Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
MME JULIANE KOKOTT
présentées le 3 septembre 2020 [1]

Affaire C-316/19

Commission européenne
contre

République de Slovénie

« Manquement d'État – Article 343 TFUE – Privilèges et immunités de l'Union européenne – Statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE) – Article 39 – Privilèges et immunités de la BCE – Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne – Articles 2, 18 et 22 – Inviolabilité des archives de la BCE – Coopération entre les institutions de l'Union et les autorités répressives des États membres – Action de concert pour l'application du protocole – Perquisition et saisie de documents dans les locaux de Banka Slovenije – Documents liés à l'accomplissement des missions du SEBC – Article 4, paragraphe 3, TUE – Principe de coopération loyale »

I. Introduction

1. La présente procédure en manquement a pour objet le comportement des autorités chargées des poursuites pénales (ci-après les « autorités répressives ») slovènes lors d'une perquisition et d'une saisie de documents et de supports de données dans les locaux de la Banka Slovenije (Banque centrale de Slovénie). Celles-ci ont été réalisées dans le cadre d'une procédure d'instruction nationale menée à l'encontre, notamment, de l'ancien gouverneur de la banque. Concrètement, il s'agit d'une accusation d'abus de pouvoir lors de la restructuration d'une banque privée slovène, en 2013, c'est-à-dire encore avant la création de l'Union bancaire, dans le cadre de laquelle la surveillance et la résolution des banques ont été transférées en grande partie des autorités de surveillance nationales, dans le cas de la Slovénie la Banque centrale, à l'Union européenne [2].

2. La dimension de droit de l'Union de cette affaire résulte de la place qu'occupent les banques centrales nationales dans le Système européen de banques centrales (SEBC). En effet, les banques centrales nationales et la BCE, dans l'exercice de leurs missions fondamentales dans le domaine de la politique monétaire, sont, selon les termes de la Cour, « associ[ées] » et coopèrent si étroitement que « prévalent une articulation différente et une distinction moins marquée de l'ordre juridique de l'Union et des ordres juridiques internes » [3].

1 Langue originale : l'allemand.

2 Le transfert a été réalisé en créant un mécanisme de supervision unique (MSU), dirigé par la Banque centrale européenne (BCE) ou le conseil de surveillance qui y a été nouvellement institué (Conseil de surveillance prudentielle), et un mécanisme de résolution unique (MRU), dirigé par le Conseil de résolution unique (CRU).

3 Arrêt du 26 février 2019, Rimšēvičs et BCE/Lettonie (C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 69).

3. Dans ce contexte, la Commission européenne reproche aux autorités répressives slovènes de ne pas avoir respecté l'inviolabilité des archives de la BCE en procédant à des perquisitions et à des saisies approfondies dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie, sans l'autorisation de celle-ci. Cette inviolabilité est garantie par le protocole (nº 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (ci-après le « protocole sur les privilèges et immunités de l'Union »[4]. Les autorités slovènes voient dans ce grief une ingérence indue dans une enquête purement nationale.

4. Partant, la tâche de la Cour dans la présente affaire est de résoudre la contradiction entre l'intérêt de l'Union à maintenir la capacité opérationnelle et l'indépendance de la BCE et l'intérêt des États membres à l'efficacité de leurs activités de poursuites pénales.

II. Le cadre juridique

A. Les statuts du SEBC et de la BCE

5. Le protocole nº 4 sur les statuts du SEBC et de la BCE (ci-après les « statuts du SEBC et de la BCE »)[5] prévoit à son article 9.2 :

« La BCE veille à ce que les missions conférées au SEBC en vertu de l'article 127, paragraphes 2, 3 et 5, [TFUE] soient exécutées par ses propres activités, conformément aux présents statuts, ou par les banques centrales nationales, conformément aux articles 12.1 et 14. »

6. L'article 12.1 des statuts du SEBC et de la BCE prévoit :

« Le conseil des gouverneurs arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC par les traités et les présents statuts. [...]

Dans la mesure jugée possible et adéquate et sans préjudice du présent article, la BCE recourt aux banques centrales nationales pour l'exécution des opérations faisant partie des missions du SEBC. »

7. L'article 14.3 de ces statuts stipule :

« Les banques centrales nationales font partie intégrante du SEBC et agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE. Le conseil des gouverneurs prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions de la BCE, et exige que toutes les informations nécessaires lui soient fournies. »

8. L'article 39 des statuts du SEBC et de la BCE dispose :

« La BCE jouit sur le territoire des États membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de ses missions, selon les conditions définies au protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne. »

4 JO 2012, C 326, p. 266.

5 JO 2016, C 202, p. 230.

B. Le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union

9. Aux termes de l'article 1er du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union :

« Les locaux et les bâtiments de l'Union sont inviolables. Ils sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation. Les biens et avoirs de l'Union ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour de justice. »

10. L'article 2 de ce protocole énonce :

« Les archives de l'Union sont inviolables. »

11. L'article 18 dudit protocole est libellé comme suit :

« Pour l'application du présent protocole, les institutions de l'Union agissent de concert avec les autorités responsables des États membres intéressés. »

12. L'article 22, paragraphe 1, du même protocole prévoit :

« Le présent protocole s'applique également à la Banque centrale européenne, aux membres de ses organes et à son personnel, sans préjudice des dispositions du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. »

C. L'accord de siège de la BCE

13. L'article 3 de l'accord du 18 septembre 1998 conclu entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et la Banque centrale européenne sur le siège de la Banque centrale européenne (ci-après l'« accord de siège de la BCE »)[6] prévoit :

« L'inviolabilité des archives, telle que prévue à l'article 2 du [protocole sur les privilèges et immunités de l'Union], s'applique notamment à tous les dossiers, lettres, documents, manuscrits, photographies, films et enregistrements sonores, programmes d'ordinateur et bandes magnétiques ou disquettes appartenant à la BCE ou détenus par elle, ainsi qu'à toutes les informations qui y sont contenues. »

III. Le contexte

14. Entre septembre 2014 et avril 2015, le Nacionalni preiskovalni urad (Office national d'investigation, Slovénie) a ouvert, sur la base de diverses indications, une enquête contre certains membres du conseil de surveillance de la Banque centrale de Slovénie, soupçonnés d'abus de pouvoir dans le cadre de la restructuration d'une banque privée slovène en 2013. L'enquête concernait, notamment, le gouverneur de la Banque centrale de l'époque.

15. Entre février et avril 2015, l'autorité d'enquête a demandé à plusieurs reprises à la Banque centrale de Slovénie, en vertu du code de procédure pénale slovène, de lui fournir certains documents et informations en rapport avec ces soupçons. La Banque centrale de Slovénie n'a pas ou du moins pas pleinement satisfait à ces demandes.

6 BGBl. 1998 II, p. 2744.

16. En conséquence, l'Okrožno sodišče v Ljubljani (tribunal régional de Ljubljana, Slovénie) a ordonné une perquisition et une saisie dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie à la demande du procureur slovène. Le gouverneur de la banque s'est opposé à cette action en invoquant le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union.

17. Néanmoins, le 6 juillet 2016, la police a perquisitionné la Banque centrale de Slovénie et a confisqué, notamment, les documents et données suivants :

– toute la correspondance envoyée via le compte de courrier électronique du gouverneur de la banque ;

– tous les documents électroniques se trouvant sur le poste de travail du gouverneur ou sur son ordinateur portable et datés de 2012 à 2014, quel que soit leur contenu ;

– des parties des documents physiques qui se trouvaient dans le bureau du gouverneur et qui étaient datés de 2012 à 2014 ;

– tous les documents relatifs au gouverneur détenus sur le serveur informatique central de la banque.

18. Le même jour, le président de la BCE a formellement protesté contre la saisie de ces documents, en invoquant l'inviolabilité des archives de la BCE. Il s'est notamment plaint du fait que les autorités répressives slovènes n'avaient pas essayé de se concerter avec la BCE avant de mettre en œuvre la mesure.

19. Lors des contacts qui ont suivi entre le représentant slovène de la BCE et les autorités slovènes chargées des enquêtes, ces dernières ont fait valoir qu'il ne serait possible de décider des privilèges et immunités éventuellement applicables à certains des documents qu'après la consultation de ces derniers. La proposition de la BCE, de convenir d'une approche commune d'identification des documents de celle-ci afin d'éviter que ces documents ne soient exploités sans qu'elle ait préalablement levé la protection, n'a pas été acceptée par les autorités slovènes, bien que ces dernières aient exprimé, en principe, leur volonté de coopérer. En effet, le procureur général slovène a considéré cette proposition comme une ingérence inacceptable dans l'enquête en cours. Néanmoins, le procureur compétent et le représentant de la BCE sont convenus d'une réunion le 18 novembre 2016 pour discuter des détails de la coopération.

20. Le 27 octobre 2016, le procureur compétent a informé le représentant de la BCE que les enquêteurs commenceraient à sécuriser les données électroniques conformément au code de procédure pénale slovène dès le 17 novembre 2016[7] et que le représentant de la BCE était invité à y assister.

21. Le 16 novembre 2016, la BCE a déposé une demande de référé auprès de l'Okrožno sodišče v Ljubljani (tribunal régional de Ljubljana), afin d'empêcher la sécurisation imminente des documents électroniques. Selon le gouvernement slovène, ce recours avait également pour objet la légalité de la perquisition et de la saisie elle-même. En tout état de cause, l'Okrožno sodišče v Ljubljani (tribunal régional de Ljubljana) a rejeté ce recours le lendemain au motif que le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union ne s'opposait pas aux saisies et à la sécurisation.

7 En substance, il convient d'entendre par cela la création d'une copie électronique.

22. Ce même jour, le 17 novembre 2016, a commencé la sécurisation des documents électroniques, notamment de ceux se trouvant sur l'ordinateur portable du gouverneur de la Banque centrale de Slovénie. Le représentant de la BCE était présent et a invoqué expressément une violation des archives de la BCE. Cela n'a pas conduit à l'exclusion de certains documents. La réunion entre le procureur compétent et le représentant de la BCE, initialement prévue pour le 18 novembre 2016, a été reportée sine die.

23. Le 17 janvier 2017, la BCE a introduit un recours auprès de l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle, Slovénie) contre la décision de l'Okrožno sodišče v Ljubljani (tribunal régional de Ljubljana) du 17 novembre 2016. Selon elle, l'Okrožno sodišče v Ljubljani (tribunal régional de Ljubljana) aurait dû saisir la Cour de la question de l'interprétation du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union et aurait ainsi porté atteinte à son droit fondamental de s'adresser au juge désigné par la loi.

24. Par courrier électronique daté du 15 mai 2017, le procureur compétent a informé le représentant de la BCE que la police examinait les documents saisis et qu'il lui avait donné l'instruction de retirer du dossier tous les documents officiellement et formellement émis par la BCE, ainsi que tous les courriers électroniques expédiés par la BCE et ayant la Banque centrale de Slovénie comme destinataire. La BCE aurait alors la possibilité de s'exprimer sur les incidences que l'utilisation de ces documents dans le cadre de l'instruction et de la procédure pénale serait susceptible d'avoir sur l'accomplissement de ses missions et l'exercice de ses compétences. Toutefois, le procureur a indiqué que la République de Slovénie continuait à considérer que ces documents ne provenaient pas des « archives de la BCE ». Pour le cas où la BCE aurait des doutes sur certains documents, les autorités slovènes proposaient de mener la procédure pénale en respectant strictement la confidentialité et à huis clos, si ces documents s'avéraient indispensables aux fins de la procédure pénale.

25. Néanmoins, la BCE est restée sur sa position, selon laquelle les documents produits par la Banque centrale de Slovénie dans le cadre de l'accomplissement de ses missions au sein du SEBC et de l'Eurosystème relevaient également de la protection conférée par le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. De surcroît, elle devrait lever la protection sur tous les documents relevant de cette protection avant que ceux-ci puissent être utilisés dans le cadre d'une instruction ou d'une procédure pénale.

26. Lors d'une réunion des deux parties le 12 juin 2017, aucun accord n'a pu être trouvé sur cette question.

27. Le 13 février 2018, la BCE a envoyé au parquet sa proposition finale aux fins de l'identification des documents relevant du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union.

28. Par décision du 19 avril 2018, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle) a rejeté le recours de la BCE du 17 janvier 2017 au motif que celle-ci n'aurait pas été titulaire des droits procéduraux fondamentaux qu'elle avait invoqués.

29. Lors d'une réunion conjointe le 13 juin 2018, le procureur compétent a informé le représentant de la BCE que la police avait terminé l'examen des documents saisis. Il a annoncé que la BCE pourrait examiner les documents visés au point 24 des présentes conclusions après que la police aurait établi son rapport final. Toutefois, afin d'éviter que la BCE n'interfère dans les enquêtes en cours, les documents utilisés pour le rapport final ne seraient pas communiqués à celle-ci tant que la police ne les aurait pas remis au parquet.

IV. La phase précontentieuse

30. Le 28 avril 2017, la Commission a invité la République de Slovénie, conformément à l'article 258 TFUE, à présenter ses observations sur le grief de non-respect de l'inviolabilité des archives de la BCE lors de la perquisition et de la saisie effectuées dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie le 6 juillet 2016, constituant une violation de l'article 343 TFUE, de l'article 39 des statuts du SEBC et de la BCE, ainsi que des articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. En outre, elle reprochait aux autorités slovènes d'avoir manqué à leur devoir de coopération loyale en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union et d'avoir refusé toute discussion constructive.

31. La République de Slovénie a répondu que les documents saisis ne pouvaient pas relever des « archives de la BCE » au sens du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. Les documents auraient été détenus par la Banque centrale de Slovénie, qui devrait être considérée comme un « tiers » par rapport à la BCE. En outre, les autorités slovènes auraient tenu le meilleur compte possible des avis juridiques de la BCE tout au long de la procédure, sans toutefois conclure qu'ils étaient corrects en substance. Au contraire, la BCE aurait manqué à son obligation de coopération loyale en essayant d'empêcher l'obtention de preuves aux fins de l'instruction et de la procédure pénale nationales.

32. La Commission ne partageant pas cet avis, le 20 juillet 2018, elle a envoyé un avis motivé à la République de Slovénie, qui a répondu le 11 septembre 2018.

V. Conclusions des parties et procédure devant la Cour

33. Par lettre du 16 avril 2019, la Commission a introduit le présent recours.

34. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– constater, conformément à l'article 258 TFUE, qu'en saisissant unilatéralement des documents relatifs à l'accomplissement des missions du SEBC et de l'Eurosystème dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie et en ne coopérant pas loyalement avec la BCE sur cette question, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 343 TFUE, de l'article 39 des statuts du SEBC et de la BCE, des articles 2, 18 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union et de l'article 4, paragraphe 3, TUE ;

– condamner la République de Slovénie aux dépens.

35. La République de Slovénie a conclu à ce qu'il plaise à la Cour :

– rejeter le recours de la Commission.

36. Par ordonnance du 3 septembre 2019, le président de la Cour a autorisé la BCE à intervenir au soutien de la Commission.

37. La République de Slovénie, la Commission et la BCE ont assisté à l'audience du 22 juin 2020.

VI. Appréciation juridique

38. À l'appui de son recours, la Commission invoque deux moyens tirés de différents actes des autorités répressives slovènes.

39. Le premier moyen concerne les événements du 6 juillet 2016, c'est-à-dire la perquisition effective des locaux de la Banque centrale de Slovénie et la saisie de certains documents et supports de données [8]. La Commission considère que, en agissant ainsi, la République de Slovénie n'a pas respecté l'inviolabilité des archives de la BCE en vertu de l'article 343 TFUE, de l'article 39 des statuts du SEBC et de la BCE, des articles 2 et 22, lus conjointement avec l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, et a enfreint l'article 4, paragraphe 3, TUE (sous A).

40. En outre, la Commission estime que les autorités slovènes n'ont pas suffisamment coordonné leurs actions avec la BCE avant et après la perquisition et la saisie. Ce comportement fait l'objet du second moyen, tiré d'une violation du devoir de coopération loyale prévu à l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union et à l'article 4, paragraphe 3, TUE (sous B).

A. Sur la légalité de la perquisition et de la saisie dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie (premier moyen)

41. S'agissant du premier moyen de la Commission, le litige entre les parties porte, en premier lieu, sur la question de savoir si les documents en possession d'une banque centrale nationale peuvent relever de la protection des archives de la BCE prévue aux articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. Si la République de Slovénie estime que cela devrait déjà être exclu sur le plan conceptuel, la Commission considère que ces documents sont également protégés dans la mesure où ils ont trait à l'accomplissement des missions du SEBC ou de l'Eurosystème.

42. D'autre part, il existe un désaccord sur le régime juridique applicable aux « archives de la BCE ». La BCE et la Commission considèrent que la première doit donner son consentement concernant tous les documents relevant de cette notion avant que ceux-ci puissent être utilisés dans le cadre d'une instruction ou d'une procédure pénale nationale. En revanche, la République de Slovénie considère que la BCE ne pourrait, en tout état de cause, s'opposer à la saisie de documents à des fins d'enquête et de procédure pénale que si elle démontrait que cela porterait atteinte à son fonctionnement et à son indépendance.

43. Partant, dans un premier temps, il convient d'examiner si, et le cas échéant, à quel type de documents détenus par une banque centrale nationale s'applique la protection des « archives de la BCE » prévue aux articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union (voir sous 1).

44. Dans un second temps, il convient d'examiner les actes qui sont spécifiquement requis ou interdits par le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union en ce qui concerne les archives de la BCE (voir sous 2).

1. Sur la notion d'« archives de la BCE »

a) Interprétation de l'article 2, lu conjointement avec l'article 22, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union

45. Les articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union ne définissent pas la notion d'archives de la BCE.

8 Voir points 16 et 17 des présentes conclusions.

46. Selon l'article 3 de l'accord de siège de la BCE, relèvent de cette notion « notamment tous les dossiers, lettres, documents, manuscrits, photographies, films et enregistrements sonores, programmes informatiques et bandes magnétiques ou disquettes appartenant à la BCE ou détenus par elle, ainsi que toutes les informations qui y sont contenues ».

47. La question de savoir dans quelle mesure les dispositions de l'accord de siège de la BCE peuvent prétendre [9] à une application générale n'appelle pas de réponse en l'espèce, puisque, d'après son libellé (« notamment »), l'article 3 dudit accord n'énumère pas de manière exhaustive les documents protégés et que la Commission s'appuie sur une protection plus étendue des archives de l'Union. En effet, selon la Commission, l'inviolabilité des archives de la BCE s'applique non seulement aux documents « appartenant à la BCE ou détenus par elle », mais aussi aux documents détenus par une banque centrale nationale ou en provenant, dans la mesure où ils ont trait à l'accomplissement des missions du SEBC.

48. La République de Slovénie conteste ce point en soulignant que la limitation de la protection aux documents « appartenant à l'organisation concernée ou détenus par elle » est conforme aux principes généraux du droit international [10]. Les privilèges et immunités de l'Union découleraient des immunités accordées aux organisations internationales en vertu du droit international pour les protéger contre toute ingérence injustifiée de l'État hôte. En outre, comme l'Union, compte tenu de son intégration croissante, ne pourrait plus être considérée comme une organisation internationale classique, les privilèges et immunités qui lui sont accordés perdraient leur justification et devraient donc être appliqués de manière restrictive. En effet, contrairement à ce qu'il en est généralement des organisations internationales, l'Union ne se trouverait pas dans une position plus faible par rapport à ses États membres. En tout état de cause, un document ne serait plus protégé par l'article 2 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union lorsque l'institution concernée communique ou transmet ce document à une autorité nationale, comme une banque centrale. La divulgation à des tiers devrait être considérée comme une renonciation aux privilèges et immunités du protocole. Enfin, le caractère fonctionnel des privilèges et immunités de l'Union plaiderait également en faveur d'une interprétation restrictive desdits privilèges et immunités.

49. La notion d'« archives de l'Union » devrait être interprétée de manière autonome [11] à la lumière du droit international. Selon une jurisprudence constante, cette interprétation doit tenir compte non seulement du libellé de la disposition, mais aussi du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause [12].

50. Il est possible de déduire de la manière dont cette disposition s'articule avec l'article 1er du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union que les documents et supports litigieux ne sortent pas du champ d'application de la protection conférée par les dispositions combinées des articles 2 et 22 de ce protocole, du seul fait qu'ils ne se trouvaient pas dans les locaux de la BCE. En effet, tous les objets situés dans les locaux de la BCE sont déjà protégés par l'article 1er, lu conjointement avec l'article 22, dudit protocole. Partant, si, parallèlement, l'article 2 du protocole doit revêtir un champ d'application distinct, il doit, en principe, couvrir également les documents et supports de données situés dans des lieux autres que les locaux de la BCE, dans la mesure où il s'agit d'« archives de l'Union ».

9 Voir sur ce point conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, points 43 et suiv.).

10 À cet égard, la République de Slovénie invoque en particulier l'article 2, section 4, de la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946, l'article 3, section 6, de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations unies du 21 novembre 1947, ainsi que l'article 5 de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu à Paris le 2 septembre 1949.

11 Voir, en ce sens, arrêts du 9 octobre 1973, Muras (12/73, EU:C:1973:100, point 7), du 14 janvier 1982, Corman (64/81, EU:C:1982:5, point 8), et du 30 janvier 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, point 27). Voir, concernant l'interprétation autonome de l'article 3 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, arrêts du 28 mars 1996, AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, point 16), et du 22 mars 2007, Commission/Belgique (C-437/04, EU:C:2007:178, points 44 à 46).

12 Arrêts du 19 septembre 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, point 43), du 2 septembre 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, point 41), et du 3 octobre 2013, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-59/12, EU:C:2013:634, point 25).

51. En ce qui concerne l'article 2 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, la Cour a également jugé que l'inviolabilité des archives de l'Union n'est pas absolue mais qu'elle doit être comprise en termes fonctionnels [13]. Toutefois, contrairement à ce que considère la République de Slovénie, cela n'implique pas d'obligation générale d'interpréter de manière restrictive l'article 2, lu conjointement avec l'article 22, dudit protocole. Cela signifie plutôt que la portée de la protection est limitée par le sens et l'objectif de l'immunité en question [14]. En même temps, il s'ensuit que l'étendue de la protection ne peut être déterminée qu'en tenant compte de cet objectif [15].

52. Ainsi qu'en conviennent les parties à la présente affaire, l'objectif des règles évoquées est de préserver le fonctionnement et l'indépendance de la BCE [16]. À cet égard, la Cour a jugé que l'inviolabilité des archives vise notamment à empêcher la divulgation des informations contenues dans les documents protégés lorsque cela serait susceptible d'entraver le fonctionnement et l'indépendance de l'institution concernée, notamment en compromettant l'accomplissement des missions qui lui sont confiées [17].

53. Toutefois, conformément à l'article 127 TFUE, la BCE remplit sa mission première de maintien de la stabilité des prix [18] non pas seule, mais conjointement avec les banques centrales nationales qui, avec la BCE, forment le SEBC (voir article 282, paragraphe 1, TFUE).

54. Pour que le SEBC ou l'Eurosystème [19] fonctionnent bien et accomplissent dûment leurs missions, il faut une coopération étroite, sur la base d'une répartition des tâches, et un échange permanent d'informations entre la BCE et les banques centrales nationales. Conformément à l'article 9.2 des statuts du SEBC et de la BCE, toutes les missions confiées au SEBC en vertu de l'article 127 TFUE doivent être exécutées soit par la BCE elle-même, soit par les banques centrales nationales. En conséquence, la Cour a jugé que le SEBC « associe » et fait coopérer étroitement la BCE et les banques centrales nationales, de sorte qu'y prévaut une distinction moins marquée de l'ordre juridique de l'Union et des ordres juridiques internes [20].

55. Pour cette raison, il convient de rejeter l'argument de la République de Slovénie, selon lequel la BCE céderait un document lorsqu'elle le remet ou l'envoie aux banques centrales nationales, ce dont il découlerait qu'un tel document n'est plus protégé par les articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. En effet, dans la mesure où le document a trait aux activités du SEBC, sa divulgation à une banque centrale nationale ne le fait pas sortir du cadre de celui-ci. Or, tant qu'un document reste dans le cadre prévu du SEBC, il doit en principe être également couvert par le système de protection prévu par le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union pour des archives de la BCE.

13 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, points 19 et 20).

14 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 20).

15 Concernant l'immunité parlementaire en ce sens, voir arrêt du 6 septembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, point 29).

16 Voir ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 19). Voir, concernant la protection des actifs et des avoirs de l'Union, ordonnances du 11 mai 1971, X/Commission (1/71 SA, EU:C:1971:48, points 3 à 5 et 6 à 8), et du 24 novembre 2005, Gil do Nascimento e.a./Commission (C-5/05 SA, non publiée, EU:C:2005:723, point 11), ainsi que arrêt du 30 mai 2018, Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, point 34).

17 Ordonnance du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:440, point 11).

18 Arrêts du 10 juillet 2003, Commission/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, point 92), du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 43), et du 11 décembre 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, point 51).

19 Comme les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro conservent leurs pouvoirs dans le domaine de la politique monétaire conformément à l'article 282, paragraphe 4, TFUE, la politique monétaire de l'Union est définie et mise en œuvre, en fin de compte, par l'Eurosystème, c'est-à-dire la BCE et les banques centrales des États membres dont la monnaie est l'euro.

20 Voir, à cet égard, arrêt du 26 février 2019, Rimšēvičs et BCE/Lettonie (C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 69).

56. Ainsi, il ne saurait non plus être question de transmission à des « tiers ». Certes, les banques centrales et leurs gouverneurs sont également des autorités nationales. Cependant, en ce qui concerne le SEBC, il y a un dédoublement fonctionnel [21]. À cet égard, les banques centrales nationales ne sont pas comparables à des autorités des États membres chargées de la mise en œuvre du droit de l'Union dans d'autres domaines. En effet, conformément à l'article 14.3 des statuts du SEBC et de la BCE, les banques centrales nationales font « partie intégrante » du SEBC. Le gouverneur de la banque centrale d'un État membre dont la monnaie est l'euro est également membre du conseil des gouverneurs de la BCE, conformément à l'article 283, paragraphe 1, TFUE.

57. Dès lors, si la protection des archives de la BCE dans le cadre du SEBC devait être limitée aux documents provenant ou en tout cas détenus par la BCE, à l'exclusion de tous ceux détenus par des banques centrales nationales ou provenant de celles-ci, un grand nombre de documents dont la divulgation pourrait compromettre l'accomplissement des missions du SEBC ou de l'Eurosystème ne bénéficieraient pas de cette protection. Partant, l'inviolabilité des archives de la BCE ne pourrait pas remplir sa fonction.

58. Il en serait ainsi d'autant plus que certaines mesures de politique monétaire exigent dans une mesure particulière la confidentialité de certaines informations, qui peuvent être détenues, également, voire principalement, par les banques centrales nationales. À titre d'exemple, il est possible de citer le programme d'achat du secteur public (PSPP) du SEBC, dans le cadre duquel ce sont principalement les banques centrales nationales de l'Eurosystème qui achètent des titres de créance, en particulier des obligations d'État, sur les marchés secondaires. Le fonctionnement de ce programme requiert que la clé exacte et le volume des achats d'obligations d'État de certains États membres sur les marchés secondaires ne soient pas connus [22]. Or, ces informations sont également susceptibles de se trouver dans des documents détenus par les banques centrales nationales concernées.

59. De surcroît, en tout cas en ce qui concerne les institutions du SEBC et de l'Eurosystème, l'argument de la République de Slovénie, selon lequel les privilèges et immunités des institutions de l'Union deviendraient moins importants à mesure que l'intégration de l'Union progresse, ne saurait prospérer. En effet, l'indépendance de la BCE, qui est précisément ce que l'article 343 TFUE, l'article 39 des statuts du SEBC et de la BCE et le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union visent à protéger, ne découle pas uniquement du statut de l'Union en tant qu'organisation internationale. Selon la conception des traités, cette indépendance est plutôt une condition indispensable au maintien de la stabilité des prix et implique, dans une mesure particulière, l'indépendance des institutions chargées de cette mission [23]. Partant, l'exigence d'indépendance s'applique également aux banques centrales nationales en vertu de l'article 130, paragraphe 1, TFUE.

60. Par conséquent, la notion d'archives doit couvrir tous les documents créés, traités et transmis par la BCE ou par les banques centrales nationales ayant trait à l'accomplissement des missions du SEBC et de l'Eurosystème, qu'ils soient détenus par la BCE ou par les banques centrales nationales.

61. À cet égard, lorsqu'il s'agit de qualifier un document comme faisant partie des archives, l'étroitesse du lien entre celui-ci et l'accomplissement des missions du SEBC n'est pas non plus pertinente. En effet, contrairement à ce que considère la République de Slovénie, lorsque la divulgation des informations contenues dans un document n'est pas susceptible de porter atteinte au fonctionnement

21 Arrêt du 26 février 2019, Rimšēvičs et BCE/Lettonie (C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 70).

22 Voir arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 106).

23 Voir conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Commission/BCE (C-11/00, EU:C:2002:556, point 150) et mes conclusions dans les affaires Rimšēvičs/Lettonie et BCE/Lettonie (C-202/18 et C-238/18, EU:C:2018:1030, points 5 et 76). Sur le lien entre l'indépendance de la BCE et l'objectif de stabilité des prix, voir également le projet de traité modifiant le traité instituant la Communauté économique européenne en vue de l'établissement de l'Union économique et monétaire, communication de la Commission du 21 août 1990, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 2/91, 1991, notamment p. 14, 20 et 58.

ou à l'indépendance de la BCE en raison de l'importance secondaire de ce document pour les activités du SEBC, cela ne signifie pas qu'il ne doive pas être considéré comme faisant partie des « archives de la BCE ». Cette exigence fonctionnelle concerne plutôt la portée de l'immunité dans le cas considéré [24], que nous allons examiner ultérieurement, dans une seconde étape (voir sous 2).

b) Sur l'atteinte aux « archives de la BCE » dans la présente affaire

62. Il est de jurisprudence constante que, dans le cadre d'un recours en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué [25]. Dans le cas présent, cela signifie que la Commission doit d'abord prouver que les documents saisis par les autorités répressives slovènes le 6 juillet 2016 comprenaient des documents liés à l'accomplissement des missions liées au SEBC. Il ne suffit pas, en principe, que la Commission se fonde sur une quelconque présomption [26].

63. Toutefois, la présente affaire a ceci de particulier que tous les documents litigieux sont déjà en possession des autorités répressives slovènes. Par conséquent, la Commission ne peut pas déterminer avec certitude quels documents ont été saisis.

64. Néanmoins, il est constant que la perquisition a abouti à la saisie, notamment, de toute la correspondance envoyée via le compte de courrier électronique du gouverneur de la Banque centrale de Slovénie, ainsi que de tous les documents électroniques se trouvant sur le poste de travail du gouverneur ou sur son ordinateur portable et datés de 2012 à 2014. Parmi ces documents, certains doivent nécessairement avoir trait à l'accomplissement des missions du SEBC. En effet, en vertu de l'article 283, paragraphe 1, TFUE, le gouverneur de la Banque centrale de Slovénie est membre du conseil des gouverneurs de la BCE, qui, quant à lui, conformément à l'article 129, paragraphe 1, TFUE, dirige le SEBC et prend toutes les décisions essentielles à son fonctionnement [27].

65. Dans cette situation, il incombe à la République de Slovénie de contester de manière substantielle que des documents relatifs à l'accomplissement des missions du SEBC sont concernés [28]. Toutefois, comme la République de Slovénie déclare que les autorités compétentes n'ont pas été en mesure d'identifier ces documents, il est probable que la perquisition et la saisie effectuées dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie le 6 juillet 2016 ont également touché les « archives de la BCE ».

2. Sur l'existence d'une violation du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union

a) Sur la nature fonctionnelle des privilèges et immunités de l'Union

66. Toutefois, le simple constat que la saisie a également touché des documents susceptibles de relever de la notion d'« archives de la BCE » ne constitue pas en soi une violation de l'immunité. En effet, il s'agit dans l'étape suivante de clarifier ce qu'il convient d'entendre précisément par « inviolabilité » des archives de la BCE et dans quelles circonstances il y a lieu de considérer qu'il y a violation du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union.

24 Voir en ce sens ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, point 20).

25 Arrêts du 12 décembre 2002, Commission/Allemagne (C-209/00, EU:C:2002:747, point 38), du 4 septembre 2014, Commission/France (C-237/12, EU:C:2014:2152, point 32), et du 9 juillet 2015, Commission/Irlande (C-87/14, EU:C:2015:449).

26 Arrêts du 12 décembre 2002, Commission/Allemagne (C-209/00, EU:C:2002:747, point 38), du 15 mars 2012, Commission/Chypre (C-340/10, EU:C:2012:143, point 53), et du 4 septembre 2014, Commission/France (C-237/12, EU:C:2014:2152, point 32).

27 Voir également article 12.1 des statuts du SEBC et de la BCE.

28 Arrêts du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 44), du 2 décembre 2010, Commission/Portugal (C-526/09, non publié, EU:C:2010:734, point 22), et du 18 octobre 2012, Commission/Royaume-Uni (C-301/10, EU:C:2012:633, point 72).

67. L'article 2 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union ne précise pas davantage la notion d'« inviolabilité ». Toutefois, l'article 1er, deuxième phrase, dudit protocole précise en ce qui concerne les locaux et bâtiments de l'Union qui, selon la première phrase dudit article, sont également « inviolables », que ceux-ci sont exempts de « perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation ».

68. Ces exemples d'actes interdits doivent en principe s'appliquer également à l'article 2 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. En effet, on ne voit pas pourquoi la notion d'« inviolabilité » au sens de l'article 2 du protocole aurait une signification différente de celle figurant à l'article 1er. À cet égard, la jurisprudence de la Cour confirme que, pour l'interprétation d'une disposition du protocole, il y a lieu de tenir compte des termes et des appréciations de ses autres dispositions [29].

69. La République de Slovénie estime que la saisie des documents concernés dans les circonstances spécifiques de la présente affaire ne constitue cependant pas une violation des archives de la BCE. En effet, il n'y aurait lieu de considérer qu'il y a eu violation que si la saisie a porté atteinte au fonctionnement ou à l'indépendance de la BCE.

70. À l'appui de son point de vue, la République de Slovénie invoque en substance le caractère fonctionnel de l'immunité prévue à l'article 2, lu conjointement avec l'article 22, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union [30]. En cas d'immunité fonctionnelle, la communication de tels documents peut être refusée seulement si elle est susceptible de compromettre le fonctionnement et l'indépendance de l'institution de l'Union [31]. En outre, selon la jurisprudence de la Cour, les institutions et organes de l'Union sont en principe tenus d'assister les autorités des États membres dans les enquêtes pénales lorsqu'elles portent sur des informations concernant des faits en possession de ces institutions de l'Union, par exemple en leur fournissant les documents pertinents.

71. La République de Slovénie en conclut qu'en l'espèce l'inviolabilité des archives de la BCE ne peut être invoquée contre les mesures d'enquête prises par les autorités slovènes que dans la mesure où la saisie des documents en question aux fins de l'instruction et de la procédure pénale pourrait compromettre le fonctionnement et l'indépendance de la BCE. Or, ni la BCE ni la Commission n'auraient fourni de preuves à cet égard.

72. En revanche, ces deux institutions rappellent que, selon le système général des privilèges et immunités, l'accès des services répressifs des États membres est toujours subordonné au consentement de l'organisme concerné [32]. Si ce dernier refusait d'accorder l'autorisation, une décision de la Cour serait nécessaire. Selon la jurisprudence, cela s'appliquerait également à l'accès aux archives de l'Union [33]. Or, les autorités slovènes n'ayant ni obtenu l'autorisation de la BCE ni saisi la Cour, la perquisition et la saisie des documents en question porteraient atteinte aux archives de la BCE. Partant, il importerait peu qu'il y ait eu ou non atteinte au fonctionnement ou à l'indépendance de la BCE.

73. Selon nous, ce point de vue ne serait pas compatible avec la nature purement fonctionnelle des privilèges et immunités de l'Union. Toutefois, il ne saurait non plus être admis que les autorités des États membres puissent procéder à des saisies, sans tenir compte des éventuels privilèges et immunités des institutions de l'Union, pour autant qu'il soit établi ultérieurement que les documents

29 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, point 20).

30 À cet égard, la République de Slovénie renvoie à l'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, points 19 et 20).

31 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 25).

32 Voir, concernant l'immunité parlementaire, article 9, paragraphe 3, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union ; concernant la levée de l'immunité d'avoirs et d'actifs de l'Union, voir arrêt du 29 avril 1993, Forafrique Burkinabe/Commission (C-182/91, EU:C:1993:165, point 14), et ordonnance du 24 novembre 2005, Gil do Nascimento e.a./Commission (C-5/05 SA, non publiée, EU:C:2005:723, point 14).

33 À cet égard, la Commission et la BCE renvoient à l'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, points 22 à 24).

concernés ne contenaient aucune information susceptible de compromettre l'accomplissement des missions de ces institutions. En effet, cette conclusion serait, quant à elle, incompatible avec l'objectif consistant à assurer aux institutions de l'Union une protection complète et effective contre les entraves ou les risques d'atteinte à leur bon fonctionnement et à leur indépendance [34].

74. Il est possible de résoudre cette contradiction en distinguant les violations matérielles et procédurales du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union.

75. Sur le plan matériel, les articles 2 et 22 dudit protocole protègent le fonctionnement et l'indépendance de la BCE. Toutefois, pour que cette protection soit pleine et efficace, elle doit être complétée par des garanties procédurales dans certaines situations.

76. C'est pourquoi, conformément à l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, les institutions et les États membres doivent agir de concert pour l'application du protocole. Dans cette mesure, la disposition est l'expression concrète du principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE [35]. Pour l'institution de l'Union concernée, la Cour a déduit de cette disposition une obligation de lever l'immunité des documents dès lors qu'il n'y a pas de risque que le fonctionnement ou l'indépendance de cette institution soient compromis [36]. À l'inverse, les autorités des États membres sont en principe tenues d'obtenir une telle décision de levée de l'immunité si elles souhaitent accéder aux archives de l'Union, en l'occurrence aux documents relatifs à l'accomplissement des missions du SEBC [37].

77. Cette obligation encadre, sur le plan procédural, le bon fonctionnement et l'indépendance des institutions de l'Union et en garantit ainsi la protection matérielle en vertu de l'article 2 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. De cette manière, cette obligation garantit que les institutions de l'Union concernées puissent effectivement exercer leurs droits au titre du protocole. En effet, si les autorités des États membres souhaitant accéder à certains documents ou données ne communiquent pas avec les autorités de l'Union concernées, ces dernières ne sont pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure cette demande pourrait porter atteinte à leur bon fonctionnement et à leur indépendance et, le cas échéant, quelles précautions elles pourraient devoir prendre pour prévenir ou minimiser cette atteinte. Cela est particulièrement vrai dans une situation comme celle de l'espèce, où les documents en question ne sont pas en possession de l'institution de l'Union concernée.

78. Le grief de la Commission concerne précisément cet aspect procédural de la protection des archives de l'Union. En substance, elle accuse les autorités répressives slovènes d'avoir agi sans concertation préalable avec la BCE. En revanche, le grief ne porte pas sur une atteinte spécifique au fonctionnement ou à l'indépendance de la BCE.

79. Le gouvernement slovène souligne à juste titre que l'efficacité de certaines mesures d'enquête peut être mise en péril par l'obligation de consulter au préalable les organismes de l'Union concernés. Cependant, une telle atteinte aux intérêts des services répressifs des États membres doit être tolérée, dans une certaine mesure, dans le cadre de la mise en balance des intérêts contradictoires inhérente aux dispositions du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. Ces intérêts sont pourtant

34 Arrêt du 19 décembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, point 82).

35 Arrêt du 21 octobre 2008, Marra (C-200/07 et C-201/07, EU:C:2008:579, point 41).

36 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, points 21 et 22).

37 L'article 4, paragraphe 3, TUE souligne à cet égard le *caractère réciproque* des obligations. Voir arrêt du 16 octobre 2003, Irlande/Commission (C-339/00, EU:C:2003:545, point 72).

pris en compte dans la mesure où l'organisme de l'Union concerné est lui-même pleinement engagé dans une coopération loyale [38]. Cela comprend des mesures appropriées pour protéger les intérêts de l'enquête. En outre, la décision des organismes de l'Union est pleinement soumise au contrôle de la Cour [39].

80. À cet égard, la seconde ordonnance de la Cour dans l'affaire Zwartveld montre que des allégations générales ou vagues ne sauraient justifier le refus de lever l'immunité de documents [40]. Cela permet de garantir que les institutions de l'Union n'entravent pas indûment ou arbitrairement des mesures répressives des États membres. Partant, les craintes de la République de Slovénie, qu'un lien quelconque entre les documents de la Banque centrale de Slovénie et les missions de l'Eurosystème puisse empêcher tout accès des autorités nationales, et donc faire échouer complètement leurs enquêtes, ne sont pas fondées.

81. De plus, il n'apparaît pas que la saisie du 6 juillet 2016 ait été effectuée en profitant d'un effet de surprise. Bien au contraire, grâce à ses contacts antérieurs avec les autorités policières slovènes, la Banque centrale de Slovénie savait déjà que celles-ci voulaient avoir accès à certains documents.

82. Par conséquent, pour qu'il y ait violation des garanties procédurales de la protection des archives de l'Union, il n'est pas nécessaire que soit déjà démontré que le fonctionnement et l'indépendance de l'institution de l'Union en question ont été compromis [41].

83. Cette distinction entre violations procédurales et matérielles du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union peut éventuellement avoir une incidence sur l'utilisation des preuves. En effet, la question de la recevabilité d'un document comme élément de preuve dans une procédure pénale nationale peut très bien dépendre du fait qu'il ait été obtenu en violation matérielle des privilèges et immunités de l'Union ou en violation de l'aspect procédural de l'immunité [42].

84. Puisqu'en l'espèce il est établi que les autorités répressives slovènes ont procédé unilatéralement à la perquisition et à la saisie du 6 juillet 2016, sans coordination préalable avec la BCE et sans demander de décision de la Cour, ces autorités ont violé les articles 2 et 22, lus conjointement avec l'article 18, du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union.

b) À titre subsidiaire : sur la preuve d'une atteinte au fonctionnement et à l'indépendance de la BCE

85. Bien que le premier moyen de la Commission aboutisse pour les raisons exposées ci-avant, dans la suite du litige entre la BCE et la République de Slovénie, il pourrait être décisif de savoir si la saisie a également conduit à une violation matérielle de l'immunité. À cet égard, il convient alors de se demander s'il existe des preuves d'une atteinte au fonctionnement ou à l'indépendance de la BCE.

86. Si la Cour devait suivre l'avis de la République de Slovénie, selon lequel la qualification même d'un document comme faisant partie des « archives de la BCE » implique qu'il existe une possibilité que le fonctionnement et l'indépendance de la BCE soient compromis [43], cette question serait pertinente, même aux fins de la présente procédure.

38 Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 21).

39 Voir ordonnances du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, point 24), et du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:440, point 7).

40 Voir ordonnance du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:440, point 11).

41 Ainsi, la Cour a jugé qu'une saisie d'avoirs de l'Union sans levée préalable de l'immunité par l'institution concernée ou la Cour de justice de l'Union européenne est contraire au protocole, et ce, que cette saisie affecte ou non le fonctionnement et l'indépendance de l'institution concernée. Voir arrêt du 29 avril 1993, Forafrique Burkinabe/Commission (C-182/91, EU:C:1993:165, point 14).

42 S'il appartient aux seules juridictions nationales d'apprécier les effets des privilèges et immunités du droit de l'Union dans les procédures pénales nationales, elles doivent cependant tenir dûment compte du droit de l'Union et notamment de l'article 4, paragraphe 3, TUE. Voir arrêt du 19 décembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, point 93).

43 Voir à cet égard point 61 des présentes conclusions.

87. Il découle des décisions de la Cour dans l'affaire Zwartveld qu'il appartient en principe à l'organe de l'Union concerné de démontrer dans quelle mesure la divulgation des informations contenues dans les documents concernés affecte le fonctionnement et l'indépendance de l'Union et compromet l'accomplissement des missions qui lui sont confiées [44].

88. Néanmoins, encore une fois, se pose le problème déjà évoqué que les documents saisis sont en possession des autorités répressives slovènes et que, par conséquent, ni la BCE ni la Commission ne savent précisément quels sont les documents concernés [45]. Or, la connaissance des documents et de leur contenu est essentielle pour pouvoir évaluer si la divulgation des informations que ces documents contiennent porterait atteinte au fonctionnement et à l'indépendance de la BCE.

89. C'est pourquoi le recours à l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union s'avère également nécessaire à cet égard. Cette disposition oblige les États membres à coopérer avec les institutions de l'Union pour assurer la bonne application du protocole. Concrètement, les autorités slovènes sont tenues de permettre l'identification des documents qui doivent être considérés comme des « archives de la BCE » et de donner à cette dernière la possibilité de prendre position concernant ces documents.

90. De même, selon la jurisprudence, dans le cadre d'une procédure en manquement, l'article 4, paragraphe 3, TUE impose à un État membre de fournir à la Commission toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'apprécier l'existence d'une infraction [46]. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, en vertu de l'obligation de coopération loyale, il peut même incomber à l'État membre de contester de manière substantielle les allégations de la Commission et les conséquences de celles-ci, lorsque, par ces allégations, la Commission a apporté suffisamment d'indices de l'existence d'un manquement [47].

91. Néanmoins, tout avantage de l'État membre défendeur en matière d'information ne peut pas conduire à un tel renversement de la charge de la preuve. En effet, une dérogation à la répartition de la charge de la preuve doit paraître justifiée au vu des circonstances générales de l'affaire, de la nature du fait à prouver et du droit de l'Union applicable [48].

92. Selon nous, en l'espèce, il n'y a pas lieu de renverser la charge de la preuve en ce qui concerne l'atteinte au fonctionnement de l'Eurosystème. La BCE devrait plutôt expliquer précisément pourquoi la divulgation des informations contenues dans certains documents pourrait compromettre l'accomplissement des missions du SEBC [49]. Toutefois, la BCE ne peut fournir cette preuve que si les autorités slovènes coopèrent avec elle et lui fournissent toutes les informations qui lui permettraient de procéder à cette évaluation. D'ailleurs, cela montre bien qu'il convient en l'espèce de constater une violation du droit de l'Union, ne serait-ce qu'en raison de la violation de l'aspect procédural de l'immunité.

44 Voir ordonnances du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, point 25), et du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:440, point 11).

45 Voir à ce sujet point 63 des présentes conclusions.

46 Voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2002, Commission/Allemagne (C-209/00, EU:C:2002:747, points 39 à 43).

47 Voir à cet égard point 65 des présentes conclusions.

48 Voir sur ce point conclusions de l'avocate générale Stix-Hackl dans l'affaire Commission/Allemagne (C-441/02, EU:C:2005:337, points 52 à 55).

49 Concernant ce critère, voir, déjà, point 52 des présentes conclusions.

B. Sur l'obligation de concertation avec la BCE avant et après les perquisitions et les saisies (second moyen)

93. Par son second moyen, la Commission reproche à la République de Slovénie une violation de son devoir de coopération loyale au titre de l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union et de l'article 4, paragraphe 3, TUE, en ce que les autorités répressives slovènes n'ont pas entamé un « dialogue constructif » avec la BCE. En substance, la Commission reproche aux autorités slovènes de ne pas s'être suffisamment concertées avec la BCE, que ce soit avant ou après la perquisition et la saisie des documents, afin de minimiser l'atteinte au fonctionnement et à l'indépendance de celle-ci.

94. En ce qui concerne le comportement des autorités slovènes avant la perquisition et la saisie dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie, le second moyen se recoupe avec le premier. En effet, le grief formulé dans le premier moyen porte justement sur l'action unilatérale des autorités répressives slovènes lors de la perquisition et de la saisie, c'est-à-dire l'absence de concertation préalable avec la BCE. À cet égard, nous avons déjà constaté que cela constitue une violation de l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union [50].

95. Par conséquent, il reste à examiner si des obligations découlent de l'article 18 dudit protocole en ce qui concerne la période suivant la perquisition et la saisie proprement dites et, le cas échéant, lesquelles.

96. Selon une jurisprudence constante, l'article 4, paragraphe 3, TUE impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union [51].

97. L'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, qui précise à cet égard l'article 4, paragraphe 3, TUE, fait obligation aux institutions de l'Union et aux autorités des États membres de coopérer aux fins d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du protocole [52]. Cette obligation revêt par nature un caractère réciproque [53]. Lorsque, comme en l'espèce, des intérêts contradictoires doivent être conciliés, elle implique que chaque partie doive exercer ses propres compétences avec égard afin de minimiser l'atteinte aux intérêts légitimes de l'autre partie [54].

98. Par conséquent, pour que la BCE puisse effectivement exercer ses droits en vertu du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, la République de Slovénie doit d'abord autoriser l'identification des documents qui doivent être considérés comme faisant partie des « archives de la BCE » et permettre à cette dernière de s'exprimer sur une éventuelle atteinte à son fonctionnement et son indépendance [55]. Dans ce cadre, la BCE devrait alors indiquer des motifs précis s'opposant à une utilisation aux fins de l'instruction et de la procédure pénale nationales.

99. Afin de minimiser le risque d'atteintes sans retarder excessivement le déroulement de l'instruction, les deux parties doivent contribuer à un examen rapide. À cet égard, la République de Slovénie a souligné que la BCE avait laissé passer plus de six mois avant de transmettre aux autorités slovènes ses critères d'identification des documents protégés [56]. La BCE n'a pas pu expliquer ce retard lors de l'audience. Toutefois, les autorités slovènes ont proposé à la BCE de s'exprimer uniquement au sujet

50 Voir points 76 à 84 des présentes conclusions.

51 Arrêts du 7 octobre 2010, Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, point 44), du 5 décembre 2017, Allemagne / Conseil (C-600/14, EU:C:2017:935, point 94), et du 31 octobre 2019, Commission/Pays-Bas (C-395/17, EU:C:2019:918, point 95).

52 Arrêt du 21 octobre 2008, Marra (C-200/07 et C-201/07, EU:C:2008:579, points 41 et 42).

53 Arrêt du 16 octobre 2003, Irlande/Commission (C-339/00, EU:C:2003:545, point 72).

54 Voir, en ce sens, arrêt du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, points 37 et 38).

55 Voir également points 89 et 92 des présentes conclusions.

56 Voir la période évoquée aux points 26 et 27 des présentes conclusions.

des documents mentionnés au point 24 des présentes conclusions. Au lieu de refuser un examen concernant tous les autres documents, soit le juge d'instruction, à l'instar de l'affaire Zwartveld, soit le tribunal saisi du recours de la BCE, aurait dû saisir la Cour [57] afin de déterminer l'étendue de la protection offerte par les articles 2 et 22 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union [58].

100. La proposition des autorités slovènes de mener la procédure pénale en respectant strictement la confidentialité et à huis clos ne rend pas non plus cette obligation superflue. Certes, il est fort possible qu'il faille prendre en compte ces éléments pour évaluer si l'utilisation de certains documents dans le cadre de procédures pénales nationales risque de porter atteinte au fonctionnement et à l'indépendance de la BCE. Cependant, si la République de Slovénie défend un point de vue différent sur cette question, elle doit obtenir une décision de la Cour et ne peut décider unilatéralement d'utiliser les documents en question dans le cadre d'une procédure pénale.

101. À cet égard, il découle également de la jurisprudence de la Cour que la levée de l'immunité ne peut être demandée, d'emblée, que concernant des documents pertinents aux fins de l'instruction ou de la procédure pénale nationales [59].

102. Il s'ensuit, aux fins de la présente affaire, que les autorités slovènes auraient dû, au plus tard lors de la sécurisation des documents saisis, se limiter aux documents qui sont effectivement nécessaires aux fins de la procédure d'instruction nationale. Elles auraient dû procéder ainsi en tout cas dans la mesure où il est impossible d'exclure qu'un document donné ait trait à des intérêts protégés de la BCE, ce qu'il incombe en revanche à cette dernière d'établir [60]. En outre, dans le souci d'user de leurs propres compétences avec modération [61], les autorités slovènes auraient dû restituer immédiatement tous les documents susceptibles d'être qualifiés d'archives de la BCE et dénués de pertinence aux fins de cette procédure. En outre, il convient également de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante, le devoir de coopération loyale exige également d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union [62].

103. Or, jusqu'à l'introduction du présent recours, les autorités slovènes n'ont ni expliqué quels documents elles ont utilisé ou veulent utiliser aux fins de l'instruction et de la procédure pénale, et pour quelles raisons, ni remis à la Banque centrale de Slovénie ou à la BCE les documents constituant des archives de la BCE dont elles n'ont pas besoin.

104. Il résulte des considérations qui précèdent que la République de Slovénie a également violé l'article 18 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union par son comportement après la perquisition et la saisie dans les locaux de la Banque centrale de Slovénie.

VII. Dépens

105. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la République de Slovénie succombe, elle doit être condamnée aux dépens, conformément à la conclusion de la Commission. En application de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, selon lequel les institutions qui sont intervenues au soutien d'une partie supportent leurs propres dépens, la BCE supportera ses propres dépens [63].

57 Voir à cet égard points 21 et 23 des présentes conclusions.

58 Voir en ce sens ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 24).

59 Voir en ce sens ordonnance du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, points 7 et 8).

60 Voir à cet égard, déjà, point 98 des présentes conclusions.

61 Voir point 97 des présentes conclusions.

62 Arrêt du 31 octobre 2019, Commission/Pays-Bas (C-395/17, EU:C:2019:918, point 98).

63 Voir arrêt du 27 mars 2019, Commission/Allemagne (C-620/16, EU:C:2019:256, point 101).

VIII. Conclusion

106. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit :

1) La République de Slovénie

– a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 22, lus conjointement avec l'article 18, du protocole nº 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, en ce que, le 6 juillet 2016, dans les locaux de la Banka Slovenije (Banque centrale de Slovénie), les autorités chargées des poursuites pénales slovènes ont confisqué, notamment, toute la correspondance envoyée via le compte de courrier électronique du gouverneur de la Banque centrale de Slovénie et tous les documents électroniques se trouvant sur le poste de travail du gouverneur ou sur son ordinateur portable et datés de 2012 à 2014, sans concertation préalable avec la Banque centrale européenne (BCE) et sans obtenir de décision de la Cour ;

– a en outre manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 18 du protocole nº 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, en ce que, à la suite de la saisie, elle n'a pas permis à la BCE d'identifier les documents relatifs à l'accomplissement des missions du Système européen de banques centrales (SEBC) afin de permettre à celle-ci de donner son avis sur une éventuelle atteinte à son fonctionnement et à son indépendance, qu'elle n'a pas justifié quels documents étaient indispensables aux fins de l'instruction et de la procédure pénale nationales et qu'elle n'a pas non plus restitué tous les autres documents susceptibles d'être qualifiés d'archives de la BCE.

2) La République de Slovénie est condamnée aux dépens.

3) La BCE supporte ses propres dépens.