article 12, *a*, du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes — s'applique exclusivement aux actes qui, par leur nature, représentent une participation de celui qui invoque l'immunité à l'exercice des tâches de l'institution dont il relève;

2° Plus particulièrement, le fait de conduire un véhicule automobile ne revêt la nature d'un acte accompli en qualité officielle que dans les cas exceptionnels où cette activité ne saurait être accomplie autrement que sous l'autorité de la Communauté et par ses agents mêmes;

et décide :

Il appartient à la Cour de cassation de Belgique de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 11 juillet 1968.

Lecourt — Donner

Trabucchi — Mertens de Wilmars — Pescatore

Lu en séance publique à Luxembourg le 11 juillet 1968.

Le greffier — Le président

A. Van Houtte — R. Lecourt

Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand, présentées le 11 juin 1968

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Un accident de roulage, à la fois banal et grave dans ses conséquences, va nous donner l'occasion, sur renvoi de la Cour de cassation de Belgique, de définir la portée de l'immunité de juridiction que les protocoles accordent aux fonctionnaires des Communautés européennes « pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle ».

Les faits sont simples. M. Claude Sayag, ingénieur de grade A/6 à l'Euratom, chargé en vertu d'un ordre de mission de faire visiter des installations de Mol a deux délégués d'entreprises privées, MM. Leduc et Van Hassen, se rendait de Bruxelles au lieu de sa mission au volant de sa voiture personnelle dans laquelle avaient pris place également les deux personnes que nous venons

de nommer. A Herselt, faute d'avoir respecté la priorité à un carrefour, il provoqua une collision au cours de laquelle il fut blessé ainsi que ses passagers, dont l'un très gravement. Après consultations entre le ministère des affaires étrangères de Belgique et les services d'Euratom sur le point de savoir si, lors de l'accident, il agissait en qualité officielle, des poursuites furent engagées. Le tribunal correctionnel de Bruxelles rejeta l'exception d'irrecevabilité de l'action publique qu'avait soulevée M. Sayag en excipant de l'immunité de juridiction, au motif que celle-ci avait été *levée* par la Commission. Ce motif fut écarté par la cour d'appel qui estima que l'immunité n'avait pas en l'espèce à être levée, car elle ne couvre que les actes accomplis par les fonctionnaires dans l'exercice effectif de leurs fonctions et non ceux commis à l'occasion de l'exercice de ces fonctions; et c'est dans cette dernière catégorie que rentrait l'acte accompli, en se rendant au lieu de sa mission, par M. Sayag qui était ingénieur et non chauffeur de véhicule au service d'Euratom. En conséquence, la cour d'appel prononça contre le prévenu diverses condamnations pénales, et, statuant sur les actions civiles, le condamna ainsi que son assureur, la S. A. Zurich, à payer diverses indemnités à la victime, M. Leduc, et à l'assureur de ce dernier, la S. A. La Concorde.

Cet arrêt fit l'objet de la part de M. Sayag et de la C^ie^ d'assurances Zurich d'un pourvoi en cassation dont le premier moyen était fondé sur la violation des articles 11 et 17 du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E.A. du 17 avril 1957. C'est dans ces conditions que la Cour de cassation, par arrêt du 12 février 1968, sans avoir égard à ce stade de la procédure aux deux autres moyens soulevés, vous a demandé d'interpréter l'article 11, *a*, de ce protocole — devenu maintenant l'article 12, *a*, du protocole annexé au traité de Bruxelles du 8 avril 1965 —, et plus précisément de dire « si l'immunité de juridiction prévue par cette disposition est applicable aux fonctionnaires et agents de la Communauté, dès que les actes donnant lieu à une action en justice ont été accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions et ont une relation avec leur activité professionnelle ou si l'immunité ne couvre que les actes constituant l'exercice effectif de leurs fonctions habituelles ou statutaires ».

I

1. Comme l'indique l'arrêt de renvoi, la disposition à interpréter se retrouve en termes identiques dans les deux protocoles de 1957 et 1965, dont le dernier est entré en vigueur le 1^er^ juillet 1967, c'est-à-dire alors que la Cour de cassation était déjà saisie. Quel que soit le texte applicable à l'espèce — point sur lequel il

n'est pas nécessaire de se prononcer — votre compétence pour donner l'interprétation sollicitée n'est pas douteuse. Elle résulte pour le premier protocole de la combinaison des articles 150 et 207 du traité C.E.E.A., pour le second, de l'article 30 du traité du 8 avril 1965 qui rend applicables aux dispositions de ce dernier traité et du protocole y annexé les dispositions du traité C.E.E.A. relatives à votre compétence et à l'exercice de celle-ci.

2. Si limitée et si précise que soit la disposition sur laquelle on vous interroge, on ne peut cependant en mesurer la portée qu'en la replaçant dans l'ensemble du protocole et en en recherchant la justification. La source première est l'article 191 du traité C.E.E.A. : « *La Communauté* jouit, sur les territoires des États membres, des privilèges et immunités *nécessaires pour remplir sa mission*, dans les conditions définies par un protocole séparé ». Quant à ce document qui fait partie intégrante du traité, il comporte des règles très diverses suivant les catégories auxquelles il s'applique. Il garantit par exemple l'inviolabilité des locaux et des archives de la Communauté elle-même. Il donne aux membres de l'Assemblée une situation pratiquement calquée sur les immunités parlementaires traditionnelles. Il accorde le bénéfice des « immunités diplomatiques d'usage » aux missions des États tiers accrédités auprès de la Communauté, et, par une formule un peu différente, aux représentants des États membres participant aux travaux des institutions communautaires ainsi qu'à leurs experts le bénéfice des « privilèges, immunités ou facilités d'usage » pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion. Mais, pour les fonctionnaires et agents de la Communauté, le texte ne peut se contenter d'une simple référence aux usages, diplomatiques ou non; il énumère dans ses articles 11 à 14 les divers avantages dont ils jouissent, (immunité de juridiction, dispense des règles relatives à l'immigration, importation en franchise de leur mobilier ou de leur voiture personnelle, exemption d'impôts nationaux sur les traitements versés par la Communauté), ou du moins dont ils sont susceptibles de jouir, puisqu'il appartient au Conseil de déterminer les catégories de fonctionnaires auxquelles ces dispositions sont applicables en tout ou en partie. Enfin le protocole précise en son article 17 que privilèges, immunités ou facilités sont accordés exclusivement dans l'intérêt de la Communauté.

Il faut donc se garder de se laisser influencer par les justifications classiques données des immunités diplomatiques : caractère représentatif de l'agent diplomatique — exterritorialité — réciprocité entre États, et par les solutions qu'elles entraînent. Sans doute la raison d'être de l'avantage reconnu au fonctionnaire peut-elle varier selon les domaines : c'est pour l'aspect fiscal

l'égalité à assurer entre les agents, ou pour la liberté d'immigration ou l'importation en franchise le souci d'éviter toute entrave à un recrutement sur une large base géographique; mais ces avantages se mesurent toujours à l'intérêt de la Communauté qui en constitue la justification exclusive, même si, conformément à l'arrêt Humblet (6-60, Recueil, VI-2, 1960, p. 1156), le fonctionnaire peut en revendiquer le bénéfice directement et en son nom devant le juge compétent.

II

C'est à la lumière de ces observations qu'il faut maintenant examiner la disposition litigieuse.

L'article 11 du protocole stipule que sur le territoire de chacun des États membres, les fonctionnaires, quelle que soit leur nationalité, jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, *en leur qualité officielle*. Cela, dit l'article, sous réserve des dispositions des articles 152 et 188 du traité (qui attribuent compétence à la Cour de justice pour statuer sur les litiges entre la Communauté et ses agents et qui renvoient au statut le soin de régler leur responsabilité personnelle envers celle-ci). L'immunité ainsi définie subsiste après la cessation des fonctions. D'autre part, l'article 17, alinéa 2, précise que chaque institution de la Communauté est *tenue* de lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où elle estime que la levée de cette immunité n'est pas contraire aux intérêts de la Communauté.

1. Le fonctionnaire européen est assurément, comme tout autre individu, tenu de respecter la loi du pays où il se trouve, mais l'immunité de juridiction s'oppose à ce qu'il soit attrait en justice, soit au pénal, soit au civil, en raison des actes qu'elle couvre et tant qu'elle n'a pas été levée. Il peut donc y avoir à l'action de la justice deux barrières successives qu'il convient de distinguer.

Il faut d'abord déterminer si l'acte incriminé entre *par sa nature* dans les prévisions de l'article 11 du protocole. C'est là une question de qualification qui nécessite une appréciation objective, mais qui sera compétent pour la porter? La logique du système empêche de s'en remettre aux autorités nationales; c'est, en première analyse, l'institution dont relève le fonctionnaire qui est la mieux placée pour savoir en quelle qualité il a agi et s'il existe un lien suffisant — que nous aurons à préciser plus loin — entre son acte et la mission de la Communauté. Aussi bien est-il prévu que pour l'application du protocole les institutions de la Communauté agissent de concert avec les autorités responsables des États membres intéressés, et nous savons qu'en fait la Commis-

sion est invitée par les autorités belges à se prononcer chaque fois qu'une information ou une instruction est ouverte contre un de ses agents. Ce système est assurément préférable à celui des États-Unis où les tribunaux semblent s'en remettre purement et simplement à l'appréciation du département d'État.

L'appréciation de l'institution communautaire n'est cependant pas souveraine. Le litige qui l'oppose sur ce point au fonctionnaire peut donner lieu à la procédure de l'article 90 du statut, puis à un recours devant vous. Ou bien, c'est le juge national saisi qui, ayant un doute sur l'opinion émise par l'institution, vous saisira, comme au cas présent, dans les conditions de l'article 150 du traité C.E.E.A., puisque aussi bien l'interprétation du protocole peut conditionner sa compétence.

Plus déterminant encore est le rôle de l'institution lorsqu'il s'agit de lever l'immunité, car on ne voit guère comment insérer ici un contrôle contentieux effectif de sa décision. Le refus de sa part de prononcer cette levée peut faire naître un conflit avec les autorités de l'État intéressé, comme une décision positive peut être contestée par le fonctionnaire, mais le pouvoir pratiquement discrétionnaire dont elle dispose pour apprécier les intérêts de la Communauté donne à l'obligation dont elle est tenue un caractère purement moral et ne laisse pas de place — au moins sur le terrain des motifs — pour une censure du juge communautaire.

2. Cela dit, comment répondre à la question qui vous est posée?

Pour la Cour de cassation de Belgique, la formule « actes accomplis par le fonctionnaire en sa qualité officielle » est susceptible des deux interprétations suivantes : selon la plus large, elle viserait les actes accomplis par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et qui ont une relation avec son activité professionnelle. Dans une acception plus étroite, elle ne couvrirait que les actes qui constituent l'exercice des fonctions habituelles ou statutaires.

Il ne vous appartient pas de vous prononcer sur le fond de l'affaire soumise au juge belge; on ne peut méconnaître cependant que les circonstances du litige ont orienté la façon dont la question vous est posée et que les observations développées soit par écrit, soit à la barre, s'y sont abondamment référées. Dans l'interprétation large, il suffira pour faire jouer l'immunité que le fait délictueux se soit produit alors que le fonctionnaire se rendait au lieu de sa mission au volant de sa voiture personnelle, car le fait n'est évidemment pas sans relation avec son travail, et cela quels que soient les termes de son ordre de mission, quelles que soient aussi les conséquences qu'entraîne, en vertu du statut, l'usage par un agent de son véhicule. Dans une conception plus stricte, on s'appuiera au contraire sur ce que l'auteur de l'accident

était un ingénieur, dont les attributions ne sont pas connues de façon précise, mais n'étaient pas en tout cas celles d'un chauffeur, pour dire que son acte n'est pas couvert par l'immunité.

Les arguments en faveur de l'une et l'autre de ces conceptions ont été développés en termes excellents à la barre par les éminents avocats de M. Sayag et de M. Leduc; nous n'y reviendrons donc pas. Nous voudrions au contraire nous arrêter à la thèse présentée dès l'origine par la Commission et soutenue avec plus de vigueur encore lors de la procédure orale, parce que cette thèse met en lumière les rapports étroits qui existent entre l'article 11 et l'article 17, et que là est, à notre sens, le nœud du problème.

L'existence des Communautés ne porte pas en elle-même atteinte au principe de la souveraineté de l'État qui continue à s'exercer dans sa sphère propre, sur son territoire, à l'égard de quiconque : au même titre que les règles de police, le cours normal de la justice doit être respecté. Aussi ne peut-il être porté atteinte à cette souveraineté par la reconnaissance de l'immunité que si cela est nécessaire pour permettre à l'institution, agissant par l'organe de ses agents, d'accomplir sa mission sans que les réglementations ou des interventions d'autorités nationales y fassent obstacle : en d'autres termes, l'immunité a pour objet de régler le conflit qui peut s'élever entre l'accomplissement de cette mission communautaire et la loi nationale.

Des exemples de ce conflit possible, la Commission vous en a cités en se référant à des cas qui se sont déjà produits : c'est celui du médecin-conseil qui doit pouvoir exercer ses fonctions dans l'État dont il n'est pas ressortissant sans s'exposer à être poursuivi pour exercice illégal de la médecine. C'est celui — dont la presse s'est fait récemment l'écho — des fonctionnaires qui doivent pouvoir entretenir des contacts pour le compte de la Communauté avec des fonctionnaires des pays de l'Est, ou se rendre dans ces pays sans être ensuite en butte à la curiosité indiscrète des services de police. On peut en imaginer d'autres : lorsque, par exemple, au moment de la crise de Suez et pour économiser l'essence, le pays où vous siégez interdit la circulation automobile le dimanche, cette interdiction ne pouvait en toute hypothèse s'appliquer aux voitures circulant pour les besoins de la C.E.C.A.

C'est donc sur la Communauté qu'il faut mettre l'accent. Pour qu'il y ait matière à immunité, il faut que l'on se trouve devant un acte, une prise de position orale ou écrite qui soit vraiment le fait de l'institution elle-même, qui l'engage officiellement. C'est elle qu'il s'agit de protéger, et l'immunité ne bénéficie en quelque sorte que par ricochet à ses agents dans la mesure où la Communauté s'exprime à travers eux, où ils accomplissent des actes communautaires et mettent en œuvre les pouvoirs de l'institution.

Dans ces conditions, on comprend que l'on puisse limiter l'immunité au cas où le fonctionnaire exerce des attributions spécifiques de la Communauté. Cela rejoint sensiblement l'idée qu'exprime le professeur Mario Miele dans son ouvrage sur les « Privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux » (p. 40) lorsqu'il dit que l'acte doit, pour être couvert par l'immunité, « ressortir de la sphère » des fonctions dont le fonctionnaire est investi. Il faut avant tout, ajoute-t-il, rechercher s'il y a une *connexion ou un rapport de causalité nécessaire* entre l'acte et la fonction dont le fonctionnaire est investi.

Or, le rôle d'Euratom et de ses fonctionnaires, c'est de prendre des règlements ou des décisions, de passer des contrats, de faire des travaux dans les centres de recherche. Ainsi entendu, on pourrait même se demander si la conduite d'un véhicule de service par un chauffeur de l'institution a un lien assez nécessaire avec la marche de la Communauté pour donner lieu à l'immunité. En ce qui concerne, en tout cas, l'usage de sa voiture personnelle par un fonctionnaire, la réponse nous paraît devoir être négative, parce que la conduite du véhicule n'entre pas dans les attributions professionnelles, les fonctions de l'agent, et résulte d'un libre choix de sa part. Nous n'insisterons pas sur ce point : le rapprochement de l'annexe VII du statut et de l'ordre de mission montre que l'usage du véhicule est autorisé mais non obligatoire et se fait sous la responsabilité de l'agent. Dès lors, l'acte délictueux auquel il donne lieu ne nécessite pour être sanctionné aucune mesure de levée d'immunité de la part de l'institution; il n'est pas couvert par l'immunité.

3. L'on remarquera ici que le demandeur en cassation, M. Sayag, vous a formellement fait connaître que, s'il revendiquait le bénéfice de l'article 11 du protocole, il estimait en revanche que son immunité devait être levée par application de l'article 17, admettant ainsi qu'il lui incombe de subir les conséquences judiciaires du délit qu'il a commis. Ce souci de la défense du traité pour lui-même, ce respect de la forme paraissent d'autant plus remarquables qu'ils sont le fait, non d'un juriste, mais d'un technicien. Mais ils conduisent à penser que la question dont vous êtes saisis n'est pas la seule qui se pose dans un litige de cette nature, ni dans la pratique la plus importante. Concrètement, le problème est celui des rapports entre les dispositions du protocole sur l'immunité de juridiction et les règles de l'article 188 du traité C.E.E.A. sur la responsabilité extracontractuelle de la Communauté : une fois établi qu'un acte bénéficie de l'immunité parce qu'il a été accompli par un agent en sa qualité officielle, comment ne pas admettre nécessairement que l'acte a été commis dans l'exercice des fonctions de l'agent et que le dommage qu'il entraîne engage devant vous la responsabilité directe de la Communauté?

Et même si l'institution croyait devoir lever l'immunité, la Communauté ne resterait-elle pas responsable?

Cette question des rapports entre les deux textes qui a été effleurée à l'audience, nous nous garderons de la trancher ici; nous voudrions dire simplement qu'il n'y a pas un parallélisme nécessaire entre les deux notions et qu'il n'est nullement exclu qu'un acte dont on refuse d'admettre qu'il a été accompli par l'agent en sa qualité officielle au sens de l'article 11 du protocole soit cependant considéré comme exécuté par lui dans l'exercice de ses fonctions au sens de l'article 188 du traité C.E.E.A. Peut-être aurez-vous un jour à vous pencher sur ce problème, et vous aurez alors à le résoudre en vous inspirant des principes généraux communs aux droits des États membres.

4. Cela dit, et nous limitant à la question dont vous êtes saisis, nous ne sommes pas sûr qu'on puisse y répondre exactement en adoptant une des deux branches de l'alternative posée par la Cour de cassation. Nous pensons qu'il serait à la fois plus précis et plus éclairant pour la haute juridiction belge de dire, comme la Commission vous le suggère, qu'il n'y a immunité que lorsque le fonctionnaire entrant dans une des catégories fixées conformément à l'article 15 du protocole accomplit, dans un domaine directement lié à l'application du traité ou au fonctionnement de l'institution, un acte relevant de ses attributions spécifiques.

Nous concluons enfin à ce qu'il soit statué sur les dépens par la Cour de cassation de Belgique.