

ORDONNANCE DE LA COUR  
13 juillet 1990 \*

Dans l'affaire C-2/88 Imm.,

ayant pour objet une demande d'entraide judiciaire présentée par le Rechter-commissaris chargé des affaires pénales près l'arrondissementsrechtbank Groningen (Pays-Bas), dans l'instruction judiciaire ouverte contre

J. J. Zwartveld e.a.,

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler et M. Zuleeg, présidents de chambre, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs

greffier: M. J.-G. Giraud

l'avocat général entendu,

rend la présente

**Ordonnance**

Par acte enregistré au greffe de la Cour le 8 août 1988 sous le numéro C-2/88 Imm., le Rechter-commissaris de l'arrondissementsrechtbank Groningen a saisi la Cour d'une « demande d'entraide judiciaire » dans laquelle il expose:

\* Langue de procédure: le néerlandais.

- qu'il procède à une instruction du chef de faux en écriture qui auraient été commis en 1985 et en 1986 par le directeur et les membres de la direction de la halle à marée de Lauwersoog (Pays-Bas), punissables au titre de l'article 225 du code pénal néerlandais;
  - que l'instruction a fait apparaître que les responsables de la halle à marée avaient mis en place, en violation des dispositions nationales adoptées en application des règles communautaires en matière de quotas de pêche, en marge du marché officiel, un deuxième marché ou circuit parallèle;
  - qu'il ressort des déclarations des témoins, à savoir des fonctionnaires de certains ministères et deux membres du gouvernement néerlandais, que les responsables de la politique de la pêche aux Pays-Bas ont eu connaissance des résultats de contrôles effectués aux Pays-Bas par des inspecteurs de la CEE pendant la période allant de 1983 à 1986;
  - qu'il est essentiel, aux fins de l'instruction, de disposer des rapports de contrôle en question ainsi que des documents rédigés sur la base de ces rapports et qu'il pourrait être nécessaire, après avoir pris connaissance de ces pièces, d'entendre comme témoins les inspecteurs concernés dont il ignore l'identité;
  - que la demande de transmission de ces rapports a été refusée par la Commission au motif que les documents font partie d'un dossier relatif à des affaires juridiques en cours à la Commission.
- 2 Se fondant sur les articles 1<sup>er</sup> et 12 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, annexé au traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, du 8 avril 1965 (ci-après « protocole »), considérés en liaison avec la ou les conventions européennes d'entraide judiciaire, auxquelles la Communauté n'est, certes, pas partie, mais qui sont intégrées dans l'ordre juridique communautaire à un point tel qu'elles doivent être considérées comme faisant partie intégrante du droit communautaire auquel sont soumises les différentes autorités nationales, le Rechter-commissaris a demandé à la Cour:
- a) — à titre principal, d'ordonner à la Commission ou, à tout le moins, à la direction générale concernée, de lui communiquer les données demandées,

— subsidiairement, d'autoriser que soit effectuée une perquisition par le juge d'instruction compétent du lieu aux fins de saisir:

— des rapports (internes) ou des rapports de contrôle établis depuis 1983 par les inspecteurs de la CEE ayant effectué des contrôles aux Pays-Bas dans le domaine de la pêche en mer;

— tout document (ayant pu être établi sur la base des constatations faites par les fonctionnaires susmentionnés) en rapport avec le respect des règles de droit communautaire relatives à la pêche en mer;

b) d'ordonner ou, à tout le moins, de permettre que les inspecteurs CEE et les fonctionnaires de la direction générale de la pêche susmentionnés soient entendus, en tant que témoins, par lui ou, à tout le moins, en sa présence, par un juge d'instruction, sur le territoire de la Communauté européenne, le cas échéant après levée de leur immunité, sur les contrôles qu'ils ont effectués entre 1983 et 1987 aux Pays-Bas et sur les entretiens qu'ils ont eus avec les fonctionnaires néerlandais en ce qui concerne la politique de la pêche menée par les Pays-Bas.

3 Par mémoire déposé au greffe de la Cour le 13 octobre 1988, la Commission a conclu à l'irrecevabilité de la demande du Rechter-commissaris.

4 En ce qui concerne la saisine de la Cour, elle a exposé que le traité CEE prévoyait de façon exhaustive dans quels cas et de quelle manière les États membres, les particuliers et les juridictions pouvaient saisir la Cour. La possibilité, pour les autorités judiciaires nationales, de saisir la Cour serait réglée de façon exhaustive à l'article 177 du traité CEE. Or, la demande du Rechter-commissaris ne concernerait pas l'interprétation d'une disposition du traité ou du droit dérivé.

5 En ce qui concerne les moyens juridiques, la Commission a fait observer que l'article 1<sup>er</sup> du protocole ne concernait pas les documents tels que ceux visés par le Rechter-commissaris. L'article 2 du protocole prévoirait que les archives des Communautés sont inviolables et ne mentionnerait pas la possibilité pour la Cour de lever cette inviolabilité. L'article 12 du protocole ne concernerait pas l'audition comme témoins de fonctionnaires et autres agents des Communautés et la levée, à

ce titre, des immunités dont ces personnes bénéficient. Cette question serait réglée par l'article 19 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, qui ne prévoirait pas l'autorisation de la Cour.

- 6 En réponse à des questions posées par la Cour, la Commission a précisé les raisons juridiques de son opposition à la communication des documents, en soutenant que ni l'article 1<sup>er</sup> ni l'article 2 du protocole ne contenaient une obligation en ce sens.
- 7 Priée d'indiquer si et pourquoi elle estimait que la communication des documents, demandée en rapport avec d'éventuelles fraudes à une réglementation communautaire, était susceptible de constituer une entrave au fonctionnement régulier ou à l'indépendance des Communautés, la Commission a précisé que les rapports établis par ses inspecteurs constituaient des documents qui, par leur nature, ne pouvaient pas être utilisés en dehors du cadre de l'information interne. Ces documents revêtaient un caractère purement interne et ne pourraient en aucune manière engager la Commission ou refléter sa position. Leur communication pourrait, en outre, compromettre les relations que la Commission entretient avec les États membres dans le domaine délicat des contrôles.
- 8 A la question de savoir si l'inviolabilité des archives, prévue à l'article 2 du protocole, revêtait une portée absolue, même à l'égard de la Cour, et faisait obstacle à ce que la Cour puisse demander ou autoriser la communication à un juge national de documents dans le cadre d'une instruction judiciaire, la Commission a répondu que, à la différence de l'article 1<sup>er</sup>, l'article 2 du protocole ne contenait aucune exception déclarant la Cour compétente pour lever l'inviolabilité.
- 9 Invitée à préciser si une telle communication n'était pas possible dans le cadre de la collaboration entre les institutions communautaires et les autorités responsables des États membres, prévue à l'article 19 du protocole, la Commission a indiqué que l'article 2 ne prévoyait aucune exception et que l'article 19 ne saurait être invoqué pour procéder à la levée de l'inviolabilité.
- 10 Priée de préciser si, en l'espèce, elle était disposée à communiquer l'identité des inspecteurs et, le cas échéant, à les autoriser à déposer sur les faits par eux

constatés et à indiquer, en cas de refus, pourquoi les intérêts de la Communauté s'opposaient à une déposition, la Commission a répondu qu'elle n'était pas disposée, pour les raisons déjà indiquées, à communiquer l'identité des inspecteurs ni à les autoriser à déposer. L'obligation de déposer comme témoins, dont pourraient être l'objet les inspecteurs, affecterait sensiblement leurs travaux et, partant, l'efficacité du contrôle communautaire.

- 11 La Commission a déclaré qu'en revanche elle était disposée à faire parvenir au Rechter-commissaris un rapport concernant les faits éventuellement constatés, pour autant que l'efficacité de ce contrôle ne soit pas compromise, et à désigner un ou plusieurs membres de son personnel et à les autoriser à déposer devant le Rechter-commissaris.
- 12 Le Rechter-commissaris a informé la Cour qu'étant donné les conditions posées par la Commission il ne pouvait acquiescer à l'offre de cette dernière.
- 13 Suite à la publication d'une information relative à cette affaire au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 1988, C 232, p. 5), le gouvernement des Pays-Bas a, par acte du 19 octobre 1988, déposé des observations écrites.
- 14 La Cour ayant invité les institutions des Communautés ainsi que les États membres à présenter leurs observations sur la portée des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 19 du protocole, au regard d'une demande du type de celle dont le Rechter-commissaris avait saisi la Cour, le Conseil et le Parlement européen, ainsi que la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République hellénique, l'Irlande, la République italienne, le royaume des Pays-Bas, la République portugaise et le Royaume-Uni ont déposé des observations écrites.
- 15 Pour apprécier le bien-fondé de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé, dans l'arrêt du 15 juillet 1964, *Costa/Enel* (6/64, Rec. p. 1143), que, à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la Communauté économique européenne a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité.

- 16 Dans l'arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement européen* (294/83, Rec. p. 1357), la Cour a consacré le principe que la Communauté économique 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 avec la charte constitutionnelle de base qu'est le traité (point 23). Le traité CEE a institué la Cour de justice comme organe juridictionnel chargé d'assurer le respect du droit tant par les États membres que par les institutions communautaires.
- 17 Dans cette communauté de droit, les relations entre les États membres et les institutions communautaires sont régies, en vertu de l'article 5 du traité CEE, par un principe de coopération loyale. Ce principe oblige non seulement les États membres à prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire, y compris, si besoin, par la voie pénale (voir arrêt du 21 septembre 1989, *Commission/Grèce*, point 23, 68/88, Rec. p. 2965), mais impose également aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale avec les États membres (voir arrêt du 10 février 1983, *Luxembourg/Parlement européen*, point 37, 230/81, Rec. p. 255).
- 18 Cette obligation de coopération loyale, qui s'impose aux institutions communautaires, revêt une importance particulière dès lors qu'elle s'établit avec les autorités judiciaires des États membres chargées de veiller à l'application et au respect du droit communautaire dans l'ordre juridique national.
- 19 Analysés à la lumière de ces principes, les privilèges et immunités, reconnus aux Communautés européennes par le protocole, ne revêtent qu'un caractère fonctionnel en ce qu'ils visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés (voir ordonnance de la Cour du 11 avril 1989, 1/88 SA, point 9, Rec. p. 857).
- 20 Le caractère fonctionnel et, partant, relatif des privilèges et immunités des Communautés est d'ailleurs consacré expressément dans le texte même du protocole, dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit que la Cour peut autoriser des mesures de contrainte administratives ou judiciaires nationales à l'encontre des biens et avoirs de la Communauté et dont l'article 18 dispose que les privilèges, immunités et facilités sont accordés aux fonctionnaires et autres agents des Communautés exclusivement dans l'intérêt de ces dernières.

- 21 Le protocole ne saurait dès lors, en aucun cas, permettre aux institutions communautaires de ne pas respecter l'obligation de coopération loyale avec les autorités nationales, notamment judiciaires, obligation qui est d'ailleurs rappelée à l'article 19 du protocole lui-même.
- 22 Or, dans le cas d'espèce, la demande émane d'un juge national, qui agit pour la poursuite d'infractions à une réglementation communautaire, et porte sur la communication d'éléments d'information en rapport avec la matérialité des faits constitutifs de ces infractions. Apporter son concours actif à une telle poursuite judiciaire nationale, en communiquant au juge national des documents et en autorisant ses fonctionnaires à déposer comme témoins dans la procédure nationale, constitue une obligation pour toute institution communautaire, et notamment pour la Commission, à laquelle l'article 155 du traité CEE confie la mission de veiller à l'application des dispositions du traité, ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci.
- 23 Chargée, en vertu de l'article 164 du traité CEE, de veiller au respect du droit dans l'interprétation et dans l'application de ce traité, la Cour doit, dans ces circonstances, pouvoir assurer le contrôle juridictionnel du respect de l'obligation de coopération loyale qui s'impose, dans le cas d'espèce, à la Commission, lorsqu'elle est saisie à cette fin par une autorité judiciaire nationale, par une voie de droit adaptée à l'objectif que cette autorité poursuit.
- 24 Il en résulte que la Cour a compétence pour examiner si le fait, pour les institutions communautaires, d'invoquer le protocole pour fonder le refus de coopération loyale opposé aux autorités nationales est justifié au regard de la nécessité d'éviter des entraves au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés.
- 25 Dans ces circonstances, il appartient à la Commission de communiquer au Rechter-commissaris les documents demandés par celui-ci, à moins de présenter à la Cour les raisons impératives tenant à la nécessité d'éviter des entraves au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés, justifiant le refus de cette communication.

- 26 Il appartient également à la Commission, conformément à l'article 19 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, d'autoriser ses fonctionnaires à déposer comme témoins devant le Rechter-commissaris sur les constatations qu'ils ont faites au cours des contrôles effectués aux Pays-Bas entre 1983 et 1987 dans le secteur de la pêche maritime, à moins de présenter à la Cour les raisons impératives tenant à la nécessité de sauvegarder les intérêts des Communautés, justifiant le refus de cette autorisation.

Par ces motifs,

LA COUR

ordonne:

- 1) La demande du Rechter-commissaris Groningen est déclarée recevable.
- 2) La Commission doit communiquer à la Cour une liste des rapports établis entre 1983 et 1987 par les fonctionnaires de la Commission ayant effectué aux Pays-Bas des contrôles dans le domaine de la pêche maritime et présenter à la Cour, pour ceux des rapports dont la communication au Rechter-commissaris Groningen est refusée, une indication des raisons impératives tenant à la nécessité d'éviter des entraves au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés justifiant le refus de cette communication.
- 3) Les rapports pour lesquels la Commission n'invoque pas les raisons impératives susmentionnées sont à transmettre immédiatement au Rechter-commissaris Groningen.
- 4) La Cour statuera ultérieurement sur la demande de communication des rapports pour lesquels la Commission aura invoqué les raisons impératives susmentionnées.
- 5) La Commission doit autoriser ses fonctionnaires à déposer comme témoins devant le Rechter-commissaris Groningen sur les constatations qu'ils ont faites au cours des contrôles effectués aux Pays-Bas entre 1983 et 1987 dans le secteur de la pêche maritime et présenter à la Cour, pour ceux des fonctionnaires auxquels elle refuse cette autorisation, les raisons impératives tenant à la nécessité de sauvegarder les intérêts des Communautés justifiant le refus de cette autorisation.

- 6) La Cour statuera ultérieurement sur la demande visant les fonctionnaires auxquels la Commission aura refusé l'autorisation de déposer comme témoins en invoquant les raisons impératives susmentionnées.
- 7) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 13 juillet 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due