CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 23 FÉVRIER 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'objet du recours et son arrière-plan

Dans la présente affaire, M. Forcheri demande à voir

a) condamner la Commission à prendre toutes mesures qui s'imposent pour que soit rétablie à 100 %, avec effet rétroactif au 1er février 1982, la convertibilité de sa rémunération versée en francs belges convertibles par la Commission,

b) annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation introduite le 29 juillet 1982 et, pour autant que de besoin, annuler la décision implicite de rejet de sa demande d'assistance introduite le 8 février 1982.

Comme vous le savez, l'arrière-plan du recours est figuré par le double marché des changes qui existe en Belgique et qui, outre un marché des changes libre, a un marché des changes réglementé. Comme le taux de change pratiqué sur le marché des changes réglementé était fréquemment plus élevé que le taux du marché libre, le double marché permettait d'effectuer des opérations d'arbitrage qui, au cours des périodes envisagées, présentait un attrait financier pour les titulaires d'avoirs en comptes convertibles spéciaux (selon les taux du marché réglementé). A cet effet, on achetait des devises étrangères sur la base du taux de change plus élevé du franc belge sur le marché réglementé. Celles-ci étaient ensuite revendues sur le marché libre contre un montant plus élevé de francs belges. Pour mettre fin à cet usage impropre des comptes convertibles spéciaux, l'Institut belgo-luxembourgeois du change (l'IBLC) a modifié les facilités existant pour les fonctionnaires des Communautés européennes de nationalité autre que belge ou luxembourgeoise. La modification résidait en ce que désormais, en l'absence d'autorisation spéciale, seuls 25 % des rémunérations versées aux fonctionnaires pouvaient servir à l'achat de devises étrangères sur le marché réglementé. Ce faisant, les fonctionnaires intéressés voyaient incontestablement limiter leur liberté de dépenser leur salaire hors du territoire de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en utilisant le marché réglementé. Après avoir reçu de nombreuses demandes d'assistance et réclamations, les institutions communautaires ont fait des démarches auprès de l'IBLC pour obtenir le rétablissement, en faveur des fonctionnaires de nationalité autre que belge ou luxembourgeoise, de la possibilité d'obtenir le versement intégral de leur rémunération et des autres indemnités sur un compte convertible spécial. Dans ces circonstances, le 1er juin 1982, l'IBLC a publié une circulaire par laquelle les fonctionnaires intéressés se voyaient effectivement réoffrir cette possibilité. Toutefois, elle était soumise à la condition que l'institution employant le fonctionnaire contresigne une déclaration par laquelle le titulaire du compte admettait

1 — Traduit du néerlandais.

avoir connaissance de son obligation de recevoir sa rémunération soit par le débit d'un compte convertible soit en monnaies étrangères à céder obligatoirement dans les huit jours à une banque agréée au marché réglementé». En outre, le titulaire du compte devait s'engager à s'abstenir, en particulier, de «toute opération tendant à détourner lesdites dispositions telles que les opérations d'arbitrage, à savoir acheter des devises étrangères sur le marché réglementé ou effectuer des virements en comptes étrangers convertibles dans le but de se procurer des moyens de paiement destinés à la couverture de dépenses courantes en UEBL».

La réglementation établie par l'IBLC le 21 décembre 1981 a conduit M. Forcheri à introduire auprès de la Commission, le 8 février 1982, une demande d'assistance au titre de l'article 24 du statut. Cette demande est restée sans réponse.

Par la suite, le 29 juillet 1982, le requérant a introduit à la Commission une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut parce que la Commission n'avait pas donné de suite satisfaisante à la demande d'assistance antérieure, le requérant estimant en outre que la circulaire de l'IBLC du 1er juin 1982 était inacceptable. Comme la Commission n'a pas non plus répondu à la réclamation, M. Forcheri a formé, le 23 février 1983, un recours qui a donné lieu à la présente procédure. Eu égard aux interventions aux côtés de l'une et de l'autre des parties en litige, nous nous contentons ici de renvoyer au rapport d'audience. Par son intervention aux côtés de la Commission, le gouvernement belge a en particulier contribué de façon importante à clarifier le fonctionnement du régime de change belgo-luxembourgeois et le contexte des réglementations spéciales qui, dans ce cadre, ont été adoptées à l'égard des fonctionnaires des Communautés européennes.

2. Le moyen avancé

A l'appui de ses conclusions que nous avons déjà mentionnées, le requérant avance un moyen fondé sur la méconnaissance ou la violation des dispositions suivantes:

a) le traité CEE, en particulier ses articles 67 et 169,

b) le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, en particulier son article 12, lettre c) (ci-après dénommé «le protocole»),

c) la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité CEE (JOCE 1960, p. 921) telle que modifiée par la deuxième directive du Conseil, du 18 décembre 1962 (JOCE 1963, p. 62), en particulier son article 1,

d) le statut, en particulier son artilce 24 ainsi que l'article 17 de son annexe VII,

e) les principes généraux du droit, en particulier les principes d'égalité et de justice distributive ainsi que le devoir de sollicitude.

Selon nous, il n'importe pas d'examiner de façon approfondie les points a) et c) du moyen avancé par le requérant. Ce sont clairement les autorités belges qui sont responsables des mesures en cause. Selon la jurisprudence de la Cour, il est établi (voir affaire 48/65, Lütticke, Recueil 1966, p. 28) que les fonctionnaires de la Commission ne peuvent demander en justice que celle-ci recoure à la compétence qu'elle détient au titre de l'article 169 du traité CEE pour mettre fin aux violations prétendues du droit communautaire. C'est d'ailleurs pourquoi, à l'audience, le requérant a considéré, à bon droit, qu'en substance seuls les points b) et d) du moyen avancé

revêtaient un caractère déterminant. *En conséquence, il convient de rejeter les points a) et c) du moyen du requérant sans qu'il importe d'analyser la question de savoir si le requérant a établi à suffisance l'existence des violations du traité mentionnées dans ces points.*

3. La recevabilité du recours

La Commission ne met pas en doute la recevabilité du recours bien qu'elle souligne, à bon droit, qu'il ne sera pas possible de faire droit au premier chef des conclusions formulées. En effet, le droit communautaire ne confère pas à la Cour de justice la possibilité d'adresser une telle injonction à la Commission. *En conséquence, il conviendra de rejeter ce chef de conclusions.*

En ce qui concerne le deuxième chef des conclusions du requérant, nous ne voyons pas non plus de raisons pour proposer de déclarer le recours irrecevable d'office. Il est certain que les limitations au libre change des rémunérations en devises étrangères sur la base des taux pratiqués sur le marché réglementé, qui découlent de la décision du 21 décembre 1981, portent atteinte aux intérêts du requérant. Celui-ci peut donc considérer que la décision implicite de rejet de sa demande d'assistance au titre de l'article 24 du statut lui porte également atteinte. Il est plus douteux que la décision implicite de rejet de la réclamation introduite contre le nouveau régime proposé par circulaire du 1er juin 1982 porte également atteinte à ses intérêts, mais, pour autant que de besoin, seul un examen au fond peut l'établir. En définitive, la réclamation doit en outre être considérée comme le prolongement prévu statutairement de la demande d'assistance du 8 février 1982, qui devait être considérée comme recevable. Enfin, la requête fait apparaître de façon suffisamment claire contre quelles décisions de la Commission, au sens des articles 90 et 91 du statut, le recours est dirigé en particulier. Ces décisions concernent le rejet prétendu de la demande d'assistance au titre de l'article 24 du statut et de la réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut qui y fait suite.

C'est pourquoi, nous abordons à présent l'examen quant au fond des points b), d) et e) du moyen avancé par le requérant, qui sont étroitement liés entre eux.

4. Quant au fond

4.1. Le devoir d'assistance au titre de l'article 24 du statut

Comme, ainsi que nous l'avons déjà dit, le requérant fait notamment grief à la Commission de ne pas lui avoir accordé l'assistance demandée, nous estimons tout d'abord utile de faire quelques remarques sur la nature et la portée du devoir d'assistance.

A l'audience, le requérant a fait observer une nouvelle fois, à bon droit, que l'article 23, alinéa 2, du statut enjoint aux fonctionnaires intéressés de rendre compte immédiatement à l'autorité investie du pouvoir de nomination chaque fois que les privilèges et immunités concédés par le protocole sont mis en cause. Tant cette obligation que la place de l'article 24 immédiatement après l'article 23, comme également le texte de l'article 24, induisent à conclure que l'obligation d'assistance prévue à l'article 24 concerne, entre autres, les violations du protocole par l'État membre concerné. Toutefois, pour déterminer la portée de l'obligation d'assistance, il convient de tenir compte de la première phrase de l'article 23. La première phrase souligne une nouvelle fois (ce qui découle aussi de l'article 18 du protocole lui-même) que «les privilèges et immu-

nités dont bénéficient les fonctionnaires sont conférés exclusivement dans l'intérêt des Communautés». Nous voudrions en déduire tout de suite que la Commission n'est pas tenue de porter également assistance à ses fonctionnaires lorsque ceux-ci sont limités dans leur liberté d'effectuer des «opérations d'arbitrage». De telles restrictions ne sauraient être considérées comme limitant les intérêts des Communautés. *En conséquence, il convient de rejeter le recours pour autant qu'il concerne aussi l'obligation de ne pas effectuer de telles opérations d'arbitrage.* L'intérêt des Communautés européennes ne saurait exiger une liberté en ce sens pour ses fonctionnaires.

En deuxième lieu, il est clair que l'obligation d'assistance ne saurait résider que dans la seule obligation des institutions d'assister le fonctionnaire intéressé dans un litige, soit en intervenant auprès des autorités nationales en cause pour l'ensemble des fonctionnaires se trouvant dans des circonstances similaires, soit en leur prêtant assistance dans une procédure individuelle. Il n'est pas contesté qu'en l'espèce, en accord avec les autres institutions, la Commission a choisi la première voie à la suite de l'adoption de la réglementation du 21 décembre 1981, ce qui a donné lieu à la nouvelle réglementation du 1er juin 1982.

En troisième lieu, il ressort clairement, selon nous, du texte de l'article 24 que l'obligation d'assistance en tant que telle ne saurait inclure une obligation à former une action au titre de l'article 169 du traité CEE contre l'État membre intéressé. Il s'agit ici, de façon évidente, d'une solution de rechange qui, en cas de litige devant le juge national, peut cependant tout à fait donner lieu à des questions à titre préjudiciel du juge national à la Cour et donc aussi également à un arrêt de la Cour sur la compatibilité des mesures nationales en cause avec le protocole et éventuellement d'autres principes du droit communautaire. Comme le requérant n'a pas formé d'action devant le juge national compétent conformément à l'une des possibilités évoquées à cet égard à l'audience, il n'y a pas lieu d'analyser ce point en l'espèce.

Enfin, la Commission a encore souligné à bon droit que l'article 24 du statut ne saurait être interprété en ce sens qu'il implique une obligation de résultat. L'assistance accordée ne saurait effectivement garantir un résultat déterminé.

Pour autant que de besoin, nous examinerons encore séparément la question de savoir dans quelle mesure certaines parties de la réglementation du 1er juin 1982 sont également susceptibles de porter atteinte à des intérêts des Communautés de sorte que l'obligation d'assistance existe.

4.2. La signification de l'article 12, lettre c), du protocole

Il n'existe aucune jurisprudence relativement à l'article 12, lettre c), du protocole, et il n'est pas apparu exister de pratique claire et non équivoque des États à cet égard. Selon nous, on peut cependant déterminer la signification de cette disposition en tenant compte, d'une part, de sa formulation et, d'autre part, de l'article 18 du protocole déjà mentionné. Cet article prévoit que «les privilèges, immunités et facilités sont accordés aux fonctionnaires et autres agents des Communautés exclusivement dans l'intérêt de ces dernières».

Si à l'article 12, lettre c), il est question de «facilités reconnues par l'usage aux fonctionnaires des organisations internationales» en ce qui concerne les réglementations monétaires et de change, l'argumentation développée à titre subsi-

diaire par le requérant, selon laquelle ce critère ne saurait en principe pas renvoyer aux usages de l'État membre intéressé, nous semble exacte. En effet, l'État membre en question pourrait avoir introduit, pour *toutes* les organisations internationales établies sur son territoire, des réglementations restrictives susceptibles de porter sérieusement atteinte au fonctionnement de ces organisations et s'écartant clairement des usages internationaux. Nous ralliant à la Commission, nous estimons tout d'abord que ce type de dispositions, devenu usuel après la Deuxième Guerre mondiale, vise notamment les limitations quantitatives au transfert de salaires et autres indemnités à l'étranger (ou des mesures d'effet équivalent), qui pourraient restreindre sérieusement la faculté de l'organisation intéressée de recruter des agents d'une nationalité autre que celle de l'État dans lequel l'organisation est établie. Comme la Commission, nous estimons de même que cette disposition n'inclut aucune garantie du taux de change sous quelque forme que ce soit. Le requérant n'a d'ailleurs pas réussi à nous convaincre que, sur ce dernier point, il existait un usage international quelque peu déterminé dans un sens différent. L'usage relatif à l'égalité de traitement des fonctionnaires d'organisations internationales et des diplomates, que le requérant a notamment invoqué, ne saurait lui venir en aide ici. Le fait que le texte de la disposition en cause n'est pas susceptible de fonder une égalité de traitement en ce sens ne peut pas, selon nous, faire obstacle à l'application d'un tel critère, à condition que l'existence d'un tel usage international soit effectivement prouvée. Toutefois, nous estimons que, comme la Commission l'a souligné à bon droit, le fait qu'il existe bien une obligation à la charge des institutions des Communautés européennes de verser les salaires de leur personnel dans la monnaie de l'État dans lequel celui-ci exerce ces fonctions (voir article 63, alinéa 1, du statut et article 17, alinéa 1, de l'annexe VII au statut), obligation qui n'existe pas en revanche pour les représentations diplomatiques étrangères, fournit un argument déterminant à l'encontre d'une telle égalité de traitement.

Nous sommes de nouveau d'accord avec le requérant lorsqu'il considère que le cadre international dans lequel il faut en principe interpréter la notion de «facilités reconnues» n'exclut pas de se référer en premier lieu aux usages de l'État membre concerné. Toutefois, à cet égard, il est incontestable que la Belgique applique la même réglementation aux autres organisations internationales établies sur le territoire belge. L'argument avancé par le requérant selon lequel, avant le 21 décembre 1981, la Belgique appliquait un régime différent aux fonctionnaires des organisations internationales ne nous semble pas déterminant. L'article 12, lettre c), ne saurait être interprété en ce sens qu'il interdit aux États membres d'adapter leurs réglementations monétaires ou de change à des circonstances modifiées ou à d'autres faits nouveaux.

Nous n'estimons pas non plus que la demande du requérant puisse être accueillie sur le fondement de l'analyse plus approfondie qu'il a donnée du point e) de son moyen, celui-ci devant être considéré comme un développement plus complet de la violation prétendue de l'article 12, lettre c), du protocole. On ne saurait parler d'une violation du principe d'égalité en ce sens, puisque le requérant n'a pas démontré que l'usage international appliqué à d'autres organisations internationales revient à ce que dans des circonstances similaires (en particulier en présence d'un double régime de taux de change similaire et en présence d'une pratique de versement de salaires simi-

laire), les agents intéressés bénéficient d'une liberté totale de transfert en recourant au marché de change réglementé.

4.3. Le devoir d'assistance eu égard aux réglementations litigieuses en l'espèce

Après les remarques générales relativement à l'article 24 du statut et à l'article 12, lettre c), du protocole, qui précèdent, nous aborderons maintenant la question de savoir dans quelle mesure le requérant prétend à bon droit qu'en l'espèce la Commission a manqué à ses obligations au titre du devoir d'assistance.

Les pièces du dossier permettent d'établir qu'après avoir été saisie de nombreuses réclamations et de demandes d'assistance relativement à la réglementation du 21 décembre 1983, la Commission a fait les démarches souhaitées pour obtenir une adaptation de la réglementation en cause. En définitive, le requérant prétend exclusivement à cet égard que la réglementation du 1er juin 1982 qui a résulté de ces démarches reste encore insatisfaisante.

Nous avons déjà observé que ni l'article 12, lettre c), du protocole ni le statut ne mettent les fonctionnaires à l'abri de dispositions monétaires ou de change qui portent atteinte tout au plus à leurs intérêts individuels mais non pas aux intérêts des institutions communautaires. C'est pourquoi le devoir d'assistance de la Commission n'implique en aucun cas qu'elle ait aussi une obligation de coopération en vue de voir rétablir la possibilité d'effectuer des opérations d'arbitrage comme elles ont été décrites précédemment.

Il reste alors à examiner ce qui suit:

a) la déclaration requise du fonctionnaire selon laquelle il reconnaît avoir «l'obligation de recevoir sa rémunération soit pas le débit d'un compte convertible, soit en monnaies étrangères à céder obligatoirement dans les huit jours à une banque agréée au marché réglementé» et

b) l'engagement décrit de façon très générale que le fonctionnaire doit prendre et qui tend à ce que celui-ci s'abstienne de «toute opération tendant à détourner lesdites dispositions».

En ce qui concerne le point a), la Commission a fait observer à bon droit, renvoyant en cela au passage mentionné précédemment de l'article 63 du statut, qu'elle ne fait aucun versement au titre de salaires en devises étrangères aux fonctionnaires en fonction en Belgique ou au Luxembourg. C'est pourquoi cette partie de l'engagement auquel les fonctionnaires doivent souscrire ne revêt aucune importance pratique pour le requérant. L'autre obligation selon laquelle le fonctionnaire reçoit sa rémunération par le débit d'un compte convertible ne saurait, de par sa nature, être considérée comme un désavantage pour les fonctionnaires et les Communautés.

En ce qui concerne le point b), il ressort d'une édition spéciale des Infor-Rapides du 22 juin 1982, que le requérant a produite à l'audience, que la formule utilisée qui est effectivement très générale, vise en fait exclusivement les opérations d'arbitrage mentionnées précédemment, comme le confirme la lettre du ministre des finances et du commerce extérieur belge, du 30 mars 1982, ainsi que la lettre de l'IBLC, du 1er juin 1982, toutes deux citées dans cette édition. Selon nous, la lettre du ministre belge compétent décrit les opérations d'arbitrage de façon suffisamment claire pour dispenser la Commission de son obligation au titre de l'article 24 du statut de formuler des objections à la réglementation proposée. L'arrêt de la Cour pourrait prendre acte de ces interprétations

authentiques. On ne pourrait envisager une interprétation différente à cet égard que si, dans des cas concrets, contrairement à ce que les fonctionnaires peuvent escompter, les autorités belges ou luxembourgeoises tentaient de mettre à la charge de ceux-ci des obligations susceptibles de porter atteinte indirectement au bon fonctionnement des institutions des Communautés européennes. Il n'est pas contesté que jusqu'à présent, la Commission n'a reçu aucune plainte concrète en ce sens. Le requérant n'a pas explicité la violation de l'article 17 de l'annexe VII au statut, sur laquelle il se fonde au point d) du moyen avancé, de sorte que nous sachions clairement de quelles violations concrètes il fait grief à la Commission à cet égard. Dans son intervention, le gouvernement belge a fait observer à bon droit que le point a) de la déclaration requise des fonctionnaires n'affecte en rien les possibilités de transfert au titre de l'article 17 de l'annexe VII au statut.

En conséquence, il convient également de rejeter le point d) et, combinés à celui-ci, les points b) et e) du seul moyen soulevé par le requérant.

5. Conclusion

Sur la base de notre analyse du bien-fondé des différents chefs de conclusions formulés par le requérant et du seul moyen soulevé (pour le premier chef de demande voir le point 3, pour les points a) et c) du moyen, voir le point 2, et pour les points b), d) et e), voir le point 4 des présentes conclusions — les conclusions partielles étant à chaque fois soulignées —), nous concluons à ce que la Cour

5.1. rejette le recours,

5.2. condamne chacune des parties et chacun des intervenants à supporter ses propres frais.