Dans l'affaire 28/83,

SANDRO FORCHERI, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, représenté par Me E. Lebrun, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, chez Me T. Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

partie requérante,

soutenu par

MM. LUIGI CASELLA, ENRICO OSIO, MME CORNELIA OUD ET M. JAN ROBERT DE RIJK, fonctionnaires de la Commission, assistés et représentés par Me E. Lebrun, ayant également élu domicile à Luxembourg, chez Me T. Biever,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique principal, M. B. Paulin, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. O. Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE BELGIQUE, représenté par Me Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

ayant pour objet:

— la condamnation de 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 la rémunération du requérant, versée en francs belges convertibles par la Commission;

— l'annulation de la décision implicite de rejet de la réclamation introduite par le requérant le 29 juillet 1982 et, pour autant que de besoin, l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande d'assistance introduite le 8 février 1982,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. K. Bahlmann, président de chambre, MM. P. Pescatore et O. Due, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. La réglementation belgo-luxembourgeoise en matière d'opérations de change se caractérise par l'existence de deux marchés des changes distincts, à savoir, d'une part, un marché réglementé où les marges de fluctuations des francs belge et luxembourgeois par rapport à d'autres monnaies sont maintenues dans certaines limites, du fait de l'intervention de la Banque nationale de Belgique, et d'autre part, un marché libre où le cours résulte du jeu de l'offre et de la demande, à l'exclusion de toute intervention de la Banque nationale. Il en résulte que les taux de change pratiqués sur les deux marchés se développent séparément, le cours des monnaies étrangères sur le marché libre étant en règle générale plus élevé que celui sur le marché réglementé.

Les autorités belgo-luxembourgeoises ont toutefois estimé que l'application telle quelle de la réglementation concernant le fonctionnement de ces marchés réglementé et libre aux fonctionnaires des Communautés qui ne sont pas ressortissants belges ou luxembourgeois n'était pas équitable. Elles ont donc conçu un régime spécial à l'intention de ces fonctionnaires. Au début, ce régime ouvrait auxdits fonctionnaires la possibilité d'obtenir des autorisations de transférer à partir d'un compte «normal», c'est-à-dire tel qu'il peut être ouvert par les résidents belges («régnicoles») ou luxembourgeois, des avoirs vers l'étranger et d'acheter des devises sur le marché réglementé, à la seule condition que ne soient pas utilisés à cette fin des montants supérieurs à une partie déterminée du traitement payé par la Communauté. En vue de faciliter le contrôle, il a été décidé, au début des années 70, d'instaurer des comptes étrangers convertibles spéciaux, à l'aide

desquels pouvaient être effectuées toutes les opérations de change sur le marché réglementé. Ces comptes ne pouvaient être alimentés que par les traitements versés par les Communautés et par des montants tranférés à partir d'autres comptes convertibles.

En fait, il était devenu courant que de nombreux fonctionnaires utilisent les possibilités offertes par les comptes étrangers convertibles spéciaux pour acheter sur le marché réglementé des devises étrangères qu'ils revendaient immédiatement sur le marché libre («arbitrage»), tirant ainsi profit de l'écart entre les deux cours («prime de change»).

Pour mettre fin à cette pratique, l'Institut belgo-luxembourgeois des changes (IBLC) a modifié, le 21 décembre 1981, le système existant de telle sorte que dorénavant les comptes convertibles spéciaux ne pouvaient être alimentés, sans autorisation particulière, qu'à concurrence de 25 % des sommes versées à titre d'émoluments, ce qui avait pour effet de limiter la possibilité d'acheter librement les monnaies étrangères sur le marché réglementé à ce pourcentage.

Cette nouvelle réglementation a toutefois eu pour conséquence de priver les fonctionnaires de la pleine possibilité de décider de l'utilisation de leur traitement, soit sur le territoire de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), soit à l'exérieur de celui-ci, et de bénéficier, dans ce dernier cas, du marché réglementé. A la suite de ces mesures, les institutions de la Communauté ont été saisies de nombreuses demandes d'assistance, puis de réclamations au sens de l'article 90 du statut. Aussi les institutions communautaires ont-elles entrepris des démarches auprès de l'IBLC, pour que soit rétablie la possibilité, pour les fonctionnaires non belges et non luxembourgeois, de faire verser la totalité de leur traitement sur un compte convertible.

Le 1er juin 1982, l'IBLC a publié une circulaire disant que lesdits fonctionnaires étaient de nouveau autorisés à faire porter la totalité de leur traitement au crédit d'un compte étranger convertible spécial, à condition toutefois que l'institution qui les emploie contresigne une déclaration par laquelle le titulaire du compte reconnaît avoir connaissance qu'«il a l'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 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.»

A défaut de souscrire cet engagement, les titulaires de comptes étrangers convertibles spéciaux restent soumis aux dispositions du 21 décembre 1981, rappelées plus haut.

2. Le requérant, M. Sandro Forcheri, de nationalité italienne, est fonctionnaire à la Commission.

Considérant les dispositions de l'IBLC en date du 21 décembre 1981 comme illégales et portant atteinte à son statut de fonctionnaire des Communautés européennes, il a introduit auprès de la Commission, le 8 février 1982, une demande d'assistance sur la base de l'article 24 du statut. Cette demande n'a jamais reçu de réponse.

En outre, comme le requérant estime que l'engagement proposé à la suite de la circulaire de l'IBLC du 1er juin 1982 est inacceptable, que cette procédure alternative est toujours illégale et que la Commission n'a pas donné une suite satisfaisante à sa demande d'assistance, il a déposé, le 29 juillet 1982, une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Cette réclamation étant également restée sans réponse, le requérant a, par requête enregistrée au greffe de la Cour le 23 février 1983, introduit le présent recours.

3. Par ordonnance de la Cour (deuxième chambre) du 14 juillet 1983, quatre fonctionnaires de la Commission, à savoir MM. Luigi Casella, Enrico Osio, Mme Cornelia Oud et M. Jan Robert De Rijk ont été admis à intervenir à l'affaire à l'appui des conclusions de la partie requérante. Enfin, par une autre ordonnance de la Cour (deuxième chambre) datée du même jour, le gouvernement du royaume de Belgique a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

4. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préablable.

II — Conclusions des parties

Le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

à titre principal:

— déclarer le recours recevable et fondé;

— en conséquence,
condamner la défenderesse à prendre toutes mesures qui s'imposent pour que soit rétablie à 100 %, avec effet rétroactif au 1er février 1982, la convertibilité de la rémunération du requérant versée en francs belges convertibles par la défenderesse; annuler la décision implicite de rejet de la réclamation du requérant, introduite le 29 juillet 1982 et, pour autant que de besoin, annuler la décision implicite de rejet de la demande d'assistance introduite par le requérant le 8 février 1982;

— condamner la défenderesse aux dépens;

à titre subsidiaire:

— ordonner la production, par la défenderesse, du ou des procès-verbaux relatifs à l'accord donné par elle sur la seconde décision de l'IBLC.

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

— déclarer le recours non fondé;

— condamner le requérant aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

Introduction

1. Le *requérant* invoque un moyen unique, pris de la méconnaissance et/ou de la violation:

a) du traité CEE, notamment de ses articles 67 et 169;

b) du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (ci-après dénommé le protocole), notamment de son article 12, lettre c);

c) de la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (JO p. 921), telle que modifiée par la deuxième directive du Conseil, du

18 décembre 1962 (JO 1963, p. 62), notamment de son article 1;

d) du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, notamment de son article 24, ainsi que de l'article 17 de son annexe VII;

e) des règles et principes généraux de droit, notamment des principes d'égalité et de justice distributive, et du devoir de sollicitude.

Le grief du requérant consiste à dire, d'une part, que par les décisions litigieuses de l'IBLC, l'État belge a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et/ou du droit dérivé de celui-ci et a porté atteinte au statut du requérant et, d'autre part, que la défenderesse, ayant l'obligation de veiller au respect des dispositions du traité et/ou de celles arrêtées en vertu de ce dernier et ayant, entre autres, un devoir d'assistance à l'égard de ses fonctionnaires et agents, y compris envers le requérant, n'a pas pris toutes les mesures qui s'imposaient pour que soient annulées lesdites décisions, s'associant ainsi, d'une certaine façon, à la mise en œuvre de la décision de l'IBLC faisant l'objet de la circulaire du 1er juin 1982.

2. La *Commission* objecte que toutes les mesures dont le requérant se plaint sont l'œuvre des autorités belges et non de la Commission.

L'attitude de la Commission en ce qui concerne le versement des rémunérations à ses agents n'aurait pas changé, ni depuis le 21 décembre 1981, ni depuis le 1er juin 1982. En effet, elle se serait bornée à virer, de ses comptes aux comptes indiqués par ses agents, les rémunérations et allocations diverses en francs belges ou luxembourgeois, sans qualifier autrement cette monnaie. Le partage de cette somme entre un compte étranger convertible spécial et un compte assimilé régnicole serait effectué par les établissements bancaires, la Commission n'intervenant d'aucune façon dans cette opération. Elle n'aurait d'ailleurs pas le pouvoir de le faire.

Sur la recevabilité

1. Sans mettre en doute la recevabilité du recours, la *Commission* fait valoir que les conclusions de la requête sont, pour partie, irrecevables ou excessives, la Commission étant tout à fait incapable, en droit comme en fait, de prendre «toutes mesures qui s'imposent pour que soit rétablie à 100 %, avec effet rétroactif, ... la convertibilité de la rémunération du requérant versée en francs belges convertibles par la défenderesse». Les pouvoirs de la Commission se borneraient à ordonner le virement des sommes susceptibles de bénéficier de la convertibilité, le reste relevant des autorités belgo-luxembourgeoises et des autorités des établissements bancaires soumis à ces autorités.

Selon la Commission, le recours ne peut se comprendre que comme posant les questions suivantes:

1) La Commission s'est-elle dûment acquittée de son devoir d'assistance en réagissant suffisamment vite et avec suffisamment d'efficacité pour venir en aide à ses agents dont la situation avait été perturbée par la décision de l'IBLC du 21 décembre 1981?

2) La Commission pouvait-elle se contenter des mesures instaurées par l'IBLC en juin 1982 ou avait-elle le devoir de poursuivre ses efforts pour

obtenir des autorités belges des mesures encore plus favorables?

De ce fait, les conclusions du requérant ne pourraient que se réduire à deux éléments, à savoir la constatation de la carence de la Commission et, éventuellement, la condamnation à une indemnité.

Même dans ce contexte restreint, le requérant ne serait pas en droit de discuter de l'emploi, par la Commission, de toute la gamme de moyens qui s'offrent à elle et, en particulier, de la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 169 du traité contre les deux États concernés, l'acte par lequel la Commission refuse d'ouvrir la procédure en manquement contre un État membre n'étant susceptible de faire l'objet ni d'un recours en annulation ni d'un recours en carence (voir arrêt de la Cour du 1er mars 1966, Lütticke, 48/65, Recueil 1966, p. 28). Au surplus, la Commission se bornerait d'une manière générale, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 169 du traité, à demander à la Cour la constatation du manquement d'État, ce qui ne donnerait de toute façon pas satisfaction au requérant. Enfin et surtout, la Commission persiste à considérer que, sur le fond, les nouvelles mesures de l'IBLC ne sont pas juridiquement critiquables.

2. Le *requérant,* tout en admettant que les décisions litigieuses de l'IBLC ne sont pas l'œuvre de la défenderesse mais d'un État membre, souligne que la défenderesse a, entre autres, un devoir d'assistance vis-à-vis de ses fonctionnaires et l'obligation de veiller à ce que soit respecté, notamment, le protocole. En vertu de ces devoir et obligation, le requérant, qui allègue que les décisions litigieuses de l'IBLC le concernant directement sont illégales en droit communautaire, pourrait exiger que la défenderesse mette en œuvre tous les moyens nécessaires et disponibles pour que ces décisions soient supprimées rétroactivement. Comme le requérant estime que la défenderesse n'a pas, en fait, mis en œuvre tous ces moyens, il est d'avis que sa conclusion visant à ce que la défenderesse soit condamnée «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 défenderesse», est recevable, indépendamment de la question de savoir s'il pourrait exiger aussi que soit mis en œuvre l'ultime moyen dont dispose la défenderesse, à savoir le recours en manquement.

Quant à ce dernier moyen, le requérant souligne le caractère spécial du présent recours, à savoir un recours de pleine juridiction, fondé sur les articles 179 du traité et 91 du statut et, partant, introduit par un fonctionnaire vis-à-vis duquel la Commission a des devoirs et obligations spécifiques. Selon le requérant, un fonctionnaire qui se plaint d'actes d'un État membre, illégaux au regard du droit communautaire et qui non seulement le concernent directement mais portent encore atteinte à son statut, est en droit d'exiger de la défenderesse qu'à défaut d'avoir obtenu autrement la suppression de ces actes, elle mette en œuvre la procédure en manquement ou en tout cas, subsidiairement, la phase précontentieuse de celle-ci. Le requérant ajoute que si la Cour juge que l'État membre a effectivement manqué à une des obligations qui

lui incombent en vertu du traité, cet État est, en vertu de l'article 171 de ce dernier, tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Par conséquent, par le biais de cette procédure, la défenderesse serait en mesure d'obtenir le résultat recherché par le requérant.

Le requérant conclut que la défenderesse considère à tort la conclusion incriminée de la requête comme étant irrecevable ou excessive.

Sur le fond

A — Sur la légalité des nouvelles mesures de l'IBLC

i) L'argumentation du requérant

a) Le *requérant* souligne qu'aux termes de l'article 12, lettre c), du protocole, les fonctionnaires et autres agents des Communautés jouissent, sur le territoire de chacun des États membres, en ce qui concerne les réglementations monétaires et de change, des facilités reconnues par l'usage aux fonctionnaires des organisations internationales. Comme le démontrerait, notamment, la situation antérieure au 21 décembre 1981, décrite ci-dessus, lesdites facilités impliqueraient la libre convertibilité en monnaies étrangères des rémunérations que les institutions communautaires versent à leurs fonctionnaires et agents en francs belges convertibles.

Or, les deux décisions litigieuses de l'IBLC porteraient atteinte auxdites facilités et, partant, méconnaîtraient les prescriptions de l'article 12, lettre c), du protocole. En effet, la première décision limiterait à 25 % la part des rémunérations qui peut être portée sur un compte étranger convertible spécial, et la seconde décision présupposerait un engagement déterminé, qui serait inacceptable en ce qu'il implique, pour le fonctionnaire ou agent, qu'il se soumette au contrôle des changes assorti de sanctions pénales et qu'il laisse la détermination des opérations jugées illicites à l'appréciation de l'IBLC. Au surplus, le fonctionnaire serait obligé de céder dans les huit jours à une banque agréée au marché réglementé les rémunérations reçues en monnaie étrangère, cette obligation frappant ainsi même les montants transférés directement en devises par les institutions sur la base de l'article 17 de l'annexe VII du statut.

b) Le requérant relève qu'en vertu de l'article 1 de la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, les États membres sont tenus d'accorder «toute autorisation de change requise pour la conclusion ou l'exécution des transactions et pour les transferts entre résidents des États membres, afférents aux mouvements de capitaux» relatifs, entre autres, aux transferts, en cours de séjour, des économies des travailleurs. De plus, les opérations visées seraient à effectuer «sur la base des cours de change pratiqués pour les paiements relatifs aux transactions courantes», autrement dit au taux de change officiel, à savoir le taux de change sur le marché réglementé.

En conséquence, dans la mesure où les décisions de l'IBLC auraient pour résultat de soumettre tout ou partie des opérations visées au marché libre, dont le taux de change ne serait pas officiel et désavantageux par rapport au taux de change officiel, il y aurait méconnaissance de l'article 1 de ladite directive et, en quelque sorte, mesure d'effet équivalant à une restriction du transfert.

c) Selon le requérant, les décisions litigieuses de l'IBLC violent le principe d'égalité, en ayant pour effet de placer les fonctionnaires et agents des Communautés européennes en fonction en Belgique ou au Luxembourg dans une situation inégale par rapport aux ressortissants de la Communauté qui dépendent d'un organisme international ou d'un gouvernement étranger et qui exercent leurs fonctions dans un pays autre que la Belgique ou le Luxembourg, ressortissants pour lesquels aucune restriction de change sur leurs rémunérations n'est imposée par les autorités compétentes.

Au surplus, même en Belgique ou au Luxembourg, les décisions de l'IBLC seraient appliquées de façon différente aux diverses catégories de personnes. En fait, seuls les fonctionnaires internationaux y seraient soumis, tandis que les diplomates ne le seraient pas.

d) Par ailleurs, les décisions litigieuses aboutiraient à une appropriation indue de la part de l'État belge. En effet, les rémunérations des fonctionnaires et agents des Communautés proviendraient de ressources propres de ces dernières. Or, du fait de la transformation autoritaire et unilatérale de montants convertibles en montants non convertibles, en exécution de la décision de l'IBLC du 21 décembre 1981, les autorités belges réaliseraient une opération illégale aux frais du contribuable européen.

e) Enfin, le requérant souligne que le but poursuivi par les décisions de l'IBLC est de mettre fin aux opérations dites d'arbitrage, opérations que le requérant «ne revendique nullement le droit de réaliser». Or, les décisions ne se limiteraient pas, en réalité, à une solution technique adéquate permettant d'éviter des opérations d'arbitrage strictement définies. En outre, il ne serait certes pas nécessaire de porter atteinte au statut d'étranger des fonctionnaires et agents des institutions communautaires. En conséquence, la réglementation incriminée serait contraire au principe de proportionnalité.

ii) L'argumentation de la Commission

La *Commission* estime, en premier lieu, qu'une discussion détaillée des moyens rappelés ci-dessus ne s'impose pas. Selon elle, il s'agit seulement de savoir si les nouvelles mesures de l'IBLC appellent une seconde intervention de sa part. En conséquence, il suffirait d'examiner ces mesures et de rechercher si elles contiennent encore des aspects critiquables. Ces mesures comporteraient essentiellement deux éléments, à savoir, d'une part, le rétablissement de la convertibilité pour l'intégralité de la rémunération et, d'autre part, la signature, par les titulaires de comptes convertibles, de la déclaration indiquée ci-dessus. Or, aucun de ces deux éléments n'appellerait des observations, vu que, en eux-mêmes, ils ne feraient pas grief au requérant. D'ailleurs, le requérant se bornerait à critiquer la «déclaration» en ce qu'elle se réfère à l'interdiction de l'arbitrage.

a) En ce qui concerne les moyens invoqués par le requérant, la Commission conteste que l'article 12, lettre c), du protocole donne le droit au requérant de réaliser l'arbitrage. Le fait qu'une pratique en ce sens ait été tolérée dans le passé ne saurait en aucun cas être constitutif en droit, la couverture des dépenses courantes d'un fonctionnaire affecté en Belgique ou au Luxembourg ne nécessitant pas que celui-ci soit en mesure d'ef-

fectuer des opérations d'arbitrage. En effet, ajoute la Commission, l'article 12, lettre c), du protocole postule seulement qu'un fonctionnaire dont le pays d'origine n'est pas la Belgique ou le Luxembourg puisse effectuer librement des transferts vers son pays d'origine, ou ailleurs à l'étranger, par l'intermédiaire de son compte convertible.

La Commission rappelle qu'en vertu de l'article 18 du protocole — et de l'article 23 du statut des fonctionnaires —, les privilèges, immunités et facilités sont accordés aux fonctionnaires et autres agents des Communautés exclusivement dans l'intérêt de ces dernières. La Commission ajoute que l'article 23 du statut prévoit que «sous réserve des dispositions [du protocole], les intéressés ne sont pas dispensés de s'acquitter de leurs dispositions privées, ni d'observer les lois et les règlements de police en vigueur».

La Commission conclut qu'en l'espèce, il n'y a aucune violation du protocole.

b) En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 1 de la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (tel que modifié ultérieurement), la Commission soutient que ce moyen est, en tout cas, dépourvu de pertinence puisque la convertibilité est rétablie.

c) La Commission rappelle que le système monétaire européen ne s'applique dans toute sa rigueur qu'à six États membres, dont la Belgique et le Luxembourg, qui ne l'appliquent d'ailleurs qu'à certaines transactions. La Commission conclut que, dans ces circonstances, il n'y a pas d'unité du régime des taux de transfert ni, partant, d'inégalité de traitement des fonctionnaires des Communautés européennes par rapport aux ressortissants de la Communauté qui dépendent d'un organisme international et exercent leurs fonctions dans un pays autre que la Belgique ou le Luxembourg.

La Commission ajoute que la nouvelle réglementation de l'IBLC est, à sa connaissance, appliquée à tous les fonctionnaires internationaux en poste en Belgique ou au Luxembourg qui se trouvent dans la même situation que les fonctionnaires de la Communauté. En ce qui concerne en particulier les diplomates, la Commission relève que l'article 12, lettre c), du protocole ne les mentionne pas. Du reste, le requérant ne devrait pas perdre de vue une contrainte qui ne s'appliquerait pas forcément aux diplomates ou à d'autres fonctionnaires internationaux, à savoir la disposition de l'article 63 du statut, selon laquelle la rémunération des fonctionnaires des Communautés européennes «est payée dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions». Par conséquent, on ne saurait pas davantage estimer qu'il y a traitement inégal entre les fonctionnaires ou agents des Communautés en fonction en Belgique ou au Luxembourg et les autres ressortissants de la Communauté en poste dans ces pays et dépendant d'autres organismes internationaux ou de gouvernements étrangers.

d) En ce qui concerne l'affirmation du requérant selon laquelle des décisions de l'IBLC aboutissent à une appropriation indue de la part de l'État belge, la Commission souligne, notamment, que cette question n'a aucun rapport avec la situation individuelle du requérant.

e) Enfin, la Commission conteste que la réglementation incriminée soit contraire au principe de proportionnalité. Pour la Commission, la réglementation semble, au contraire, épouser correctement la situation juridique qui prévaut dans la mesure où elle permet des libres transferts et une convertibilité intégrale

pour toutes les opérations qui requièrent ces facilités.

B — Sur le devoir d'assistance de la Commission

i) L'argumentation du requérant

Selon le requérant, la Commission, en présence de la situation illégale décrite ci-dessus et créée par les décisions litigieuses de l'IBLC, n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour que lesdites décisions soient supprimées. En effet, la Commission non seulement ne serait plus intervenue après la seconde décision de l'IBLC de juin 1982, mais elle aurait apporté une collaboration active à l'élaboration et, en tout cas, à l'exécution de cette décision, en acceptant de revêtir, de son contreseing, l'engagement à souscrire par ses fonctionnaires et agents.

En conséquence, le requérant conclut que la Commission a manqué à son devoir d'assistance envers ses fonctionnaires.

ii) L'argumentation de la Commission

La Commission souligne que les obligations qu'impose le devoir d'assistance sont bien des obligations de moyen et non des obligations de résultat. Or, dès que les premières mesures de l'IBLC auraient été portées à sa connaissance, fin décembre 1981, la Commission, qui considérait que les modalités arrêtées pour atteindre l'objectif légitime de mettre fin à la pratique abusive de l'arbitrage étaient excessivement rigides et disproportionnées par rapport à l'objectif à atteindre, serait immédiatement intervenue auprès de l'IBLC et auprès des autorités belges en général. Par la suite, elle n'aurait cessé ses efforts qu'au moment où l'IBLC a pris de nouvelles mesures, jugées par elle satisfaisantes, en juin 1982. (Ces mesures rétablissaient la convertibilité intégrale des rémunérations, sauf en ce qui concerne l'arbitrage, que la Commission persiste à considérer comme indéfendable). La terminologie utilisée par l'IBLC dans cette dernière décision serait peut-être critiquable sur certains points, mais en pratique le nouveau dispositif mis en place par l'IBLC n'aurait pas — à la connaissance de la Commission — donné lieu à des difficultés concrètes ni, en tout cas, à des situations incompatibles avec le droit communautaire. La Commission soutient qu'elle suit régulièrement l'évolution de la situation et qu'elle ne manquerait pas de réagir comme il convient s'il lui apparaissait que l'IBLC applique les mesures actuelles d'une manière non conforme au droit communautaire.

Comme un délai de cinq mois pour obtenir d'une administration nationale qu'elle revienne sur l'essentiel de mesures, qu'elle croit légitimes, serait extrêmement court, la Commission en conclut qu'elle s'est, en l'occurrence, dûment acquittée de son devoir d'assistance envers le requérant.

Les observations des parties intervenantes

1. *MM. Luigi Casella, Enrico Osio* et *Jan Robert De Rijk* ainsi que *M^me^ Cornelia Oud* demandent à la Cour de condamner la Commission aux dépens de la procédure en intervention.

2. Le *gouvernement belge* rappelle que jusqu'à la première décision de l'IBLC en décembre 1981, les fonctionnaires et agents des Communautés parvenaient, en se livrant à une opération très simple d'arbitrage entre le marché réglementé et le marché libre, rendue possible par l'accès qui leur était ouvert à un compte convertible, à accroître de manière

substantielle leurs revenus. Or, les achats de monnaies étrangères contre des francs belges sur le marché réglementé, réalisés uniquement dans un but de lucre, se seraient opérés aux dépens des réserves de change de la Banque Nationale de Belgique et auraient rendu plus difficiles et plus coûteuses les opérations de soutien du franc belge. Au surplus, ces arbitrages auraient eu pour résultat que les dépenses courantes de consommation des fonctionnaires dans l'UEBL étaient payées à l'aide de francs obtenus par la cession de monnaies étrangères sur le marché libre, alors que ces dépenses, dans la mesure où elles impliquaient des importations, auraient dû finalement être couvertes par la Belgique au moyen des réserves de change du pays, c'est-à-dire de monnaies étrangères acquises sur le marché réglementé.

Le gouvernement souligne que le requérant reconnaît lui-même que le but des décisions litigieuses de l'IBLC, étant de mettre fin aux opérations d'arbitrage, pouvait être considéré comme non illégitime. Le requérant voudrait cependant limiter la notion d'arbitrage à la forme très simple que celui-ci prenait avant que l'IBLC n'arrête ses décisions, ce qui serait inacceptable pour le gouvernement belge. Il ne s'agirait pas pour celui-ci de s'opposer à une quelconque technique, mais bien d'empêcher tout usage d'un compte convertible qui aboutisse à ce que le détenteur de ce compte puisse tout à la fois affaiblir le franc belge et bénéficier pour ses dépenses dans l'UEBL des mesures de défense prises par les autorités monétaires et dont elles assument le coût.

Un tel objectif aurait été atteint par la mise en place d'un système comportant un minimum de restrictions indispensables, imposées à l'usage des comptes convertibles ouverts aux fonctionnaires européens.

Si la seconde décision de l'IBLC présuppose, pour le fonctionnaire et agent, la souscription d'un engagement déterminé, le gouvernement estime que la rédaction de celui-ci est suffisamment claire pour empêcher les abus que semble craindre le requérant. En ce qui concerne les obligations spécifiques comprises dans cet engagement, le gouvernement souligne, notamment, qu'il s'agit d'interdire non pas l'une ou l'autre technique d'arbitrage, mais bien un résultat qui, s'il était atteint auparavant par une forme élémentaire, pourrait l'être demain par une combinaison plus élaborée. C'est ce qui expliquerait que l'engagement ne contient pas une énumération exhaustive des pratiques susceptibles d'aboutir au résultat interdit. En outre, l'engagement prévoirait qu'en cas de manquement à ses obligations, le fonctionnaire (ou agent) s'expose à une action possible de l'IBLC, c'est-à-dire au dépôt d'une plainte entre les mains du ministère public; au cas où celui-ci décide de poursuivre, il appartiendrait aux cours et tribunaux — et non à l'IBLC — de se prononcer sur l'existence d'une infraction et sur ses conséquences pénales et civiles. Enfin, le gouvernement note que l'obligation pour le fonctionnaire de céder, dans les huit jours, sur le marché réglementé sa rémunération payée en monnaie étrangère ne concerne nullement les fonds transférés par le fonctionnaire ou agent en vertu de l'article 17 de l'annexe VII du statut. Le gouvernement rappelle que l'engagement précise nettement les limites fixées à l'usage du compte convertible en vue de l'achat de monnaies étrangères, ces opérations étant autorisées dans la

mesure où elles sont nécessaires pour satisfaire toute obligation encourue ou pour constituer une épargne.

En conséquence, le gouvernement belge demande à la Cour de déclarer le recours non fondé et de condamner le requérant aux dépens de son intervention.

IV — Procédure orale

A l'audience du 19 janvier 1984, le requérant et les intervenants au soutien du requérant, représentés par Me E. Lebrun, ainsi que la Commission et le gouvernement belge en tant qu'intervenant au soutien de la Commission, représentés respectivement par M. B. Paulin, en qualité d'agent, et par Me A. Vandenvasteele, ont été entendus en leurs observations orales.

A l'audience, le gouvernement belge a précisé que l'engagement à souscrire par le fonctionnaire vise uniquement à s'assurer que le fonctionnaire, pour ses dépenses courantes effectuées, le cas échéant, en Belgique ou au grand-duché de Luxembourg, ne cherche pas, par des transactions monétaires, à accroître artificiellement les montants en francs belges dont il dispose. Au contraire, l'engagement n'empêcherait nullement tous paiements de frais à l'étranger, y inclus les libéralités.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 février 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 février 1983, M. Sandro Forcheri, fonctionnaire à la Commission des Communautés européennes et ressortissant italien, a introduit un recours visant, d'une part, à faire condamner la Commission à prendre toutes mesures qui s'imposent pour que soit rétablie à cent pour cent, avec effet rétroactif au 1er février 1982, la convertibilité de la rémunération du requérant, d'autre part, à l'annulation de la décision implicite de rejet de sa réclamation introduite le 29 juillet 1982 et, pour autant que de besoin, à l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande d'assistance introduite le 8 février 1982.

2 Il convient de rappeler qu'il existe deux marchés des changes distincts concernant les francs belge et luxembourgeois, à savoir, d'une part, le marché réglementé où les marges de fluctuation par rapport aux autres monnaies sont maintenues dans certaines limites, du fait de l'intervention des banques centrales, et, d'autre part, le marché libre où le cours résulte du jeu de l'offre et de la demande, à l'exclusion de toute intervention de ces banques. Les taux de change pratiqués sur les deux marchés se développant donc séparément, les cours des monnaies étrangères sur le marché libre sont

souvent plus élevés que ceux sur le marché réglementé. Les textes réglementaires en la matière énumèrent les opérations et les conditions dans lesquelles l'achat ou la vente de devises peut ou doit se faire, soit sur le marché réglementé, soit sur le marché libre des changes.

3 Estimant que l'application telle quelle de cette réglementation aux fonctionnaires des Communautés qui ne sont pas ressortissants belges ou luxembourgeois n'était pas équitable, les autorités belgo-luxembourgeoises ont créé, au cours des années 70, pour ces fonctionnaires, un régime spécifique sous forme de comptes étrangers convertibles spéciaux. Ces comptes présentent la particularité, d'une part, de ne pouvoir être alimentés que par les traitements et indemnités versés par la Communauté et par des montants transférés à partir d'autres comptes convertibles et, d'autre part, de permettre d'effectuer toutes les opérations de change sur le marché réglementé.

4 L'écart entre les taux de change pratiqués, respectivement sur le marché réglementé et sur le marché libre, étant en augmentation vers la fin de l'année 1981, il était devenu courant que de nombreux fonctionnaires utilisent les possibilités offertes par ces comptes convertibles pour faire des opérations dites d'«arbitrage», consistant à acheter sur le marché réglementé des devises étrangères qu'ils revendaient immédiatement après sur le marché libre, tirant ainsi un profit en francs belges ou luxembourgeois de l'écart entre les deux cours. Pour mettre fin à cette pratique, l'Institut belgo-luxembourgeois du change (IBLC) a modifié, le 21 décembre 1981, le système existant de telle sorte que les comptes convertibles spéciaux ne pouvaient plus être alimentés, sans autorisation particulière, qu'à concurrence de 25 pour cent des sommes versées à titre de traitement ou d'indemnités ce qui avait pour effet une limitation correspondante de la possibilité, pour les fonctionnaires, d'acheter librement les monnaies étrangères sur le marché réglementé.

5 A la suite de ces mesures, les institutions de la Communauté ont été saisies par leurs fonctionnaires de nombreuses demandes d'assistance, puis de réclamations au sens de l'article 90 du statut des fonctionnaires. De leur côté, les institutions ont entrepris des démarches auprès de l'IBLC pour que soit rétablie la possibilité, pour les fonctionnaires non belges et non luxembourgeois, de faire verser la totalité de leur traitement et indemnités sur un compte convertible.

6 Suite à des négociations avec les institutions communautaires, l'IBLC a, le 1er juin 1982, publié une circulaire prévoyant que lesdits fonctionnaires étaient de nouveau autorisés à faire porter la totalité de leur traitement et indemnités au crédit d'un compte étranger convertible spécial à condition toutefois qu'ils souscrivent — avec le contreseing de l'institution qui les emploie — une déclaration aux termes de laquelle le titulaire du compte convertible

«— déclare avoir connaissance . . . [qu'il] a l'obligation de recevoir sa rémunération soit par le débit d'un compte convertible, soit en monnaies étrangères à céder obligatoirement dans les huits jours à une banque agréée au marché réglementé . . .;

— a été informé que les avoirs en francs belges ou en francs luxembourgeois au crédit des comptes précités peuvent être utilisés sans restriction, soit pour effectuer tous paiements sur le territoire de l'UEBL (l'Union économique belgo-luxembourgeoise), soit en vue de l'acquisition au marché réglementé des monnaies étrangères nécessaires pour faire face en dehors du territoire de l'UEBL à toutes obligations encourues ou à la constitution d'une épargne, qu'il est disposé à justifier à la demande de l'IBLC;

— s'engage à n'utiliser les avoirs au crédit de ce compte que dans les conditions stipulées ci-dessus et s'interdit 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;

— reconnaît que tout manquement à cet engagement l'exposerait à l'action à laquelle l'IBLC pourrait recourir à son égard.»

7 A défaut de souscrire cet engagement, les titulaires de comptes convertibles restent soumis au régime introduit le 21 décembre 1981, tel qu'il a été décrit ci-dessus.

8 Le requérant, estimant que le régime du 21 décembre 1981 était illégal et portait atteinte à son statut de fonctionnaire des Communautés européennes, a introduit auprès de la Commission, le 8 février 1982, une demande d'assistance sur la base de l'article 24 du statut des fonctionnaires. Cette demande n'a jamais reçu de réponse.

9 Estimant que l'engagement proposé par la circulaire de l'IBLC du 1er juin 1982 était inacceptable, que cette procédure alternative était toujours illégale et que la Commission n'avait pas donné une suite satisfaisante à sa demande d'assistance, il a, en outre refusé de souscrire l'engagement et a déposé, le 29 juillet 1982, une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Cette réclamation étant également restée sans réponse, le requérant a introduit le présent recours.

10 Devant la Cour, le requérant a soutenu que les mesures prises par l'IBLC, respectivement le 21 décembre 1981 et le 1er juin 1982, constituent des violations, par les deux États membres, de l'article 67 du traité CEE ainsi que des directives adoptées pour la mise en œuvre de cet article. En outre, ces mesures porteraient atteinte aux facilités que l'article 12, lettre c, du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés a conférées aux fonctionnaires de celles-ci en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change. Enfin, les mesures violeraient les principes d'égalité et de justice distributive.

11 Le requérant fait valoir qu'en présence de cette situation illégale portant atteinte au statut de ses fonctionnaires, la Commission n'a pas pris les mesures qui s'imposaient. Elle aurait ainsi manqué, d'une part, à son devoir d'assistance et de sollicitude prévu notamment à l'article 24 du statut des fonctionnaires et, d'autre part, aux devoirs découlant de sa mission de «gardienne» du traité.

12 En présence de ces arguments, il convient de souligner, en premier lieu, que, dans le cadre d'un recours introduit par un fonctionnaire en vertu de l'article 179 du traité CEE, il n'appartient pas à la Cour de juger si un État membre a manqué ou non à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, ni de dire si la Commission s'est correctement acquittée de la mission de surveillance dont elle est chargée en vertu, notamment, de l'article 155 du traité.

Dans le cas d'espèce, il s'agit donc uniquement de savoir si la Commission, en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination, a manqué à son devoir d'assistance vis-à-vis d'un fonctionnaire alléguant qu'un État membre a porté atteinte aux droits que lui confère, dans l'intérêt des Communautés, son statut de fonctionnaire. C'est uniquement par rapport à cette question que l'examen des mesures nationales peut, le cas échéant, constituer un préalable.

13 En second lieu, il convient de rappeler qu'à la suite des premières mesures prises par l'IBLC en décembre 1981, la Commission a entrepris, immédiatement et conjointement avec les autres institutions communautaires, des démarches auprès de l'IBLC en vue de faire remplacer ces mesures par d'autres qui, tout en mettant fin à l'usage impropre des comptes convertibles spéciaux apportant aux fonctionnaires, par le biais des opérations d'«arbitrage», un avantage injustifié, leur conservaient la faculté d'acquérir, sur le marché réglementé, toutes les devises nécessaires pour financer leurs dépenses à l'extérieur de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. C'est à la suite de cette intervention que l'IBLC a, par sa circulaire du 1er juin 1982, introduit le système actuel qui offre à nouveau aux fonctionnaires de nationalité autre que belge ou luxembourgeoise, la possibilité de faire verser intégralement leur rémunération et indemnités sur un compte convertible spécial à la seule condition de se soumettre aux obligations stipulées dans une déclaration signée.

14 Il y a donc lieu de constater, ainsi que le requérant l'a lui même admis au cours de la procédure devant la Cour, que le présent recours pose en réalité la seule question de savoir si la Commission avait le devoir de poursuivre ses efforts en vue d'obtenir des autorités belges et luxembourgeoises la suppression ou la modification de la déclaration à souscrire par les fonctionnaires. Pour y répondre, il suffit d'examiner les griefs du requérant contre le texte de cette déclaration.

15 Ces griefs concernent les obligations de céder, à une banque agréée et au cours du marché réglementé, toute rémunération versée en monnaie étrangère, et de s'abstenir, non seulement d'opérations d'arbitrage au sens strict, mais également d'autres opérations en devises dans le but de se procurer des moyens de paiement destinés à la couverture de dépenses courantes dans l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Enfin, le requérant conteste

qu'en tant que fonctionnaire communautaire, il peut être soumis au contrôle de l'IBLC.

16 En ce qui concerne les deux premières obligations, il convient, en premier lieu, de relever qu'aux termes de l'article 63 du statut des fonctionnaires, la rémunération est payée dans la monnaie du pays où le fonctionnaire exerce ses fonctions et donc, dans le cas du requérant, en francs belges. Les seules exceptions à cette règle sont prévues par l'article 17 de l'annexe VII du statut selon lequel un fonctionnaire bénéficiant de l'indemnité de dépaysement peut transférer une partie de ses émoluments par l'entremise de son institution soit dans la monnaie de l'État membre dont il est ressortissant, soit dans celle de l'État membre dans lequel se trouve situé son domicile propre ou la résidence d'un membre de sa famille à charge.

17 En second lieu, il convient de prendre acte des déclarations que le gouvernement belge, intervenu au soutien des conclusions de la Commission, a faites au cours de la procédure devant la Cour. Il ressort de ces déclarations que l'obligation de céder des devises étrangères à une banque agréée ne s'applique nullement à la partie des émoluments transférée par l'entremise de l'institution en vertu dudit article 17 et que le droit d'acquérir des monnaies étrangères sur le marché réglementé s'étend à tout moyen de paiement nécessaire à la couverture des dépenses du fonctionnaire en dehors de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, y inclus des libéralités.

18 Il y a donc lieu de constater que les autorités monétaires belges et luxembourgeoises, par les mesures prises le 1er juin 1982, ont pleinement rétabli, conformément à l'esprit du protocole sur les privilèges et immunités, la faculté pour les fonctionnaires qui ne sont pas ressortissants belges ou luxembourgeois d'acquérir, sur le marché réglementé, toutes les devises nécessaires pour couvrir leurs dépenses en dehors de l'Union économique belgo-luxembourgeoise à la seule condition de s'abstenir de toute opération en devises ayant pour but d'augmenter la valeur en francs belges ou luxembourgeois des moyens de paiements destinés à la couverture de leurs dépenses à l'intérieur de l'union et de se soumettre au contrôle des autorités monétaires à cet égard. Une telle condition ne saurait aucunement affecter les fonctionnaires de manière à porter atteinte aux intérêts des Communautés.

19 Dans ces circonstances, on ne saurait prétendre que la Commission ait manqué à son devoir d'assistance vis-à-vis de ses fonctionnaires en ne s'étant pas opposée aux mesures prises par l'IBLC le 1er juin 1982. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

20 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci. Les fonctionnaires, MM. Luigi Casella, Enrico Osio, Jan Robert De Rijk et Mme Cornelia Oud, qui sont intervenus au soutien des conclusions du requérant, et le gouvernement belge, qui est intervenu au soutien des conclusions de la Commission, doivent supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Chacune des parties, y compris les parties intervenantes, supportera ses propres dépens.**

Bahlmann Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 mars 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la deuxième chambre
K. Bahlmann