2. Meer in het bijzonder : het besturen van een automobiel is naar zijn aard slechts een handeling, in officiële hoedanigheid verricht, in de uitzonderingsgevallen waarin deze werkzaamheid uitsluitend onder het gezag van de Gemeenschap en door haar ambtenaren zelf kan worden uitgeoefend,

en verstaat :

De beslissing over de proceskosten blijft bij het Belgische Hof van Cassatie.

Aldus gewezen en ondertekend te Luxemburg op elf juli negentienhonderdachtenzestig.

Lecourt Donner
Trabucchi Mertens de Wilmars Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting gehouden te Luxemburg op elf juli negentienhonderdachtenzestig.

De Griffier, De President,
A. Van Houtte R. Lecourt

Conclusie van de Advocaat-Generaal J. Gand van 11 juni 1968[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Een verkeersongeval, even alledaags als ernstig in zijn gevolgen, biedt Uw Hof gelegenheid om, op renvooi van het Belgische Hof van Cassatie, de strekking te definiëren van de vrijstelling van rechtsvervolging welke bij de protocollen aan de ambtenaren der Europese Gemeenschappen wordt toegekend „voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven".

De feiten zijn eenvoudig. De heer Claude Sayag, ingenieur in rang A 6 bij de Euratom, ontving opdracht de installaties van Mol door twee afgevaardigden van particuliere ondernemingen te doen bezichtigen, de heren

1 — Vertaald uit het Frans.

Leduc en van Hassen, en begaf zich daartoe in zijn eigen auto te zamen met laatstgenoemde personen van Brussel naar de plaats waar hij zijn last moest uitvoeren. Te Herstelt verzuimde hij op een kruispunt voorrang te verlenen en veroorzaakte daardoor een botsing waarbij hijzelf alsmede zijn passagiers — van wie een zeer ernstig — werden gewond. Na overleg tussen het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken en de diensten van de Euratom over de vraag of hij tijdens het ongeval in zijn officiële hoedanigheid werkzaam was, werd een strafvervolging ingesteld. De Strafkamer van de Rechtbank te Brussel verwierp de door Sayag tegen de vordering van het O.M. voorgedragen exceptie van niet-ontvankelijkheid waartoe hij zich op de vrijstelling van rechtsvervolging had beroepen en wel op grond van het feit dat deze immuniteit door de Commissie was *opgeheven.* Deze overweging werd door het Hof van Beroep vernietigd daar zij volgens deze rechter niet behoefde te worden opgeheven, immers zij dekt slechts de handelingen van de ambtenaren in de werkelijke uitoefening van hun functie en niet die bij gelegenheid van de uitoefening dier functies verricht; de onderhavige handeling behoorde tot laatstgenoemde categorie daar Sayag, toen hij zich naar de plaats van zijn opdracht begaf, ingenieur was en niet een chauffeur in dienst van de Euratom. Bijgevolg veroordeelde het Hof van Beroep de verdachte tot verschillende straffen, alsmede, rechtdoende op de civiele acties, zowel hem als zijn verzekeraar de S.A. Zürich tot betaling van enkele schadevergoedingen aan het slachtoffer, Leduc, en aan diens verzekeraar de S.A. La Concorde.

Tegen deze uitspraak voorzagen zowel Sayag als de verzekeringsmaatschappij Zürich zich in cassatie; het eerste daartoe voorgedragen middel was gegrond op de schending van de artikelen 11 en 17 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de E.G.A. van 17 april 1957. Hierop heeft het Hof van Cassatie, zonder in dat stadium van het geding op twee verdere middelen in te gaan, U bij zijn arrest van 12 februari 1968 om interpretatie verzocht van artikel 11, sub a), van bedoeld protocol — sindsdien geworden artikel 12, sub a), van het protocol, gevoegd bij het Verdrag van Brussel van 8 april 1965 — en meer in het bijzonder uitspraak verlangd over de vraag „of de in deze bepaling voorziene vrijstelling van rechtsvervolging van toepassing is op de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschap, wanneer de handelingen welke tot rechtsvervolging hebben geleid door hen in de uitoefening van hun ambt werden verricht en tevens met hun beroepswerkzaamheden verband houden dan wel, of deze immuniteit slechts de handelingen dekt welke tot de werkelijke uitoefening van hun normale of statutaire functie behoren".

I

1. Gelijk in het renvooiarrest wordt vermeld, komt de te interpreteren bepaling in identieke bewoordingen voor in de beide Protocollen van 1957 en 1965, waarvan het laatste op 1 juli 1967, toen het beroep in cassatie reeds aanhangig was, in werking trad. Welke tekst nu ook in casu van toe-

passing moge zijn — een punt waarop geen uitspraak behoeft te worden gedaan — Uw bevoegdheid om de verlangde interpretatie te geven is niet twijfelachtig. Voor het eerste Protocol volgt zij uit artikel 150 juncto 207 van het E.G.A.-Verdrag, voor het tweede uit artikel 30 van het Verdrag van 8 april 1965 waarbij de bepalingen van het E.G.A.-Verdrag betreffende Uw competentie en de uitoefening daarvan op de bepalingen van eerstgenoemd Verdrag toepasselijk worden verklaard.

2. Hoe beperkt en nauwkeurig het voorschrift waarop de voorgelegde vraag betrekking heeft ook moge zijn, men kan zijn strekking slechts bepalen door het in het kader van het gehele Protocol te zien en zijn ratio te onderzoeken. De eerste bron is artikel 191 van het E.G.A.-Verdrag: „*De Gemeenschap* geniet, overeenkomstig de bepalingen van een afzonderlijk Protocol, op het grondgebied van de Lid-Staten de voorrechten en immuniteiten *welke nodig zijn ter vervulling van haar taak*". Dit stuk, hetwelk een integrerend deel van het Verdrag uitmaakt, bevat regels van zeer uiteenlopende aard naar gelang van de categorieën waarop het van toepassing is. Zo verklaart het bij voorbeeld de gebouwen en het archief van de Gemeenschap voor onschendbaar. Aan de Leden van de Vergadering verleent het een status welke vrijwel geheel aan de parlementaire onschendbaarheid is ontleend. Aan de missies der bij de Gemeenschap geaccrediteerde derde Staten kent het „de gebruikelijke diplomatieke immuniteiten" toe en — in enigszins afwijkende bewoordingen — aan de vertegenwoordigers der Lid-Staten die aan de werkzaamheden van de instellingen der Gemeenschap deelnemen, alsmede hun deskundigen, „de gebruikelijke voorrechten, immuniteiten of faciliteiten" gedurende de uitoefening van hun ambt en op hun reizen naar en van de plaats van bijeenkomst. Wat echter de ambtenaren en andere personeelsleden der Gemeenschap betreft, kan de tekst niet met een enkele verwijzing naar de gebruiken, al dan niet van diplomatieke aard, volstaan; in de artikelen 11 tot 14 worden de verschillende voordelen welke zij genieten opgesomd (vrijstelling van rechtsvervolging, vrijstelling van immigratiebeperkingen, vrije invoer van hun huisraad of hun personenauto, vrijstelling van de nationale belastingen op de door de Gemeenschap betaalde salarissen), of althans de voorrechten welke zij *kunnen* genieten, daar het aan de Raad staat de categorieën van ambtenaren waarop deze bepalingen geheel of ten dele van toepassing zijn, vast te stellen. Ten slotte wordt in artikel 17 nader bepaald dat de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten uitsluitend in het belang van de Gemeenschap worden verleend.

Men late zich dus hier niet beïnvloeden door de klassieke rechtvaardigingsgronden voor de diplomatieke immuniteit: het representatieve karakter van de functie van de diplomatieke ambtenaar, de exterritorialiteit, de wederkerigheid tussen de Staten en de regels die deze beginselen medebrengen. Ongetwijfeld kan de bestaansgrond van het aan de ambtenaar toegekende voorrecht variëren naar gelang van de gebieden waarvoor het geldt: wat het fiscale aspect betreft is dit de gelijke behandeling van de ambtenaren; met de vrijheid van immigratie of de vrije invoer van bepaalde goederen beoogt men iedere belemmering weg te nemen voor de aanwer-

ving van ambtenaren met inachtneming van een zo breed mogelijke aardrijkskundige spreiding; maar deze voorrechten worden steeds afgemeten naar het belang van de Gemeenschap dat de enige rechtvaardiging vormt, ook al kan de ambtenaar — gelijk in het arrest-Humblet (zaak 6-60, Jurisprudentie, Deel VI-2, 1960, blz. 1169) werd beslist — de handhaving daarvan rechtstreeks en in eigen naam van de bevoegde rechter verlangen.

II

Het is in het licht van deze beschouwingen dat wij thans de litigieuze bepaling moeten onderzoeken.

Artikel 11 van het Protocol bepaalt, dat de ambtenaren — ongeacht hun nationaliteit — op het grondgebied van elk der Lid-Staten zijn vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij *in hun officiële hoedanigheid* hebben gedaan, gezegd of geschreven. Zulks, aldus heet het in dit artikel, behoudens de bepalingen van de artikelen 152 en 188 van het Verdrag (waarbij het Hof van Justitie bevoegd wordt verklaard om kennis te nemen van de geschillen tussen de Gemeenschap en haar ambtenaren en waarbij aan het Statuut de regeling van hun persoonlijke aansprakelijkheid jegens de Gemeenschappen wordt overgelaten). De aldus omschreven immuniteit blijft bestaan ook na het beëindigen van het dienstverband. Voorts bepaalt artikel 17, lid 2, nader dat elke instelling van de Gemeenschap *gehouden* is de aan een ambtenaar verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Gemeenschap.

1. De Europese ambtenaar is ongetwijfeld, gelijk ieder ander, gehouden de wet van het land waar hij zich bevindt te eerbiedigen, maar de vrijstelling van rechtsvervolging belet dat hij voor de strafrechter of de civiele rechter wordt gedaagd ter zake van handelingen welke die immuniteit dekt en voor zover deze niet werd opgeheven. De gerechtelijke actie kan derhalve op twee achtereenvolgende, van elkander te onderscheiden, beletselen afstuiten.

Allereerst moet worden vastgesteld of de gewraakte handeling *naar haar aard* onder de bepalingen van artikel 11 van het Protocol valt. Dit is een vraag van kwalificatie die een objectieve beoordeling eist; doch wie is daartoe bevoegd ? Logisch verzet zich het stelsel ertegen hierbij aan de nationale autoriteiten te denken; in eerste instantie is het de instelling waartoe de ambtenaar behoort. Immers, zij is het meest bevoegd om uit te maken in welke hoedanigheid de ambtenaar handelde en of er een voldoende verband — waarop wij hieronder nog terug zullen komen — bestaat tussen zijn handeling en de taak van de Gemeenschap. Zo werd dan ook bepaald, dat de instellingen van de Gemeenschap inzake de toepassing van het Protocol in overleg met de verantwoordelijke autoriteiten der betrokken Lid-Staten moeten handelen en, gelijk bekend, werd de Commissie inderdaad telkens wanneer een vooronderzoek of een instructie tegen één harer ambtenaren werd ingeleid, door de Belgische autoriteiten uitgenodigd zich ter

zake uit te spreken. Dit stelsel verdient ongetwijfeld de voorkeur boven dat van de Verenigde Staten waar de rechter zich zonder meer naar het gevoelen van het State Department schijnt te richten.

De uitspraak van de gemeenschapsinstelling is evenwel niet onaantastbaar. Een eventueel geschil op dit punt tussen haar en de ambtenaar kan leiden tot de procedure van artikel 90 van het Statuut en vervolgens tot een beroep voor Uw Hof. Ook is het mogelijk dat de nationale rechter, in geval van twijfel over de juistheid van de door de instelling uitgesproken mening, zich — gelijk in het onderhavige geval — overeenkomstig artikel 150 van het E.G.A.-Verdrag tot U wendt, daar de interpretatie van het Protocol immers mede voor zijn bevoegdheid bepalend kan zijn.

Belangrijker nog is de rol van de instelling wanneer het om de opheffing van de immuniteit gaat, want hier schijnt het nauwelijks mogelijk een doeltreffende rechterlijke beoordeling van het gegeven besluit in te schakelen. Haar weigering de opheffing uit te spreken kan tot een conflict met de autoriteiten van de betrokken Lid-Staat leiden — gelijk anderzijds een positieve beschikking door de ambtenaar bestreden kan worden — doch de praktische discretionaire bevoegdheden van de instelling, waar het een oordeel over de belangen der Gemeenschap betreft, verleent aan haar verplichting tot opheffing een zuiver moreel karakter en sluit — althans wat de motivering betreft — de mogelijkheid van een beroep op de gemeenschapsrechter uit.

2. Hoe dient, gezien deze overwegingen, de U voorgelegde vraag te worden beantwoord?

Het Belgische Hof van Cassatie meent, dat de formule „handelingen door de ambtenaar in zijn officiële hoedanigheid verricht" de beide volgende interpretaties toelaat: volgens de ruimere zou zij zien op de handelingen die de ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie verricht en die met zijn beroepswerkzaamheden in verband staan. Volgens een engere opvatting zou zij slechts de handelingen dekken waardoor hij zijn gewone of statutaire functie uitoefent.

Het is niet de taak van Uw Hof zich over de aan de Belgische rechter voorgelegde zaak te gronde uit te spreken; doch niet kan worden ontkend, dat de wijze waarop U de vraag werd gesteld door de feitelijke grondslag van het geschil werd beïnvloed en dat daarop zowel bij de schriftelijke als de mondelinge behandeling veelvuldig werd teruggegrepen. Volgens de ruime interpretatie zou het feit, dat de ambtenaar zich in zijn eigen auto naar de plaats van zijn opdracht begaf, voor de vrijstelling van rechtsvervolging voldoende zijn, want bedoeld feit houdt kennelijk met zijn werk verband, zulks ongeacht de bewoordingen waarin de schriftelijke last was geredigeerd en ongeacht eveneens de gevolgen welke het Statuut verbindt aan de omstandigheid dat een ambtenaar zijn eigen voertuig gebruikt. Bij de engere interpretatie wordt daarentegen, ten betoge dat de handeling niet door de immuniteit is gedekt, de nadruk gelegd op de omstandigheid dat het ongeval werd veroorzaakt door een ingenieur, wiens werkzaamheden, hoezeer niet in bijzonderheden bekend, in geen geval die zijn van een chauffeur.

De eminente raadslieden van Sayag en Leduc hebben de argumenten voor beide opvattingen bij pleidooi voortreffelijk uiteen gezet; wij behoeven daarop derhalve niet meer terug te komen. Daarentegen wensen wij stil te staan bij de van de aanvang af door de Commissie voorgedragen, en bij pleidooi nog krachtiger verdedigde, stelling daar deze zienswijze het nauwe verband tussen artikel 11 en artikel 17 — en hier ligt naar het ons voorkomt de kern van het probleem — doet uitkomen.

Het enkele bestaan der Gemeenschappen tast het beginsel van de souvereiniteit van de Staat niet aan en deze blijft haar in zijn eigen sfeer uitoefenen ten aanzien van een ieder die zich op zijn grondgebied bevindt : de uitoefening van de justitie moet worden geëerbiedigd op dezelfde voet als de regels van openbare orde en veiligheid. Toepassing van de immuniteit kan op deze souvereiniteit slechts inbreuk maken voor zover zulks nodig is om de instelling, optredende door middel van haar ambtenaren, de vervulling van haar taak mogelijk te maken zonder dat bepaalde regelingen of interventies van nationale autoriteiten zich belemmerend doen gevoelen : met andere woorden, de immuniteit moet leiden tot de oplossing van een mogelijk conflict tussen de communautaire taakvervulling en de nationale wet.

Van zulke conflicten heeft de Commissie, aan de hand van gevallen welke zich reeds voordeden, enkele voorbeelden gegeven : de vertrouwensarts die in de Staat, waarvan hij geen onderdaan is, zijn functie moet kunnen uitoefenen zonder vervolgd te worden wegens het onbevoegd uitoefenen van de geneeskunde. Vervolgens het voorbeeld — waarvan onlangs in de pers werd gesproken — van de ambtenaren die met hun collega's in de Oost-Europese landen in naam van de Gemeenschap contacten moeten kunnen onderhouden, dan wel zich naar die landen begeven, zonder nadien het voorwerp te worden van een wellicht minder discrete belangstelllng van de zijde der politieorganen. Nog andere gevallen zijn denkbaar : zo kon bij voorbeeld, toen tijdens de Suez-crisis in het land waar Uw Hof gevestigd is het autoverkeer op zondag werd verboden, dit verbod in geen geval op de dienstwagens van de E.G.K.S. van toepassing zijn.

Het accent valt derhalve op de Gemeenschap. Voor toepassing van vrijstelling der rechtsvervolging wordt een handeling vereist, een schriftelijke of mondelinge uiting, welke inderdaad van de Gemeenschap zelve uitgaat en haar officieel verbindt. Het is de Gemeenschap die de bescherming geniet en voor haar ambtenaren geldt deze in zekere zin slechts door een „ricocherende werking" namelijk voor zover de Gemeenschap zich door hun tussenkomst uitspreekt of deze functionarissen communautaire handelingen verrichten en aldus aan de uitoefening van de bevoegdheden der instelling deelnemen.

Het ligt dan ook voor de hand dat de vrijstelling beperkt kan blijven tot de gevallen waarin de ambtenaar specifieke bevoegdheden van de Gemeenschap uitoefent. Deze opvatting komt geheel overeen met die van Prof. H. Miele in zijn werk over de voorrechten en immuniteiten der internationale ambtenaren (blz. 40) waar hij zegt, dat de handeling slechts door de immuniteit wordt gedekt wanneer zij „behoort tot de sfeer" van de

functie welke de ambtenaar bekleedt. Vóór alles, aldus genoemde auteur, dient te worden onderzocht of er een *noodzakelijk causaal verband* bestaat tussen de handeling en de functie van de ambtenaar.

Nu is het de taak van de E.G.A. en haar ambtenaren verordeningen uit te vaardigen, beschikkingen te nemen, contracten aan te gaan of bepaalde werkzaamheden in het Onderzoekcentrum uit te voeren. Men zou zich dan ook af kunnen vragen of er tussen het besturen van een dienstwagen door een chauffeur van de instelling en het optreden van de Gemeenschap als zodanig voldoende verband bestaat om vrijstelling van rechtsvervolging aan te nemen. In ieder geval moet, voor zover het een geval betreft waarin een ambtenaar zijn eigen auto gebruikt, het antwoord ontkennend luiden, daar het besturen van een automobiel niet tot de beroepswerkzaamheden, de functie van de ambtenaar behoort en uitsluitend van zijn vrije keus afhankelijk is. Wij zullen op dit punt niet verder ingaan : beziet men de gegeven dienstopdracht in verband met bijlage VII tot het Statuut, dan blijkt dat het gebruik van het voertuig toegestaan, doch niet verplicht is en onder verantwoordelijkheid van de ambtenaar plaatsvindt. Geeft dit gebruik tot een strafbaar feit aanleiding, dan kan het worden berecht zonder dat de instelling de immuniteit behoeft op te heffen; de handeling is niet door de immuniteit gedekt.

3. Het valt op, dat de eiser in cassatie Sayag, uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat, hoewel hij het voorrecht van artikel 11 van het Protocol inroept, hij niettemin van oordeel is dat zijn immuniteit krachtens artikel 17 zou moeten worden opgeheven, daarmede dus erkennende dat hij de gerechtelijke gevolgen van het door hem begane delict zal moeten ondergaan. Deze eerbied voor het Verdrag als zodanig, de aldus uitgedrukte wil de vorm gehandhaafd te zien, zijn des te opmerkelijker nu het hier niet een jurist, doch een technicus betreft. Hieruit blijkt evenwel, dat de aan Uw Hof voorgelegde vraag niet de enige is die zich in een geschil van deze aard kan voordoen, noch ook — in de praktijk — de belangrijkste. Concreet gesteld, gaat het hier om het vraagstuk van het verband tussen de bepalingen van het Protocol met betrekking tot de vrijstelling van rechtsvervolging en de regeling van de niet-contractuele aansprakelijkheid der Gemeenschap in artikel 188 van het Verdrag : immers wanneer eenmaal is vastgesteld dat de vrijstelling geldt voor een handeling die de ambtenaar in zijn officiële hoedanigheid heeft verricht, moet dan niet worden aangenomen dat hij zulks in de uitoefening van zijn functie heeft gedaan en dat de daaruit voortvloeiende schade rechtstreeks de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in rechte met zich brengt ? En zou de Gemeenschap, ook al was de instelling van oordeel dat de immuniteit moet worden opgegeven, niettemin niet aansprakelijk blijven ?

Wij wensen ons te onthouden van een antwoord op deze vraag welke het verband tussen beide teksten betreft en waarover ter terechtzitting terloops werd gesproken; opgemerkt zij slechts dat er tussen beide begrippen niet noodzakelijkerwijs een parallellie bestaat en dat het geenszins uitgesloten is dat een handeling, waarvan men overigens ontkent dat zij door

de ambtenaar in zijn officiële hoedanigheid in de zin van artikel 11 van het Protocol werd verricht, niettemin zal worden beschouwd als door hem te zijn gedaan in de uitoefening van zijn functies in de zin van artikel 188 van het E.G.A.-Verdrag. Wellicht zal dit probleem eens aan Uw Hof worden voorgelegd en de oplossing zal dan moeten worden gevonden aan de hand van de algemene rechtsbeginselen der Lid-Staten.

4. Ons thans beperkend tot de U voorgelegde vraag, menen wij dat het niet zeker is dat het juiste antwoord hierop gegeven kan worden door overneming van één der alternatieven welke het Hof van Cassatie heeft voorgesteld. Wij menen dat het nauwkeuriger en tevens verhelderender voor het hoogste Belgische Gerechtshof zou zijn indien, overeenkomstig de suggestie van de Commissie, werd beslist, dat de vrijstelling van rechtsvervolging slechts geld wanneer een ambtenaar van een der krachtens artikel 15 van het Protocol vastgestelde categorieën, een tot zijn specifieke werkzaamheden behorende handelingen verricht op een gebied hetwelk rechtstreeks verband houdt met de toepassing van het Verdrag of de bestuursuitoefening door zijn instelling.

Wij concluderen ten slotte dat het Belgische Hof van Cassatie over de proceskosten zal beslissen.