

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 novembre 2013 (*)

«Adaptation annuelle des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et des autres agents de l'Union européenne – Statut des fonctionnaires – Recours en annulation – Communication COM(2011) 829 final – Proposition COM(2011) 820 final – Recours en carence – Présentation de propositions sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut des fonctionnaires – Abstention de la Commission – Recours devenu sans objet – Non-lieu à statuer»

Dans l'affaire C-66/12,

ayant pour objet, à titre principal, un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE et, à titre subsidiaire, un recours en carence au titre de l'article 265 TFUE, introduit le 9 février 2012,

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. M. Bauer et J. Herrmann, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenu par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, D. Hadroušek et J. Vlácil, en qualité d'agents,

Royaume de Danemark, représenté par M^{me} V. Pasternak Jørgensen et M. C. Thorning, en qualité d'agents,

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. T. Henze et N. Graf Vitzthum, en qualité d'agents,

Irlande, représentée par M^{me} E. Creedon, en qualité d'agent, assistée de M. C. Toland, BL, et M. A. Joyce, solicitor,

Royaume d'Espagne, représenté par M^{mes} N. Díaz Abad et S. Centeno Huerta, en qualité d'agents,

République française, représentée par MM. G. de Bergues, D. Colas et J.-S. Pilczer, en qualité d'agents,

République de Lettonie, représentée par M. I. Kalniņš et M^{me} A. Nikolajeva, en qualité d'agents,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^{mes} C. Wissels et M. Bulterman, en qualité d'agents,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{mes} E. Jenkinson et J. Beeko, en qualité d'agents, assistées de M. R. Palmer, barrister,

parties intervenantes,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Currall, D. Martin et J.-P. Keppenne, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par:

Parlement européen, représenté par M. A. Neergaard et M^{me} S. Seyr, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz (rapporteur), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, présidents de chambre, MM. A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader et M. C. Vajda, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 2 juillet 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 septembre 2013,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Conseil de l'Union européenne demande:

- à titre principal, l'annulation, au titre de l'article 263 TFUE,
 - de la communication de la Commission du 24 novembre 2011, fournissant un complément d'information au rapport de la Commission sur la clause d'exception du 13 juillet 2011 [COM(2011) 829 final, ci-après la «communication attaquée»], dans la mesure où la Commission européenne y refuse définitivement de présenter des propositions appropriées au Parlement européen et au Conseil sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, établi par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 (JO L 311, p. 1), dans sa rédaction résultant d'un rectificatif publié le 5 juin 2012 (JO L 144, p. 48, ci-après le «statut»), et

- de la proposition de la Commission de règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1^{er} juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, présentée le 24 novembre 2011 [COM (2011) 820 final, ci-après la «proposition attaquée»];
- à titre subsidiaire, la constatation, au titre de l'article 265 TFUE, d'une violation des traités du fait que la Commission s'est abstenue de présenter des propositions appropriées au Parlement et au Conseil sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut.

Le cadre juridique

2 L'article 65 du statut énonce:

«1. Le Conseil procède annuellement à un examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et des autres agents de l'Union. Cet examen aura lieu en septembre sur base d'un rapport commun présenté par la Commission et fondé sur la situation, au 1^{er} juillet et dans chaque pays de l'Union, d'un indice commun établi par l'Office statistique de l'Union européenne en accord avec les services nationaux de statistiques des États membres.

Au cours de cet examen, le Conseil étudie s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale de l'Union, de procéder à une adaptation des rémunérations. Sont notamment prises en considération l'augmentation éventuelle des traitements publics et les nécessités du recrutement.

2. En cas de variation sensible du coût de la vie, le Conseil décide, dans un délai maximum de deux mois, des mesures d'adaptation des coefficients correcteurs et, le cas échéant, de leur effet rétroactif.

3. Pour l'application du présent article, le Conseil statue, sur proposition de la Commission, à la majorité qualifiée prévue à l'article 16, paragraphes 4 et 5, [TUE].»

3 Aux termes de l'article 82, paragraphe 2, du statut, lorsque le Conseil décide une adaptation des rémunérations en application de l'article 65, paragraphe 1, du statut, la même adaptation s'applique aux pensions acquises.

4 En vertu de l'article 65 bis du statut, les modalités d'application des articles 64 et 65 de celui-ci sont définies à l'annexe XI dudit statut.

5 L'article 1^{er} de cette annexe, faisant partie de la section 1 du chapitre premier de celle-ci, prévoit que, aux fins de l'examen prévu à l'article 65, paragraphe 1, du statut, Eurostat établit chaque année avant la fin du mois d'octobre un rapport portant sur l'évolution du coût de la vie à Bruxelles (Belgique) (indice international de Bruxelles), sur l'évolution du coût de la vie en dehors de Bruxelles (parités économiques et indices implicites) ainsi que sur l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales de huit États membres (indicateurs spécifiques).

6 Aux termes de l'article 3 de l'annexe XI du statut, composant la section 2 du chapitre premier de cette annexe, intitulée «Modalités de l'adaptation annuelle des rémunérations et pensions»:

«1. Conformément à l'article 65, paragraphe 3, du statut, le Conseil décide avant la fin de chaque année de l'adaptation des rémunérations et pensions proposée par la Commission et fondée sur les éléments prévus à la section 1 de la présente annexe, avec effet au 1^{er} juillet.

2. La valeur de l'adaptation est égale au produit de l'indicateur spécifique par l'indice international de Bruxelles. L'adaptation est fixée en termes nets en pourcentage égal pour tous.

[...]

5. Aucun coefficient correcteur n'est applicable pour la Belgique et pour le Luxembourg. Les coefficients correcteurs applicables:

- a) aux rémunérations payées aux fonctionnaires de l'Union européenne en service dans les autres États membres et dans certains autres lieux d'affectation,
- b) [...] aux pensions des fonctionnaires versées dans les autres États membres sur la part correspondant aux droits acquis avant le 1^{er} mai 2004,

sont déterminés par les rapports entre les parités économiques visées à l'article 1^{er} et les taux de change prévus à l'article 63 du statut pour les pays correspondants.

[...]»

- 7 Le chapitre 5 de l'annexe XI du statut est intitulé «Clause d'exception». Il est composé du seul article 10 qui dispose:

«En cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée à l'intérieur de l'Union, évaluée à la lumière des données objectives fournies à cet égard par la Commission, celle-ci présente des propositions appropriées au Parlement européen et au Conseil, qui statuent selon la procédure prévue à l'article 336 [TFUE].»

- 8 Selon l'article 15, paragraphe 1, de cette annexe, les dispositions prévues à celle-ci sont applicables pour la période allant du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2012.

Les antécédents du litige

- 9 Considérant que la récente crise économique et financière survenue dans l'Union provoque une «détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union» au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut, le Conseil a, au mois de décembre 2010, demandé à la Commission de présenter, sur le fondement de cet article 10, des propositions appropriées en temps voulu pour que le Parlement et lui-même puissent les examiner et les adopter avant la fin de l'année 2011.
- 10 En réponse à cette demande, la Commission a présenté au Conseil, le 13 juillet 2011, le rapport sur la clause d'exception (article 10 de l'annexe XI du statut) [COM(2011) 440 final], dans lequel elle a conclu, en s'appuyant sur quinze indicateurs et sur les prévisions économiques européennes publiées par sa direction générale «Affaires économiques et financières» le 13 mai 2011, qu'il n'y avait pas lieu de présenter une proposition en vertu de l'article 10 de l'annexe XI du statut.

- 11 L'examen de ce rapport a donné lieu à des discussions au sein du Conseil, qui ont débouché sur une nouvelle demande de celui-ci adressée à la Commission et visant à mettre en œuvre ledit article 10 et à présenter une proposition appropriée d'adaptation des rémunérations.
- 12 En réponse à cette demande, la Commission a présenté la communication attaquée, qui était notamment fondée sur les prévisions économiques communiquées par sa direction générale «Affaires économiques et financières» le 10 novembre 2011. La Commission a de nouveau conclu que l'Union n'était pas confrontée à une situation extraordinaire au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut et qu'elle n'était donc pas en mesure de déclencher la clause d'exception.
- 13 Le même jour, la Commission a présenté la proposition attaquée, qui était fondée sur la méthode «normale» d'adaptation des rémunérations prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut et proposait une adaptation de 1,7 %.
- 14 Par la décision 2011/866/UE du Conseil, du 19 décembre 2011, concernant la proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1^{er} juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 341, p. 54), le Conseil a décidé «de ne pas adopter la proposition [attaquée]», notamment aux motifs suivants:

«(8) [...] Le Conseil est convaincu que la crise financière et économique que connaît actuellement l'Union et qui a conduit dans un grand nombre d'États membres à des ajustements budgétaires importants, entre autres des adaptations des traitements des fonctionnaires nationaux, constitue une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

[...]

- (13) Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la position de la Commission concernant l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale et son refus de soumettre une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut sont fondés sur des motifs manifestement insuffisants et erronés.
- (14) Comme la Cour [...] a conclu dans l'affaire [ayant donné lieu à l'arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil (C-40/10, Rec. p. I-12043)] que, pendant la durée de l'application de l'annexe XI du statut, la procédure prévue à l'article 10 de celle-ci constitue la seule possibilité de tenir compte d'une crise économique dans le cadre de l'adaptation des rémunérations, le Conseil dépendait d'une proposition de la Commission visant à appliquer cet article en période de crise.
- (15) Le Conseil est convaincu que, compte tenu du libellé de l'article 10 de l'annexe XI du statut et en vertu de l'obligation de coopération loyale entre les institutions énoncée dans la deuxième phrase de l'article 13, paragraphe 2, [TUE], la Commission était tenue de présenter une proposition appropriée au Conseil. Les conclusions de la Commission et la non-présentation par celle-ci d'une telle proposition constituent dès lors une violation de l'obligation susvisée.
- (16) Le Conseil ne pouvant agir que sur proposition de la Commission, en tirant des conclusions erronées des données et en s'abstenant de présenter une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut, la Commission a empêché le Conseil de réagir de manière adéquate à la détérioration grave et soudaine de la situation

économique et sociale par l'adoption d'un acte au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut».

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 15 Le Conseil conclut à ce que la Cour:
- à titre principal, annule, au titre de l'article 263 TFUE, la communication attaquée, dans la mesure où la Commission y refuse définitivement de présenter des propositions appropriées au Parlement et à lui-même sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut, ainsi que la proposition attaquée,
 - à titre subsidiaire, constate, au titre de l'article 265 TFUE, une violation des traités du fait que la Commission s'est abstenue de présenter des propositions appropriées au Parlement et à lui-même sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut, et
 - condamne la Commission aux dépens.
- 16 La Commission conclut à ce que la Cour rejette le recours et condamne le Conseil aux dépens.
- 17 Par ordonnance du président de la Cour du 20 avril 2012, le Parlement a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Par ordonnance du président de la Cour du 6 juillet 2012, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lettonie, le Royaume des Pays-Bas ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

- 18 Par son recours, le Conseil fait valoir que la Commission a violé l'article 10 de l'annexe XI du statut, lu en combinaison avec les articles 13, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE et 241 TFUE, en présentant la proposition attaquée sur la base de la méthode «normale» d'adaptation prévue à l'article 3 de cette annexe et en refusant, ainsi, de présenter des propositions appropriées sur le fondement dudit article 10.
- 19 La Commission soutient que le recours est irrecevable, dans la mesure où le Conseil n'a pas statué à la majorité qualifiée de ses membres sur l'introduction de ce recours. En outre, ni la communication attaquée ni la proposition attaquée ne seraient des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE. Enfin, les conditions énoncées à l'article 265 TFUE ne seraient pas remplies, notamment en raison du fait que la Commission aurait pris position sur la demande du Conseil en faisant valoir que les conditions permettant de déclencher la procédure prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut n'étaient pas satisfaites. Cependant, le Conseil ne serait pas dépourvu de protection juridictionnelle, étant donné qu'il pouvait faire valoir son point de vue dans le contexte d'un recours introduit par la Commission contre le refus du Conseil d'adopter la proposition attaquée présentée sur le fondement de l'article 3 de l'annexe XI du statut. À titre subsidiaire, la Commission conteste le bien-fondé du recours en annulation et du recours en carence, soutenant que le Conseil n'avait pas démontré une erreur manifeste commise par la Commission lors de l'appréciation de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

- 20 Il convient de relever que, à l'instar de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil (C-63/12, non encore publié au Recueil), le présent recours concerne l'adaptation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et des autres agents de l'Union pour l'année 2011 et résulte du désaccord survenu entre la Commission et le Conseil sur la question de savoir s'il convenait, cette année-là, d'appliquer la méthode «normale» et automatique, prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut, ou la clause d'exception, prévue à l'article 10 de cette annexe, applicable «en cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée à l'intérieur de l'Union». La connexité étroite entre ces deux affaires ressort également du fait que, dans chacune d'elles, les parties renvoient au contenu de leurs mémoires déposés dans l'autre affaire qu'elles joignent en annexe.
- 21 Or, aux points 57 à 77 de l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, précité, la Cour a statué sur la répartition des rôles entre les institutions dans le cadre de l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions, en particulier en ce qui concerne la détermination de la base juridique pour cette adaptation et le déclenchement de la clause d'exception.
- 22 Dans ces circonstances, il convient de constater que le présent recours est devenu sans objet et, partant, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur celui-ci.

Sur les dépens

- 23 En vertu de l'article 142 du règlement de procédure de la Cour, en cas de non-lieu à statuer, la Cour règle librement les dépens.
- 24 En l'occurrence, le recours a été privé d'objet non pas en raison du comportement de l'une des parties, mais en raison du fait que la Cour a statué sur le recours en annulation introduit dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 novembre 2013, Commission/Conseil, précité.
- 25 Dans ces conditions, il convient de décider que le Conseil et la Commission ainsi que les parties intervenantes supportent chacun leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **Il n'y a pas lieu de statuer sur le recours.**
- 2) **La République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Lettonie, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: le français.