

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 20 novembre 2003¹

1. Dans la présente affaire, M. Willy Rothley et 70 autres membres du Parlement européen (que nous appellerons «les requérants» dans un souci de commodité) ont introduit un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes² déclarant irrecevable, en vertu de l'article 230, quatrième alinéa CE, leur recours en annulation de la décision du Parlement du 18 novembre 1999 sur les modifications de son règlement effectuées à la suite de l'accord institutionnel du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)³.

3. Le Tribunal a jugé que les requérants n'étaient pas individuellement concernés par l'acte attaqué et qu'ils n'avaient donc pas qualité pour en contester la validité. À l'appui du pourvoi qu'ils ont formé contre l'arrêt attaqué, les requérants font valoir qu'il fait une interprétation erronée de l'article 230, quatrième alinéa, CE et méconnaît leur droit à une protection juridictionnelle effective. C'est pourquoi ils demandent à la Cour de justice de revoir sa jurisprudence relative à la signification de l'affectation individuelle, dont l'interprétation traditionnelle, énoncée pour la première fois dans l'affaire *Plaumann/Commission*⁴, a été récemment confirmée par l'arrêt *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*⁵.

2. Cette décision (ci-après l'«acte attaqué») a modifié le règlement du Parlement de manière à y insérer des règles relatives aux enquêtes internes menées au sein du Parlement par l'Office européen de lutte antifraude (connu également et désigné ci-après sous son acronyme français «OLAF»), créé récemment.

Le cadre juridique

4. L'OLAF a été institué par la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom,⁶ dans le but de «renforce[r] ... l'efficacité de la lutte

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Arrêt du 26 février 2002, Rothley e.a./Parlement (T-17/00, Rec. p. II-579, ci-après l'«arrêt attaqué»).

3 — Annexe XI de l'édition actuelle (quinzième édition) (JO 2003, L 65, p. 1, p. 112).

4 — Arrêt du 15 juillet 1963 (25/62, Rec. p. 199).

5 — Arrêt du 25 juillet 2002 (C-50/00 P, Rec. p. I-6677).

6 — Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 20).

contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés»⁷. Le règlement (CE) n° 1073/1999⁸ habilite celui-ci à effectuer des enquêtes administratives à l'intérieur des «institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci» 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 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 [...]»⁹.

5. L'article 4 du règlement n° 1073/1999 fournit des indications plus détaillées concernant la conduite des enquêtes internes. Aux termes dudit article 4, paragraphe 1, ces dernières doivent être exécutées «dans le respect des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités [des Communautés européennes] [...] dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent règlement et par des décisions que chaque institution, organe et organisme adopte».

6. L'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999 habilite l'OLAF à accéder sans préavis et sans délai à tout information détenue par les institutions, organes et organismes ainsi qu'à leurs locaux; à contrôler leur comptabilité; à prendre copie ou obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'informations qu'ils détiennent; il peut également demander des informations orales aux membres des institutions et organes, dirigeants des organismes ainsi qu'à leur personnel. Ledit article 4, paragraphe 4, prévoit que les institutions, organes et organismes doivent être informés lorsque des agents de l'OLAF effectuent une enquête dans leurs locaux, consultent un document ou demandent une information qu'ils détiennent. L'article 5 dudit règlement stipule que les enquêtes internes sont ouvertes par une décision du directeur de l'OLAF.

7. Afin de garantir une mise en œuvre cohérente des mesures qu'ils étaient tenus d'adopter en vertu de l'article 4 du règlement n° 1073/1999, le Parlement, le Conseil

7 — Quatrième considérant.

8 — Règlement (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).

9 — Article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 1073/1999.

de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes ont conclu un accord interinstitutionnel le 25 mai 1999¹⁰. En vertu du point 2 de cet accord, les signataires se sont engagés chacun à adopter une décision interne conformément à un modèle annexé à l'accord, et à ne s'en écarter que si des exigences particulières qui leur sont propres en imposent la nécessité technique.

8. L'acte attaqué met en œuvre l'accord interinstitutionnel au sein du Parlement. Il modifie le règlement du Parlement en vue de donner effet à une version modifiée de la décision modèle afin de tenir compte des exigences particulières du Parlement; cette version est jointe en annexe audit règlement.

9. La décision ainsi annexée au règlement (ci-après le «modèle de décision») impose diverses obligations aux membres du Parlement. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, il sont tenus de coopérer pleinement avec l'OLAF. Toutefois, il est précisé que cette obligation doit être exécutée «sans préjudice des dispositions pertinentes des traités instituant les Communautés européennes, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, ainsi que des textes pris pour leur application».

10. L'article 2, paragraphe 4, dudit règlement oblige les députés à informer le président du Parlement ou, s'ils l'estiment utile, l'OLAF directement, s'ils acquièrent la connaissance «d'éléments de faits laissant présumer l'existence d'éventuels cas de fraudes, de corruption ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts des Communautés, ou de faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et des agents des Communautés ou du personnel non soumis au statut, susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales».

11. L'article 4 de ce règlement stipule que «les règles relatives à l'immunité parlementaire et au droit des députés de refuser de témoigner restent inchangées».

12. L'article 5 du même règlement est ainsi rédigé:

«Dans le cas où apparaît la possibilité d'une implication personnelle d'un député [...], l'intéressé doit en être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. En tout état de cause, des conclusions visant nominativement un député [...] ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent.

10 — Accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136, p. 15).

Dans les cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'obligation d'inviter le député [...] à s'exprimer peut être différée en accord avec le président [...].»

- b) sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

13. Les articles 8 à 10 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes sont consacrés aux membres du Parlement.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

14. L'article 9 dudit protocole prévoit que «[l]es membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions».

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ces membres.»

15. L'article 10 du même protocole dispose:

L'arrêt attaqué

«Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient:

- a) sur le territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays;

16. Le 21 janvier 2000, les requérants ont saisi le Tribunal d'un recours en annulation de l'acte attaqué. Ils ont également introduit une demande en référé en application de l'article 242 CE. Par ordonnance du 2 mai 2000¹¹, le président du Tribunal a ordonné le sursis à l'exécution de certaines dispositions de l'acte attaqué à l'égard des requérants jusqu'au prononcé de l'arrêt

11 — Rothley e.a./Parlement (T-17/00 R, Rec. p. II-2085).

mettant fin à l'instance dans l'affaire au principal. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que les requérants n'étaient pas individuellement concernés par l'acte attaqué, comme l'exige l'article 230, quatrième alinéa, CE.

17. Après avoir constaté que l'acte attaqué constituait une mesure de portée générale bien qu'il ait été pris sous la forme d'une décision¹², le Tribunal a observé qu'il pouvait néanmoins concerner individuellement les requérants dans certaines circonstances¹³.

18. Le Tribunal a recherché d'abord si l'acte attaqué atteint les requérants en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne, conformément au critère de l'intérêt individuel établi dans l'arrêt *Plaumann/Commission*¹⁴. Il a conclu qu'il n'en n'était rien. L'acte en cause s'applique aux requérants en leur qualité de membres du Parlement, une catégorie qui ne peut être considérée comme fermée du seul fait qu'à la date de son adoption, le nombre et l'identité de ses membres étaient connus. Il n'y a pas non plus de raison de supposer que les requérants forment une sous-catégorie fermée au sein du Parlement¹⁵.

19. Le Tribunal a ensuite examiné si les requérants étaient individuellement concernés en raison d'une règle supérieure de droit imposant au Parlement de tenir compte de leur situation particulière. Pour le Tribunal, le protocole sur les privilèges et immunités ne constitue pas une règle de cette nature. Il ne vise les membres du Parlement que d'une manière générale et ne contient aucune disposition régissant expressément les enquêtes internes au Parlement. En outre, il ressort des dispositions de l'acte attaqué que le Parlement a entendu prêter une attention particulière à l'immunité dont bénéficient ses membres¹⁶.

20. Puis, le Tribunal a estimé que les requérants pouvaient bénéficier de la protection juridictionnelle d'une autre manière. Selon lui, on ne saurait exclure le risque que, lors d'une enquête, l'OLAF accomplisse un acte qui porte atteinte à l'immunité dont jouissent les membres du Parlement. Il a relevé toutefois que si des députés étaient confrontés à un acte de cette nature, ils disposeraient alors des voies de recours instaurées par le traité CE. L'existence d'un tel risque ne pourrait en aucun cas modifier les conditions de recevabilité des recours établies par l'article 230, quatrième alinéa, CE¹⁷.

21. Enfin, le Tribunal a relevé que, contrairement à la situation à l'origine de l'ar-

12 — Points 58 à 62 de l'arrêt attaqué.

13 — Point 63 de l'arrêt attaqué.

14 — Précité, à la note 4.

15 — Points 65 à 70 de l'arrêt attaqué.

16 — Points 71 et 72 de l'arrêt attaqué.

17 — Points 73 et 74 de l'arrêt attaqué.

rêt *Les Verts/Parlement*¹⁸, l'irrecevabilité du présent recours n'entraînerait aucune inégalité en ce qui concerne la protection juridictionnelle accordée aux requérants par rapport à celle dont bénéficient d'autres membres du Parlement¹⁹.

qué viole l'article 230, quatrième alinéa, CE; il méconnaît leur droit à une protection juridictionnelle effective tel qu'il est consacré par les principes généraux du droit communautaire.

22. En conséquence, le Tribunal a jugé que les requérants n'avaient pas qualité pour agir en application de l'article 230, quatrième alinéa, CE, et a rejeté leur recours comme irrecevable.

Premier moyen: l'article 230, quatrième alinéa, CE

25. Les requérants avancent quatre arguments à l'appui de leur premier moyen.

Le pourvoi

23. Les requérants demandent à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué et soit d'annuler l'acte attaqué lui-même, soit de renvoyer l'affaire devant le Tribunal. Le Parlement demande à la Cour de confirmer l'arrêt attaqué. Le Conseil, la Commission et le gouvernement néerlandais sont tous intervenus au soutien des conclusions du Parlement.

24. À l'appui de leur pourvoi, les requérants invoquent deux moyens: l'arrêt atta-

26. Premièrement, ils soutiennent que les membres du Parlement sont automatiquement recevables à attaquer les actes de cette institution dont les effets juridiques dépassent le cadre de son organisation interne et qui affectent directement les droits et obligations de ses membres.

27. À l'appui de cette thèse, ils se fondent sur une ordonnance rendue par le président du Tribunal le 25 novembre 1999 dans l'affaire Martinez et de Gaulle/Parlement, accueillant, dans le cadre de la procédure de référé, une demande de sursis à l'exécution d'une décision du Parlement qui était contestée par certains de ses membres²⁰.

18 — Arrêt du 23 avril 1986 (294/83, Rec. p. 1339).

19 — Points 75 et 76 de l'arrêt attaqué.

20 — Affaire T-222/99 R, Rec. p. II-3397.

28. Selon les requérants, le président était prêt, en rendant cette ordonnance, à admettre l'existence d'éléments sérieux permettant de considérer que le recours au principal pourrait s'avérer recevable, sans s'étendre sur le point de savoir s'il était satisfait à l'exigence tenant à l'intérêt individuel dès lors qu'il avait d'abord conclu que la décision litigieuse était susceptible de produire des effets juridiques dépassant le cadre de l'organisation interne des travaux du Parlement.

29. En conséquence, les requérants affirment que c'est à tort que le Tribunal a conclu qu'ils n'étaient recevables à attaquer l'acte litigieux que si celui-ci les concernait individuellement.

30. À notre sens, on ne peut se soustraire à l'exigence d'un intérêt individuel, contrairement à ce que soutiennent les requérants. L'article 230, quatrième alinéa, CE en fait une condition préalable à tout recours des particuliers contre un acte communautaire autre qu'une décision qui leur est adressée. Par conséquent, tout argument ayant trait à son applicabilité, par opposition à son interprétation, doit être rejeté.

31. En outre, nous estimons que la thèse des requérants n'est en rien corroborée par

l'ordonnance du président du Tribunal dans l'affaire Martinez et de Gaulle/Parlement, précitée. Le président a spécialement mentionné l'exigence d'un intérêt individuel. Le fait qu'il n'ait pas recherché de manière détaillée si les demandeurs en référé étaient individuellement concernés peut être imputé au caractère provisoire de la procédure en question.

32. En tout état de cause, nous ne voyons aucune raison qui justifie que l'on soit dispensé de la condition de l'intérêt individuel, ou que celle-ci soit interprétée en ce sens qu'il y a été satisfait, dans les circonstances précisées par les requérants. La condition énoncée à l'article 230, premier alinéa, CE, selon laquelle seuls les actes du Parlement destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel vise à déterminer quels actes peuvent être attaqués, et non qui peut les attaquer. En l'occurrence, elle a pour effet de conserver pour le Parlement un domaine d'autonomie, notamment en ce qui concerne l'organisation de ses propres travaux internes, plutôt que d'évincer le critère de recevabilité établi à l'article 230, quatrième alinéa, CE.

33. En conséquence, nous concluons que c'est à bon droit que le Tribunal a maintenu la nécessité pour les requérants de démontrer qu'ils étaient individuellement concernés par l'acte attaqué.

34. Les requérants avancent un deuxième argument dans leur réplique. Ils cherchent à s'appuyer sur l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire *Martinez e.a./Parlement*²¹, où, dans des circonstances prétendument identiques en substance à celles de la présente affaire, le Tribunal avait constaté qu'il était satisfait à l'exigence d'un intérêt individuel.

35. À notre sens, toutefois, la présente affaire peut être aisément distinguée de l'affaire *Martinez e.a./Parlement*. Ce dernier litige est né à la suite d'une tentative de différents députés indépendants du Parlement de se constituer en groupe politique (connu sous le nom de «groupe TDI») afin de pouvoir bénéficier des divers avantages procéduraux conférés à de tels groupes par le règlement du Parlement. Cependant, à la suite des objections formulées par les présidents des autres groupes politiques, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement a interprété la notion de groupe politique tel qu'il est énoncé dans le règlement de manière à exclure le groupe TDI, une interprétation qui a été confirmée par la séance plénière du Parlement.

36. Différents membres du Parlement et un parti politique faisant partie du groupe TDI ont introduit un recours en annulation de la décision du Parlement en application de

l'article 230 CE. Le Tribunal a jugé qu'ils étaient individuellement concernés par cette décision, qui était à la fois une mesure d'application générale et une décision spécifique relative au statut du groupe TDI²².

37. Dans la présente affaire en revanche, comme le Parlement le fait valoir à juste titre, l'acte attaqué ne révèle aucune décision spécifique équivalente de nature à individualiser les requérants. Par conséquent, on ne saurait conclure à l'existence d'aucune analogie avec l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire *Martinez e.a./Parlement*, précitée.

38. Troisièmement, les requérants soutiennent que le Tribunal a conclu à tort qu'ils n'étaient pas individuellement concernés par l'acte attaqué selon l'interprétation traditionnelle que la jurisprudence communautaire donne de cette notion.

39. Selon les requérants, les membres du Parlement forment un cercle fermé de personnes dont le nombre est fixé et l'identité connue à la date d'adoption de l'acte attaqué. Ils sont donc individuellement concernés par cet acte, et chacun d'eux peut introduire un recours visant à en obtenir l'annulation.

21 — Arrêt du 2 octobre 2001, *Martinez e.a./Parlement* (T-222/99, T-327/99 et T-329/99, Rec. p. II-2823).

22 — Points 71 et 72 de l'arrêt *Martinez e.a./Parlement*.

40. Nous ne pouvons souscrire à cet argument.

attaqué, qui s'applique de manière générale et pour l'avenir aux membres du Parlement, est de nature à affecter tant les futurs membres que ceux qui sont en fonction, et, en tant que tel, ne concerne individuellement aucun d'eux.

41. Il est clair que, en général, dans le cadre de l'interprétation traditionnelle de la notion d'intérêt individuel élaborée dans l'arrêt Plaumann/Commission²³, une personne ne sera pas individuellement concernée par un acte si elle n'est affectée par celui-ci qu'en tant que membre d'un groupe — même restreint — dont la composition — même si elle peut être facilement déterminée — n'est pas fixée de manière permanente à la date à laquelle l'acte a été adopté. Ainsi, dans l'arrêt Plaumann/Commission²⁴, le requérant était atteint par la décision litigieuse «en raison d'une activité commerciale qui, à n'importe quel moment, peut être exercée par n'importe quel sujet» et, partant, n'avait pas qualité pour agir.

43. Bien que le Tribunal n'ait pas fait expressément application du critère de l'intérêt individuel, en soulignant en revanche à nouveau le fait que l'acte en cause était d'application générale, il a mentionné ce critère, et est parvenu, à notre sens, à la bonne conclusion en rejetant la thèse des requérants selon laquelle l'acte attaqué les concernait individuellement en leur qualité de membres d'un cercle fermé de personnes pouvant être nominativement identifiées. En conséquence, nous estimons que le troisième argument des requérants ne saurait prospérer.

42. Bien que la composition du Parlement diffère de celle de groupes exerçant de nombreuses activités commerciales dans la mesure où elle est définie par un ensemble de règles et de procédures précises et varie en fonction de ces dispositions, elle ne saurait cependant être considérée comme figée. En conséquence, un acte tel que l'acte

44. Quatrièmement, les requérants soutiennent que le Tribunal a écarté à tort la possibilité d'appliquer la jurisprudence²⁵ en vertu de laquelle un recours en annulation est recevable lorsqu'une règle supérieure de droit imposait à son auteur de tenir compte de la situation particulière des requérants.

23 — Précité à la note 4.

24 — Précité à la note 4, p. 223.

25 — Citée au point 71 de l'arrêt attaqué.

45. Ces derniers pensent que des règles supérieures de droit communautaire confèrent aux membres du Parlement divers droits qui n'ont pas été suffisamment pris en considération lors de l'adoption de l'acte attaqué. Ils citent en particulier les droits des députés à l'indépendance dans l'exercice de leur mandat, l'immunité, ainsi que les droits et obligations liés à la qualité de membres de commissions d'enquête parlementaires.

46. L'argumentation des requérants sur ce point ne nous convainc pas.

47. La jurisprudence qu'ils invoquent ne permet pas à un particulier d'attaquer tout acte dont on peut prouver qu'il viole une règle supérieure de droit. Dans le cas contraire, on ne pourrait plus distinguer le critère de l'intérêt individuel du fond de l'affaire, puisque tout recours en annulation d'un acte communautaire affirme l'incompatibilité de cet acte avec une règle ou un principe de droit communautaire. Une telle approche éluderait toute condition autonome de recevabilité.

48. C'est pourquoi il est nécessaire de démontrer également que la règle supérieure de droit en question impose à l'auteur de la décision de prêter une attention spé-

cialie à la situation du requérant, de manière à l'individualiser par rapport à un ou plusieurs groupes de personnes concernées par l'acte. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Les droits mentionnés par le requérant valent indistinctement pour tous les membres du Parlement en tant que catégorie. Par conséquent, nous sommes d'accord avec le Tribunal pour dire que les droits évoqués par les requérants ne leur sont d'aucun secours pour démontrer qu'ils sont individuellement concernés.

49. En tout état de cause, le Tribunal a également jugé à bon droit, selon nous, que le Parlement a dûment tenu compte des droits de ses membres lorsqu'il a adopté l'acte attaqué. L'article 4 de la décision modèle confirme que les règles relatives à l'immunité parlementaire et au droit de refus de témoigner des députés restent inchangées. En outre, l'article 1^{er} de cette décision précise que si les députés sont tenus de coopérer avec l'OLAF, c'est sans préjudice des dispositions pertinentes des traités instituant les Communautés européennes, notamment le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, ainsi que des textes pris pour leur application. De même, le règlement qui habilite l'OLAF à mener des enquêtes internes est lui-même expressément soumis aux règles des traités, en particulier ledit protocole.

50. En conséquence, nous estimons que le premier moyen invoqué par les requérants doit être rejeté.

Second moyen: droit à une protection juridictionnelle effective

51. Par leur second moyen, les requérants soutiennent que l'arrêt attaqué viole leur droit à une protection juridictionnelle effective. Ils estiment que c'est à tort que le Tribunal a conclu qu'un membre du Parlement dont les droits seraient méconnus au cours d'une enquête interne disposerait alors d'une protection juridictionnelle effective.

52. Les requérants soutiennent que les obligations de coopérer avec l'OLAF et de lui transmettre des informations leur sont imposées directement par l'acte attaqué, sans qu'il soit besoin d'aucun acte d'exécution qui puisse faire l'objet d'une procédure juridictionnelle ultérieure. Selon eux, l'OLAF n'a pas non plus besoin d'adopter quelque acte juridique attaquant que ce soit dans l'exercice de ses pouvoirs d'investigation. Il n'existerait donc aucune possibilité pour les membres du Parlement de contester indirectement l'acte litigieux devant la Cour ou le Tribunal.

53. Les requérants estiment tout aussi improbable l'existence d'une possibilité quelconque de contester une atteinte aux droits des députés par l'OLAF dans le cadre d'une procédure juridictionnelle nationale ultérieure faisant suite à une enquête interne. Ils soutiennent que les juridictions nationales ne seraient pas compétentes pour exercer leur contrôle sur les mesures prises par l'OLAF.

54. C'est la raison pour laquelle les requérants soutiennent que le seul moyen qui permette de garantir un contrôle juridictionnel de l'acte attaqué est le recours direct. L'article 230, quatrième alinéa, CE devrait donc, selon eux, être interprété à la lumière du principe de la protection juridictionnelle effective de manière à leur permettre de poursuivre leur action.

55. Nous ne sommes pas persuadés que le droit des requérants à une protection juridictionnelle effective serait méconnu s'ils étaient autorisés à poursuivre la procédure actuelle contre l'acte attaqué.

56. S'agissant des obligations que l'acte attaqué impose directement aux députés — telle que l'obligation de coopérer avec l'OLAF et celle de lui fournir des informations —, il incombe au premier chef aux députés d'apprécier par eux-mêmes si une situation donnée entraîne de telles obligations, en gardant à l'esprit les autres droits et obligations qui leur sont applicables en raison de leur mandat. Une telle appréciation peut faire l'objet d'un contrôle ultérieur, très probablement dans le contexte d'une procédure disciplinaire engagée par le Parlement. Toutefois, une décision défavorable prise dans le cadre d'un tel contrôle pourrait elle-même faire l'objet d'un recours devant la Cour ou le Tribunal.

57. Quant aux mesures prises par l'OLAF au cours d'une enquête interne, bien qu'il

soit difficile de se prononcer dans l'abstrait sur la recevabilité d'actions futures, il nous semble probable que, comme le Tribunal l'a jugé et les autres parties l'ont suggéré, les membres du Parlement qui considéreraient qu'il a été porté atteinte à leurs droits auraient différentes possibilités de recours juridictionnels.

juridictionnel. Les requérants soulignent le risque qui en découle, à savoir que l'implication de membres du Parlement dans une enquête interne viciée pourrait porter atteinte à leur honorabilité, préjudice qu'une procédure ultérieure ne réparerait pas intégralement.

58. La Commission indique un certain nombre d'actes juridiques susceptibles d'être attaqués de cette manière: la décision du directeur de l'OLAF d'ouvrir une enquête interne, conformément à l'article 5, second alinéa du règlement n° 1073/1999; diverses mesures prises par l'OLAF au cours d'une enquête, y compris la décision d'avoir accès à un bureau, de saisir des documents ou de demander des informations orales, ou encore l'accord, implicite ou explicite, de l'institution en cause.

59. Même en admettant qu'un recours fondé sur l'article 230 CE ne puisse pas être dirigé contre l'OLAF lui-même, il pourrait l'être alors contre la Commission, qui pourrait s'assurer que l'OLAF respecte l'arrêt rendu entre-temps, en recourant si besoin est à des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement du directeur.

60. Il est vrai qu'un tel recours interviendrait souvent a posteriori, comme c'est en général le cas en matière de contrôle

61. Toutefois, il nous semble que la nécessité d'une action discrète et prompte pour détecter les fraudes implique inévitablement une part de risque. Il convient d'observer en outre que l'acte attaqué contient des dispositions destinées à minimiser le danger. Ainsi, l'article 5 exige que les députés soient informés rapidement de leur implication dans une enquête, dès lors que celle-ci ne serait pas mise en péril. Il interdit également à l'OLAF de nommer des députés dans ses conclusions sans qu'ils n'aient été préalablement entendus, à moins que le recours à des procédures nationales d'investigation n'exige le maintien d'un secret absolu.

62. Si des difficultés relatives à la recevabilité d'un recours formé par des membres du Parlement à propos de la conduite par l'OLAF d'une enquête interne devaient surgir, elles pourraient à notre sens être résolues en respectant l'obligation, confirmée récemment dans l'arrêt *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*²⁶, d'interpréter les dispositions pertinentes de droit

26 — Précité à la note 5, point 44.

communautaire, dans toute la mesure du possible, à la lumière du principe de protection juridictionnelle effective.

l'OLAF méconnaît leurs droits au cours d'une enquête interne, l'arrêt attaqué ne saurait en lui-même, à notre sens, être réputé violer le droit des requérants à une protection juridictionnelle effective.

63. Compte tenu des voies de droits ainsi ouvertes aux députés qui estimerait que

Conclusion

64. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait

- 1) rejeter le pourvoi;
- 2) condamner les requérants aux dépens;
- 3) mettre à la charge du Conseil de l'Union européenne, de la Commission des Communautés européennes et du royaume des Pays-Bas, en leur qualité de parties intervenantes, leurs propres dépens.