

ORDONAȚA CURȚII
din 13 iulie 1990*

J. J. Zwartveld și alții

„Comisie – Instanță națională – Cerere de asistență judiciară – Inviolabilitatea documentelor”

Cauza C-2/88 Imm.

În cauza C-2/88 Imm.,

având drept obiect o cerere de asistență judiciară prezentată de Rechtercommissaris pentru cauzele penale din cadrul Arrondissementsrechtbank Groningen, în cercetarea judiciară împotriva

J. J. Zwartveld și alții

CURTEA,

constituită din domnul O. Due, președinte, Sir Gordon Slynn, domnii C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler și M. Zuleeg, președinți de cameră, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse și M. Díez de Velasco, judecători,

avocat general: domnul F. G. Jacobs,

grefier: domnul J.-G. Giraud

după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Ordonanță

1. Printr-un act înregistrat la grefa Curții la 8 august 1988 cu numărul C-2/88 Imm., Rechtercommissaris din cadrul Arrondissementsrechtbank Groningen a sesizat Curtea cu o „cerere de asistență judiciară” în care arată că:

—acesta efectuează o cercetare în cazul unei acuzații de fals în înscrisuri, care ar fi fost comisă în 1985 și 1986 de către directorul și membrii echipei de conducere a pieței de pește din Lauwersoog (Țările de Jos), faptă care se pedepsește în temeiul articolului 225 din Codul penal olandez;

— cercetarea a arătat că responsabilii pieței de pește au instituit, cu încălcarea dispozițiilor naționale adoptate în temeiul normelor comunitare în domeniul cotelor de pescuit, pe lângă piața oficială, o a doua piață sau un circuit paralel;

* Limba de procedură: olandeza.

— din declarațiile martorilor, respectiv funcționarii anumitor ministere și doi membri ai guvernului olandez, rezultă că responsabilii pentru politica de pescuit din Țările de Jos au luat avut cunoștință de rezultatele inspecțiilor efectuate în Țările de Jos de către inspectorii CEE între 1983 și 1986;

— în scopul efectuării cercetării, este esențial ca Rechter-commissaris să obțină rapoartele de inspecție în cauză precum și documentele redactate în temeiul acestor rapoarte și că, după ce a luat cunoștință de aceste documente, ar putea fi necesară ascultarea inspectorilor în cauză în calitate de martori a căror identitate acesta nu o cunoaște;

— cererea de transmitere a acestor rapoarte a fost refuzată de Comisie pe motiv că documentele fac parte dintr-un dosar privind afaceri juridice care este în lucru la Comisie.

2. Întrucât acesta se bazează pe articolele 1 și 12 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene, anexat la Tratatul de instituire a unui Consiliu unic și a unei Comisii unice ale Comunităților Europene, din 8 aprilie 1965 (denumit în continuare „protocol“), în coroborare cu convenția europeană sau convențiile europene de asistență judiciară, la care Comunitatea nu este parte, dar care sunt integrate în ordinea juridică comunitară în așa măsură încât acestea trebuie considerate ca făcând parte integrantă din dreptul comunitar căruia i se supun autoritățile naționale, Rechter-commissaris a solicitat Curții:

a) — în principal, să oblige Comisia sau, cel puțin, direcția generală în cauză, să-i comunice informațiile cerute,

— în subsidiar, să autorizeze efectuarea unei percheziții a spațiilor de către judecătorul de instrucție competent cu scopul de a pune sub sechestru:

— rapoartele (interne) sau rapoartele de inspecție redactate începând cu 1983 de către inspectorii CEE care au efectuat inspecții în Țările de Jos în domeniul pescuitului maritim;

— orice document (care ar fi putut fi redactat pe baza constatărilor făcute de funcționarii menționați anterior) privind respectarea normelor din legislația comunitară privind pescuitul maritim;

b) să oblige sau, cel puțin, să permită inspectorilor CEE și funcționarilor direcției generale pentru pescuit menționați anterior să fie audiați, în calitate de martori, de către acesta sau, cel puțin, în prezența sa, de către un judecător de instrucție, pe teritoriul Comunității Europene, după caz după ridicarea imunității lor, cu privire la controalele efectuate de aceștia între 1983 și 1987 în Țările de Jos și cu privire la întâlnirile lor cu funcționarii olandezi în ceea ce privește politica de pescuit a Țărilor de Jos.

3. Printr-un memoriu depus la grefa Curții la 13 octombrie 1988, Comisia a ajuns la concluzia că cererea depusă de Rechter-commissaris nu este admisibilă.

4. În ceea ce privește sesizarea Curții, aceasta a arătat că Tratatul CEE prevedea în mod exhaustiv în care cazuri și în ce mod statele membre, persoanele de drept privat și instanțele puteau sesiza Curtea. Dreptul autorităților judiciare naționale de a sesiza Curtea este reglementat în mod exhaustiv de articolul 177 din Tratatul CEE. Or, cererea Rechter-commissaris nu se referă la interpretarea unei dispoziții a tratatului sau a legislației secundare.

5. În ceea ce privește motivele juridice, Comisia susține că articolul 1 din protocol nu se referea la documente precum cele menționate de Rechter-commissaris. Articolul 2 din protocol prevedea că arhivele Comunităților sunt inviolabile și nu menționa posibilitatea ridicării acestei inviolabilități de către Curte. Articolul 12 din protocol nu se referea la audierea în calitate de martori a funcționarilor și a altor agenți ai Comunităților și la ridicarea, din această cauză, a imunităților de care beneficiază aceste persoane. Această întrebare este reglementată de articolul 19 din statutul funcționarilor Comunităților Europene, care nu prevedea autorizarea de către Curte.

6. Ca răspuns la întrebările adresate de către Curte, Comisia a precizat motivele juridice ale opoziției sale în ceea ce privește comunicarea documentelor, susținând că nici articolul 1 nici articolul 2 din protocol nu conțineau vreo obligație în acest sens.

7. Rugată să indice dacă și din ce motiv aceasta considera că prezentarea documentelor, solicitată în legătură cu eventualele încălcări ale reglementărilor comunitare, putea să constituie o piedică în calea funcționării normale sau a independenței Comunităților, Comisia a precizat că rapoartele redactate de inspectorii săi erau documente care, prin natura lor, nu puteau fi utilizate în afara cadrului de informare internă. Aceste documente au un caracter pur intern și nu pot angaja în nici un fel Comisia sau reflecta poziția acesteia. În plus, comunicarea acestora ar putea compromite relațiile Comisiei cu statele membre în domeniul delicat al controalelor.

8. La întrebarea dacă inviolabilitatea arhivelor, prevăzută la articolul 2 din protocol, avea un caracter absolut, chiar în raport cu Curtea, și o împiedica pe aceasta din urmă să solicite sau să autorizeze transmiterea de documente unei instanțe naționale în cadrul unei cercetări judiciare, Comisia a răspuns că, spre deosebire de articolul 1, articolul 2 din protocol nu conținea nicio excepție care declara Curtea competentă să ridice inviolabilitatea.

9. Invitată să precizeze dacă o astfel de transmitere nu era posibilă în cadrul colaborării între instituțiile comunitare și autoritățile responsabile din statele membre, prevăzută la articolul 19 din protocol, Comisia a arătat că articolul 2 nu prevedea nicio excepție și că articolul 19 nu putea fi invocat pentru a iniția ridicarea inviolabilității.

10. Rugată să precizeze dacă, în speță, aceasta era dispusă să comunice identitatea inspectorilor și, după caz, să-i autorizeze să depună mărturie cu privire la faptele constatate de

aceștia și, în caz de refuz, să indice de ce interesele Comunității se opuneau unei depozitii, Comisia a răspuns că nu era dispusă, din motivele deja indicate, să comunice identitatea inspectorilor și nici să-i autorizeze să depună mărturie. Obligația inspectorilor de a depune mărturie în calitate de martori ar afecta semnificativ munca acestora și, prin urmare, eficacitatea controlului comunitar.

11. Comisia a declarat, în schimb, că era dispusă să-i înainteze Rechter-commissaris un raport privind faptele eventual constatate, în măsura în care eficacitatea acestui control nu este compromisă, și să desemneze unul sau mai mulți membri ai personalului său și să-i autorizeze să depună mărturie înaintea Rechter-commissaris.

12. Rechter-commissaris a informat Curtea că, având în vedere condițiile impuse de Comisie, acesta nu putea fi de acord cu oferta acesteia din urmă.

13. Ca urmare a publicării unei informații privind această cauză în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JO 1988, C 232, p. 5), Guvernul Țărilor de Jos a depus observații scrise printr-un document din 19 octombrie 1988.

14. După ce Curtea a invitat instituțiile Comunităților precum și statele membre să-și prezinte observațiile referitoare la sfera de aplicare a articolelor 1, 2 și 19 din protocol, cu privire la o cerere de tipul celei în legătură cu care Rechter-commissaris a sesizat Curtea, Consiliul și Parlamentul European, precum și Republica Federală Germania, Republica Franceză, Republica Elenă, Irlanda, Republica Italiană, Regatul Țărilor de Jos, Republica Portugheză și Regatul Unit au prezentat observații scrise.

15. Pentru a aprecia dacă excepția de inadmisibilitate invocată de către Comisie este întemeiată, este necesar să se amintească faptul că, prin hotărârea din 15 iulie 1964, Costa/Enel (6/64, Rec., p. 1143), Curtea s-a pronunțat deja în sensul că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene a instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre începând cu momentul intrării în vigoare a tratatului.

16. În hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul European (294/83, Rec., p. 1357), Curtea a consacrat principiul conform căruia Comunitatea Economică Europeană este o comunitate de drept, în sensul că nici statele membre și nici instituțiile acesteia nu pot evita controlul conformității actelor lor cu carta constituțională de bază reprezentată de tratat (punctul 23). Tratatul CEE a instituit Curtea de justiție ca organ jurisdicțional însărcinat să asigure respectarea dreptului atât de statele membre cât și de instituțiile comunitare.

17. În această comunitate de drept, relațiile dintre statele membre și instituțiile comunitare sunt reglementate, în temeiul articolului 5 din Tratatul CEE, de către un principiu de cooperare loială. Acest principiu obligă nu numai statele membre să ia toate măsurile necesare pentru a garanta aplicarea și eficacitatea dreptului comunitar, inclusiv, după caz, printr-o acțiune penală (a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia, punctul 23, C-68/88, Rec., p.

2965), ci impune și instituțiilor comunitare obligații reciproce de cooperare loială cu statele membre (a se vedea Hotărârea din 10 februarie 1983, Luxemburg/Parlamentul European, punctul 37, 230/81, p. 255).

18. Această obligație de cooperare loială, impusă instituțiilor comunitare, are o importanță deosebită întrucât aceasta se stabilește în raport cu autoritățile judiciare ale statelor membre însărcinate cu asigurarea aplicării și respectării legislației comunitare în ordinea juridică națională.

19. Analizate din perspectiva acestor principii, privilegiile și imunitățile recunoscute Comunităților Europene de protocol au doar un caracter funcțional în sensul că vizează evitarea creării unui obstacol în calea funcționării și a independenței Comunității (a se vedea Ordonanța Curții din 11 aprilie 1989, C-1/88 S-A, punctul 9, Rec., p. 857).

20. Caracterul funcțional și, prin urmare, referitor la privilegiile și imunitățile Comunităților este, de altfel, consacrat în mod expres chiar în textul protocolului, al cărui articol 1 prevede posibilitatea autorizării de către Curte a unor măsuri de constrângere administrative sau judiciare naționale în ceea ce privește bunurile și proprietățile Comunității și al cărui articol 18 prevede că privilegiile, imunitățile și facilitățile se acordă funcționarilor și altor agenți ai Comunităților exclusiv în interesul acestora din urmă.

21. Prin urmare, protocolul nu poate, în nici un caz, să permită instituțiilor comunitare să nu respecte obligația de cooperare loială cu autoritățile naționale, în special judiciare, obligație care este, de altfel, menționată la articolul 19 din protocol.

22. Or, în cazul în speță, cererea este emisă de o instanță națională, care desfășoară urmărirea penală în cazul încălcărilor unei reglementări comunitare, și se referă la comunicarea elementelor de informare în raport cu materialitatea faptelor care constituie aceste infracțiuni. Este de datoria fiecărei instituții comunitare să-și aducă aportul activ la o astfel de urmărire judiciară națională, prin transmiterea de documente către instanța națională și prin autorizarea funcționarilor săi să depună mărturie în procedura națională, și este în special de datoria Comisiei, căreia articolul 155 din Tratatul CEE îi încredințează misiunea de a veghea la aplicarea dispozițiilor tratatului, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestuia.

23. În aceste condiții, Curtea, care este însărcinată, în temeiul articolului 164 din Tratatul CEE, să vegheze la respectarea legislației în procesul de interpretare și de aplicare a acestui tratat, trebuie să poată asigura controlul jurisdicțional al respectării obligației de cooperare loială care îi revine, în speță, Comisiei, atunci când aceasta este sesizată în acest sens de o autoritate judiciară națională, printr-o cale legală adaptată obiectivului urmărit de această autoritate.

24. Rezultă că este de competența Curții să examineze dacă invocarea protocolului de către instituțiile comunitare, cu scopul de a justifica refuzarea cooperării loiale cu autoritățile

naționale, este motivată în ceea ce privește necesitatea evitării obstacolelor în calea funcționării și a independenței Comunităților.

25. În aceste condiții, este de competența Comisiei să comunice către Rechter-commissaris documentele solicitate de acesta, cu condiția ca aceasta să prezinte Curții motivele imperative care privesc necesitatea de a evita barierele în calea funcționării și independenței Comunităților, care justifică refuzarea acestei comunicări.

26. De asemenea, este de competența Comisiei, în conformitate cu articolul 19 din statutul funcționarilor Comunităților Europene, să-și autorizeze funcționarii să depună mărturie în calitate de martori înaintea Rechter-commissaris cu privire la constatările făcute în cursul controalelor efectuate în Țările de Jos între 1983 și 1987 în sectorul pescuitului maritim, cu condiția de a prezenta Curții motivele imperative care privesc necesitatea de a salvagarda interesele Comunităților, care justifică refuzarea acestei autorizații.

Pentru aceste motive,

CURTEA

dispune:

1) Cererea formulată de Rechter-commissaris Groningen este declarată admisibilă.

2) Comisia trebuie să comunice Curții o listă cu rapoartele întocmite între 1983 și 1987 de către funcționarii Comisiei care au efectuat controale în Țările de Jos în domeniul pescuitului maritim și să prezinte Curții, în cazul rapoartelor a căror transmitere către Rechter-commissaris Groningen este refuzată, motivele imperative care privesc necesitatea evitării obstacolelor în calea funcționării și independenței Comunităților care justifică refuzarea acestei transmiteri.

3) Rapoartele pentru care Comisia nu invocă motivele imperative menționate anterior trebuie înaintate imediat către Rechter-commissaris Groningen.

4) Curtea se va pronunța ulterior în legătură cu cererea de comunicarea a rapoartelor pentru care Comisia a invocat motivele imperative menționate anterior.

5) Comisia trebuie să își autorizeze funcționarii să depună mărturie în calitate de martori înaintea Rechter-commissaris Groningen cu privire la constatările făcute în timpul controalelor efectuate în Țările de Jos între 1983 și 1987 în sectorul pescuitului maritim și să prezinte Curții, pentru cazul funcționarilor cărora nu le-a permis să depună mărturie, motivele imperative care privesc necesitatea de a salvagarda interesele Comunității care justifică refuzarea acestei autorizații.

6) Curtea se va pronunța ulterior în legătură cu cererea care îi vizează pe funcționarii cărora Comisia le-a refuzat autorizația de a depune mărturie în calitate de martori, invocând motivele imperative menționate anterior.

7) Amână pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată.

Adoptat la Luxemburg, 13 iulie 1990.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due