ne constitueraient pas, eu égard aux objectifs poursuivis, une solution présentant un degré d'efficacité équivalent à celui que paraît susceptible d'offrir un régime ayant pour objet de centraliser la fonction d'enquête au sein d'un même organe spécialisé et indépendant. Il convient en effet de rappeler, à ce dernier égard, que les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 ont notamment eu pour

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

objet d'investir l'OLAF d'une fonction d'enquête appelée à s'exercer tant à l'intérieur desdits institutions, organes et organismes par le recours aux enquêtes dites «internes» qu'en dehors de ceux-ci par le biais des enquêtes dites «externes».

169 Par ailleurs, il convient de rappeler que les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 ont expressément prévu, ainsi qu'il ressort de leur article 4, paragraphe 1, second alinéa, que les enquêtes internes de l'OLAF doivent s'exercer dans les conditions et selon les modalités prévues par lesdits règlements ainsi que par des décisions que chaque institution, organe et organisme adopte.

170 Ainsi qu'il ressort du point 109 du présent arrêt, il ne saurait dès lors être exclu que certaines spécificités liées à l'activité bancaire de la BEI soient, le cas échéant, prises en compte par cette dernière, à l'occasion de l'adoption de la décision visée à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, à charge pour la BEI d'établir la nécessité des restrictions qu'elle édicterait de ce chef.

171 Il résulte de ce qui précède que le quatrième moyen de défense de la BEI doit être rejeté.

### *Sur l'obligation de motivation*

172 Par son cinquième moyen de défense, la BEI soutient que les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 ont été adoptés en méconnaissance de l'obligation de motivation prescrite par les articles 253 CE et 162 EA respectivement.

I - 7404

## COMMISSION / BEI

- 173 Plus précisément, lesdits règlements n'auraient pas exposé les raisons pour lesquelles il était nécessaire de conférer à l'OLAF les pouvoirs dont il se trouve investi par ceux-ci et de soumettre les institutions, organes et organismes, en particulier la BEI, aux obligations qu'ils édictent. En outre, ils n'auraient pas indiqué en quoi les mesures déjà prises par lesdits institutions, organes et organismes aux fins de lutter contre la fraude auraient été insuffisantes ou inappropriées auxdites fins.
- 174 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Si cette motivation doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution communautaire, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents. En effet, la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Par conséquent, si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés [voir, notamment, arrêts du 12 mars 2002, *Omega Air e.a.*, C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, points 46 et 47, ainsi que *British American Tobacco (Investments)* et *Imperial Tobacco*, précité, points 165 et 166].
- 175 S'agissant des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, force est de constater qu'il est satisfait à ces exigences. En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 166 de ses conclusions, le préambule de ceux-ci comporte notamment l'exposé des objectifs poursuivis, des moyens retenus et des raisons pour lesquelles le législateur communautaire considère ceux-ci comme adéquats et nécessaires au regard des fins poursuivies.
- 176 Pour ce qui concerne, en particulier, les pouvoirs d'enquête interne conférés à l'OLAF, il ressort ainsi notamment de la combinaison des deuxième à quatrième,

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

septième ainsi que vingt et unième considérants des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 que l'octroi desdits pouvoirs procède de la volonté du législateur communautaire de mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour réaliser l'objectif de protection des intérêts financiers communautaires et qu'un tel octroi a, dans cette perspective, été jugé nécessaire en vue de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable auxdits intérêts.

- 177 Contrairement à ce que prétend la BEI, il ne saurait être exigé du législateur communautaire au titre de l'obligation de motivation qu'il procède, dans le préambule d'actes tels que lesdits règlements, à une énumération des mesures qui existent déjà au sein des différents institutions, organes ou organismes et qu'il indique pourquoi lesdites mesures ne sont pas de nature à l'empêcher d'adopter de tels règlements.

#### Sur la violation des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999

- 178 Ainsi qu'il ressort des points 53 à 55 du présent arrêt, la Commission demande l'annulation de la décision attaquée au motif que celle-ci enfreindrait les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, et en particulier l'article 4 de ces derniers.

- 179 Bien que la BEI n'ait pas allégué de manière expresse que, à supposer ces règlements applicables à la BEI et conformes au droit communautaire, la décision attaquée n'enfreindrait pas ceux-ci, certaines des affirmations formulées dans le cadre de sa défense peuvent néanmoins être interprétées en ce sens. Il en va notamment de la sorte de l'argument, précédemment examiné, selon lequel le recours de la Commission tendrait en réalité à faire constater une carence de la BEI dans la mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1, desdits règlements, plutôt qu'une méconnaissance de ceux-ci par la décision attaquée. Dans sa duplique, la

## COMMISSION / BEI

BEI a notamment souligné à cet égard que le préambule de la décision attaquée ne visait aucunement ces règlements et soutenu que ladite décision traduisait au contraire la volonté de la BEI d'instituer un dispositif de contrôle interne efficace qui tienne compte du cadre juridique qui est le sien.

- 180 Force est de constater, à cet égard, que, ainsi que la Commission l'a fait valoir, la décision attaquée méconnaît à divers titres l'article 4 des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999.
- 181 En premier lieu, alors que l'article 4, paragraphe 1, de ces règlements prévoit que l'OLAF effectue des enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci, il résulte, d'une part, du point 4 de la première partie de la décision attaquée que les enquêtes internes à la BEI sont menées par les seuls services d'audit interne de cette dernière, conformément aux procédures propres à la BEI, et, d'autre part, des points 5 à 8 de la première partie de cette décision que la coopération avec l'OLAF se limite à cet égard à faire effectuer une enquête interne par lesdits services en cas de demande du directeur de l'OLAF et à communiquer à ce dernier les résultats de ladite enquête.
- 182 En deuxième lieu, alors que l'article 4, paragraphe 2, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 prévoit notamment que l'OLAF a accès sans préavis et sans délai à toute information détenue par lesdits institutions, organes ou organismes, à la seule condition d'en aviser ces derniers, les points 9 et 10 de la première partie de la décision attaquée prévoient que l'accès de l'OLAF aux informations détenues par la BEI dépend, dans chaque cas d'espèce, d'une autorisation du président de la BEI et que ce dernier détermine les modalités d'un tel accès.
- 183 En troisième lieu, la seconde partie de la décision attaquée, relative aux opérations de la seconde catégorie, méconnaît de même l'article 4, paragraphes 1

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

et 2, des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999, dans la mesure où elle prévoit que seul le régime d'enquête interne propre à la BEI, tel qu'il a été décrit aux points 157 et 158 du présent arrêt, s'applique et que, dans ce cadre, la BEI peut avoir recours à l'assistance de l'OLAF selon des modalités appropriées que la BEI s'efforcera d'établir avec ce dernier.

- 184 Lues à la lumière du préambule de la décision attaquée qui souligne expressément que celle-ci a été adoptée en tenant compte du cadre juridique imposé à la BEI par le traité CE et les statuts de celle-ci, les diverses dispositions qui précèdent traduisent du reste manifestement une décision de la BEI de tenir pour inapplicables à son égard les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999.
- 185 Il s'ensuit que, en adoptant la décision attaquée, qui est fondée sur la prémisse erronée que les règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 ne seraient pas applicables à l'égard de la BEI et qui traduit en conséquence la volonté de cette dernière d'organiser de manière exclusive la lutte contre la fraude en son sein tout en développant certaines formes de coopération opérationnelle réduite avec l'OLAF, la BEI a écarté l'application du régime instauré par lesdits règlements et substitué à l'adoption de la décision visée à l'article 4, paragraphes 1, second alinéa, et 6, de ces derniers la mise en place d'un régime distinct et propre à la BEI.
- 186 En excluant l'application des règlements n<sup>os</sup> 1073/1999 et 1074/1999 et en refusant d'adapter ses procédures internes de manière à satisfaire aux exigences édictées par ceux-ci, la BEI a violé lesdits règlements, notamment leur article 4, et excédé la marge d'autonomie organisationnelle propre qu'elle conserve dans le domaine de la lutte contre la fraude.

I - 7408

## COMMISSION / BEI

- 187 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours de la Commission doit être accueilli et que la décision attaquée doit être annulée.

**Sur les dépens**

- 188 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la BEI et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, le royaume des Pays-Bas, le Parlement et le Conseil supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La décision du comité de direction de la Banque européenne d'investissement du 10 novembre 1999 concernant la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est annulée.

I - 7409

ARRÊT DU 10. 7. 2003 — AFFAIRE C-15/00

- 2) La Banque européenne d'investissement est condamnée aux dépens.
- 3) Le royaume des Pays-Bas, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supportent leurs propres dépens.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken		Colneric
von Bahr		Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias