



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

15 octombrie 2014\*

„Acțiune în anulare — Regulamentul (UE) nr. 492/2011 — Decizia de punere în aplicare 2012/733/UE — Rețeaua EURES — Competența de executare a Comisiei Europene — Întindere — Articolul 291 alineatul (2) TFUE”

În cauza C-65/13,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 7 februarie 2013,

**Parlamentul European**, reprezentat de A. Tamás și de J. Rodrigues, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamant,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de J. Enegren și de C. Zadra, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts (raportor), vicepreședintele Curții, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev și J. L. da Cruz Vilaça, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: domnul V. Tourrès, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 aprilie 2014,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 iulie 2014,

pronunță prezenta

\* Limba de procedură: franceza.

## Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Parlamentul European solicită anularea Deciziei de punere în aplicare 2012/733/UE a Comisiei din 26 noiembrie 2012 de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la compensarea ofertelor și a cererilor de locuri de muncă și reinstituirea EURES (JO L 328, p. 21, denumită în continuare „decizia atacată”).

### Cadrul juridic

#### *Regulamentul nr. 492/2011*

- 2 Considerentele (8) și (9) ale Regulamentului nr. 492/2011 au următorul cuprins:

„(8) Mecanismele de contact și de compensare, în special prin intermediul unei colaborări directe între serviciile centrale de ocupare a forței de muncă și, de asemenea, între serviciile regionale, precum și al coordonării acțiunii de informare, asigură, în general, o mai mare transparență a pieței muncii. Este necesar ca lucrătorii ce doresc să se deplaseze să fie informați în mod constant despre condițiile de viață și de muncă.

(9) Există legături strânse între libera circulație a lucrătorilor, ocuparea forței de muncă și formarea profesională, în măsura în care aceasta urmărește să dea lucrătorilor posibilitatea de a răspunde unor oferte concrete de încadrare în muncă provenind din alte regiuni ale Uniunii. Astfel de legături impun ca problemele care se ivesc în această privință să fie studiate în interdependența lor și nu izolat, ținând seama, de asemenea, de aspectele ocupării forței de muncă pe plan regional. Este, prin urmare, necesar ca eforturile statelor membre să fie îndreptate în direcția coordonării politicilor lor de ocupare a forței de muncă.”

- 3 Potrivit articolului 11 din regulamentul menționat:

„(1) [...]

Serviciile centrale pentru ocuparea forței de muncă din statele membre cooperează strâns între ele și cu Comisia în vederea unei acțiuni comune în ceea ce privește compensarea cererilor și ofertelor de locuri de muncă în cadrul Uniunii, precum și plasarea lucrătorilor care rezultă din aceasta.

(2) În acest scop, statele membre desemnează servicii specializate care au sarcina de a organiza activitatea în domeniile menționate la alineatul (1) al doilea paragraf și de a colabora între ele și cu serviciile Comisiei.

[...]”

- 4 Articolul 12 din același regulament prevede:

„(1) Statele membre adresează Comisiei informațiile despre problemele și datele referitoare la libera circulație și încadrarea în muncă a lucrătorilor, precum și informații privind situația și evoluția ocupării forței de muncă.

(2) Comisia, ținând seama în cea mai mare măsură de avizul Comitetului tehnic menționat la articolul 29 (denumit în continuare „Comitetul tehnic”), stabilește modul în care sunt elaborate informațiile menționate la alineatul (1) din prezentul articol.

(3) În conformitate cu procedura stabilită de Comisie, ținând seama în cea mai mare măsură de avizul Comitetului tehnic, serviciile specializate din fiecare stat membru trimit serviciilor specializate din celelalte state membre și Biroului european de coordonare [a compensării ofertelor și cererilor de locuri de muncă (denumit în continuare «Biroul european de coordonare»)], menționat la articolul 18, informațiile privind condițiile de viață și de muncă, precum și situația pieței muncii, care pot servi lucrătorilor din alte state membre pentru orientare. Aceste informații se actualizează cu regularitate.

[...]”

5 Articolul 13 din Regulamentul nr. 492/2011 prevede:

„(1) Serviciul specializat din fiecare stat membru adresează periodic serviciilor specializate din celelalte state membre, precum și Biroului european de coordonare, menționat la articolul 18:

- (a) ofertele de locuri de muncă susceptibile să fie satisfăcute de resortisanți din alte state membre;
- (b) ofertele de locuri de muncă adresate țărilor terțe;
- (c) cererile de locuri de muncă depuse de către persoane care au declarat formal că doresc să lucreze într-un alt stat membru;
- (d) informații, pe regiuni și ramuri de activitate, privind solicitanții de locuri de muncă care au declarat că sunt efectiv dispuși să ocupe un loc de muncă într-o altă țară.

Serviciul specializat din fiecare stat membru transmite în cel mai scurt timp aceste informații serviciilor și organismelor de ocupare a forței de muncă competente.

(2) Ofertele și cererile de locuri de muncă menționate la alineatul (1) sunt difuzate conform unui sistem uniformizat stabilit de Biroul european de coordonare, menționat la articolul 18, în colaborare cu Comitetul tehnic.

Dacă este necesar, acest sistem poate fi adaptat.”

6 Articolul 17 din Regulamentul nr. 492/2011, care constituie unicul articol din secțiunea 3 din acest regulament, intitulată „Măsuri de reglementare în favoarea echilibrului pe piața muncii”, prevede:

„(1) Pe baza unui raport al Comisiei, elaborat pornind de la informațiile furnizate de statele membre, acestea din urmă și Comisia analizează, cel puțin o dată pe an și în comun, rezultatele măsurilor Uniunii cu privire la ofertele și cererile de locuri de muncă.

(2) Statele membre examinează împreună cu Comisia toate posibilitățile de a acorda prioritate resortisanților statelor membre la ocuparea locurilor de muncă vacante, în vederea realizării echilibrului între ofertele și cererile de locuri de muncă în cadrul Uniunii. Acestea adoptă toate măsurile necesare în acest scop.

[...]”

7 Articolul 18 din Regulamentul nr. 492/2011 prevede:

„Biroul european de coordonare [...], instituit în cadrul Comisiei, are ca misiune generală favorizarea, la nivelul Uniunii, a punerii în contact și a compensării ofertelor și cererilor de locuri de muncă. Biroul răspunde, în special, de toate aspectele tehnice din acest domeniu care sunt atribuite Comisiei conform dispozițiilor prezentului regulament și, în mod deosebit, de asistența acordată serviciilor naționale de ocupare a forței de muncă.

Biroul sintetizează informațiile menționate la articolele 12 și 13, precum și datele care rezultă din studiile și cercetările efectuate în aplicarea articolului 11, astfel încât să fie evidențiate informațiile utile despre evoluția previzibilă a pieței muncii în cadrul Uniunii [...]"

8 În temeiul articolului 19 alineatul (1) din regulamentul menționat:

„Biroul european de coordonare este însărcinat, în special, cu:

- (a) coordonarea operațiunilor practice necesare pentru punerea în contact și compensarea cererilor și ofertelor de locuri de muncă vacante, în cadrul Uniunii, și de analiza circulației lucrătorilor care rezultă din aceasta;

[...]"

9 Articolul 20 din același regulament prevede:

„Acționând de comun acord cu autoritatea competentă din fiecare stat membru și în conformitate cu condițiile și procedurile pe care le stabilește cu avizul Comitetului tehnic, Comisia poate organiza vizite și misiuni ale funcționarilor din celelalte state membre, precum și programe de perfecționare a personalului specializat.”

10 Articolul 21 din Regulamentul nr. 492/2011 instituie un comitet consultativ care este însărcinat să sprijine Comisia în examinarea tuturor chestiunilor care rezultă din aplicarea Tratatului FUE și a măsurilor adoptate în vederea aplicării sale, în ceea ce privește libera circulație și încadrarea în muncă a lucrătorilor.

11 Articolul 29 din regulamentul menționat instituie un comitet tehnic care are ca misiune să sprijine Comisia în pregătirea, promovarea și urmărirea activității și a măsurilor tehnice de aplicare a respectivului regulament și a eventualelor dispoziții suplimentare.

12 Articolul 38 din același regulament prevede:

„Comisia adoptă măsurile de punere în aplicare necesare în vederea aplicării prezentului regulament. În acest scop, Comisia acționează în strânsă colaborare cu administrațiile publice centrale din statele membre.”

*Decizia atacată*

13 Considerentele (4) și (7) ale deciziei atacate au următorul cuprins:

„(4) EURES ar trebui să promoveze o mai bună funcționare a piețelor muncii și satisfacerea necesităților economice prin facilitarea mobilității geografice transnaționale și transfrontaliere a lucrătorilor, asigurând, în același timp, mobilitatea în condiții echitabile și respectarea standardelor de muncă aplicabile. Acesta ar trebui să ofere o mai mare transparență a piețelor forței de muncă, asigurând schimbul și prelucrarea ofertelor și a cererilor de locuri de muncă (și anume, «compensarea» sau «corelarea» în sensul regulamentului) și activitățile de sprijin în sectoarele de recrutare, consiliere și orientare la nivel național și transfrontalier, contribuind astfel la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

(7) Eliminarea monopolurilor împreună cu alte evoluții au condus la apariția pe piața forței de muncă a unei game largi de furnizori de servicii de ocupare a forței de muncă. Pentru a-și valorifica pe deplin potențialul, EURES trebuie să fie deschis participării acestor operatori hotărâți să respecte pe deplin cerințele juridice și standardele de muncă aplicabile, precum și alte standarde EURES de calitate.”

14 Articolul 1 din decizia atacată prevede:

„Pentru a îndeplini obligațiile prevăzute în capitolul II din Regulamentul (UE) nr. 492/2011, Comisia, împreună cu statele membre, instituie și pune în funcțiune o rețea europeană de servicii de ocupare a forței de muncă, denumită EURES.”

15 Articolul 2 din decizia atacată prevede:

„În beneficiul persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, lucrătorilor și angajatorilor, EURES promovează, după caz, în cooperare cu alte servicii sau rețele europene:

[...]

(b) compensarea și plasarea la nivel transnațional, interregional și transfrontalier prin schimbul de locuri de muncă vacante și de cereri de locuri de muncă, precum și participarea la activități de mobilitate specifice la nivelul UE;

[...]

(d) elaborarea de măsuri pentru promovarea și facilitarea mobilității lucrătorilor tineri;

[...]”

16 Potrivit articolului 3 din decizia atacată, EURES include, în afară de Biroul european de coordonare și de membrii EURES (serviciile specializate desemnate de statele membre, și anume, birourile naționale de coordonare), și:

„[...]”

(c) partenerii EURES, în conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 492/2011. Partenerii EURES sunt desemnați de membrul EURES respectiv și pot include prestatorii de servicii publici sau privați care își desfășoară activitatea în domeniul plasării și ocupării forței de muncă relevant, precum și sindicatele și organizațiile patronale. Pentru a se califica, un partener EURES trebuie să se angajeze să îndeplinească rolurile și responsabilitățile prevăzute la articolul 7;

(d) partenerii EURES asociați care, în conformitate cu articolul 6, oferă servicii limitate sub supravegherea și pe răspunderea unui partener EURES sau a Biroului european de coordonare.”

17 Conform articolului 4 alineatul (3) din decizia atacată:

„Biroul [european] de coordonare are în special următoarele misiuni: [...]

(b) analiza mobilității geografice și profesionale, în lumina realizării echilibrului între cererea și oferta de locuri de muncă, precum și a dezvoltării unei abordări generale a mobilității, în conformitate cu Strategia europeană privind ocuparea forței de muncă; [...]

18 Articolul 7 din decizia atacată prevede:

„(1) Întreaga gamă de servicii EURES cuprinde recrutarea, corelarea cererii și a ofertei de locuri de muncă și plasarea, acoperind toate etapele plasării forței de muncă, începând din stadiul de pregătire dinaintea recrutării și până la asistența ulterioară plasării, precum și furnizarea de informații conexe și consiliere.

(2) Mai multe detalii despre aceste servicii sunt prevăzute în catalogul serviciilor EURES, care face parte din Carta EURES, astfel cum se prevede la articolul 10, și care constă în serviciile universale furnizate de către toți partenerii EURES și în servicii complementare.

(3) Serviciile universale sunt cele prevăzute în capitolul II din Regulamentul (UE) nr. 492/2011, în special articolul 12 alineatul (3) și articolul 13. Serviciile complementare nu sunt obligatorii în sensul capitolului II din Regulamentul (UE) nr. 492/2011, dar satisfac necesități importante ale pieței forței de muncă.

[...]”

19 Articolul 8 din decizia atacată prevede:

„(1) Consiliul de administrație EURES trebuie să asiste Comisia, Biroul său european de coordonare și birourile naționale de coordonare în promovarea și supravegherea evoluției EURES.

[...]

(7) Comisia consultă Consiliul de administrație EURES cu privire la problemele referitoare la planificarea strategică, dezvoltarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea serviciilor și activităților menționate în prezenta decizie, inclusiv:

- (a) Carta EURES, în conformitate cu articolul 10;
- (b) strategiile, obiectivele operaționale și programele de lucru pentru rețeaua EURES;
- (c) rapoartele Comisiei cerute în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul nr. 492/2011.”

20 Articolul 10 din decizia atacată prevede:

„(1) Comisia adoptă Carta EURES în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 12 alineatul (2), articolul 13 alineatul (2), articolul 19 alineatul (1), precum și la articolul 20 din Regulamentul nr. 492/2011, după consultarea Consiliului de administrație EURES instituit în temeiul articolului 8 din prezenta decizie.

(2) Pe baza principiului conform căruia toate ofertele și cererile de muncă făcute publice de oricare dintre membrii și partenerii EURES trebuie să fie accesibile pe întreg teritoriul Comunității, Carta EURES conține în special:

- (a) catalogul serviciilor EURES, care descrie serviciile universale și complementare furnizate de către membrii și partenerii EURES, inclusiv corelarea cererii și a ofertei de locuri de muncă, cum ar fi consilierea personalizată a clienților, indiferent dacă aceștia sunt persoane aflate în căutarea unui loc de muncă, lucrători sau angajatori;

[...]

- (d) obiectivele operaționale ale rețelei EURES, standardele de calitate care trebuie aplicate, precum și obligațiile care revin membrilor și partenerilor EURES, inclusiv:

[...]

- (ii) tipul de informații (de exemplu, informații privind piața muncii, informații privind condițiile de viață și de muncă, informații privind oferta și cererea de locuri de muncă, informații privind stagiile și ucenicia, măsurile de încurajare a mobilității tinerilor și a dobândirii de competențe, precum și obstacolele în calea mobilității) pe care trebuie să le furnizeze clienților lor, precum și restului rețelei, în cooperare cu alte servicii sau rețele europene relevante;
- (iii) descrierea sarcinilor și criteriile de numire a coordonatorilor naționali, a consilierilor EURES și a altor membri importanți ai personalului la nivel național;
- (iv) formarea profesională și calificările necesare pentru personalul EURES, precum și condițiile și procedurile pentru organizarea vizitelor și misiunilor reprezentanților oficiali și ale personalului specializat;

[...]”

### **Concluziile părților**

- 21 Parlamentul solicită Curții:

- anularea deciziei atacate și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

- 22 Comisia solicită Curții:

- respingerea acțiunii și
- obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

- 23 Comisia solicită, în subsidiar, în cazul în care Curtea ar admite acțiunea în tot sau în parte, menținerea efectelor deciziei atacate sau ale dispozițiilor anulate ale acesteia până la intrarea în vigoare, într-un termen rezonabil, a unei noi decizii destinate să o înlocuiască.

### **Cu privire la acțiune**

#### *Argumentele părților*

- 24 Parlamentul invocă, în susținerea acțiunii formulate, un motiv unic întemeiat pe încălcarea articolului 38 din Regulamentul nr. 492/2011 și pe abuzul de putere în ceea ce privește competența de executare pe care legiuitorul a conferit-o Comisiei în temeiul acestui articol.
- 25 Parlamentul amintește, cu titlu introductiv, că articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011 atribuie Comisiei competența de a adopta măsurile de punere în aplicare „necesare în vederea aplicării” acestui regulament. Astfel, legiuitorul Uniunii ar fi vrut să limiteze competența de executare la strictul necesar. Prin urmare, nu ar fi de competența Comisiei să încerce să perfecționeze, prin intermediul unor acte



de punere în aplicare, cadrul stabilit de regulamentul menționat. Astfel, în arhitectura normativă a tratatului, un act de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE ar trebui numai să confere efect normelor existente ale actului de bază, fără însă a-l completa.

- 26 În continuare, Parlamentul se referă la șase articole din decizia atacată care, în opinia sa, completează anumite elemente ale Regulamentului nr. 492/2011 și, prin urmare, depășesc competența de executare conferită Comisiei prin articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011.
- 27 În primul rând, Parlamentul susține că obiectivele prevăzute la articolul 2 literele (b) și (d) din decizia atacată reflectă opțiuni politice în sensul că permit concentrarea activității EURES acordând prioritate anumitor categorii de lucrători în cadrul funcționării mecanismului de compensare instituit prin Regulamentul nr. 492/2011. Promovarea activităților de mobilitate specifice și elaborarea de măsuri pentru încurajarea și facilitarea mobilității lucrătorilor tineri nu ar rezulta din regulamentul menționat, care nu ar acorda prioritate niciunui grup specific.
- 28 În al doilea rând, Parlamentul contestă competența Comisiei de a permite accesul entităților private la rețeaua EURES, astfel cum prevede articolul 3 litera (c) din decizia atacată. Un asemenea acces ar schimba, astfel, cadrul prestabilit de Regulamentul nr. 492/2011. Potrivit Parlamentului, acest regulament nu vizează decât entitățile din sectorul public în cadrul mecanismului de compensare instituit prin regulamentul menționat.
- 29 În al treilea rând, Parlamentul arată că sarcina pe care articolul 4 alineatul (3) litera (b) din decizia atacată o impune Biroului european de coordonare de a dezvolta o „abord[are] general[ă] a mobilității” depășește cu mult competența de executare conferită Comisiei de Regulamentul nr. 492/2011. Astfel, în temeiul articolelor 18 și 19 din acest Regulament nr. 492/2011, dispoziții care ar face o distincție între Comisie și Biroul european de coordonare instituit în cadrul Comisiei, sarcinile care incumbă acestuia din urmă ar fi limitate și de natură pur tehnică sau administrativă. Regulamentul nr. 492/2011 menționat nu ar prevedea, referitor la Biroul european de coordonare, nicio acțiune concretă de programare.
- 30 În al patrulea rând, Parlamentul susține că Comisia s-a substituit legiuitorului Uniunii prin faptul că a introdus la articolul 7 alineatele (2) și (3) din decizia atacată noțiunea „servicii complementare”. Pe de o parte, ar rezulta *a contrario* din definiția „serviciului universal”, cuprinsă în prima teză a articolului 7 alineatul (3) din decizia atacată, că serviciile complementare nu ar fi vizate de Regulamentul nr. 492/2011. Pe de altă parte, în ipoteza în care acestea din urmă ar fi acoperite de regulamentul respectiv, ar trebui să se constate că acesta nu prevede o distincție între diferitele servicii în funcție de faptul că ele prezintă un caracter obligatoriu sau neobligatoriu. Parlamentul mai invocă și faptul că serviciile complementare, deși neobligatorii, nu sunt lipsite de efecte juridice. Acesta se referă, în această privință, la articolul 6 alineatul (5) din decizia atacată.
- 31 În al cincilea rând, Parlamentul arată că, prin intermediul articolului 8 alineatul (7) din decizia atacată, care prevede consultarea de către Comisie a Consiliului de administrație EURES cu privire la numeroase chestiuni, Comisia a creat o structură cvasicomitologică pentru aplicarea Regulamentului nr. 492/2011, deși articolul 38 din acest regulament prevede că Comisia trebuie să acționeze în strânsă colaborare cu administrațiile publice centrale din statele membre.
- 32 Parlamentul se întreabă dacă, în general, un act de punere în aplicare poate crea, el însuși, un astfel de cadru instituțional, care condiționează procedura care trebuie urmată pentru adoptarea unor acte subsecvente, chiar și în ipoteza în care acestea din urmă ar fi „acte de punere în aplicare” în sensul cel mai strict posibil, și anume, punctuale și de natură strict tehnică.
- 33 În orice caz, o parte din chestiunile cu privire la care ar trebui consultat Consiliul de administrație EURES precum planificarea strategică sau adoptarea Cartei EURES s-ar referi la elemente care nu ar fi nici punctuale, nici de natură strict tehnică, ci care ar completa Regulamentul nr. 492/2011.



- 34 Chiar dacă s-ar presupune că Carta EURES conține măsuri care intră în categoria actelor de punere în aplicare pe care Comisia le-ar putea adopta conform articolului 38 din Regulamentul nr. 492/2011 – *quod non* – articolul 10 alineatul (1) din decizia atacată ar adăuga, prin prevederea referitoare la consultarea Consiliului de administrație EURES, o nouă condiție procedurală pentru adoptarea unor astfel de măsuri, care nu ar reieși din articolul 38 din regulamentul menționat.
- 35 De altfel, potrivit Parlamentului, organismele necesare, destinate să asiste Comisia în punerea în aplicare a politicii care face obiectul Regulamentului nr. 492/2011, au fost create deja de legiuitorul Uniunii. Astfel, Comitetul consultativ și Comitetul tehnic, menționate la articolul 21 și, respectiv, la articolul 29 din acest regulament, ar avea o asemenea misiune. De aici ar rezulta existența unei suprapuneri potențiale între, pe de o parte, competențele comitetelor consultativ și tehnic menționate și, pe de altă parte, cele ale Consiliului de administrație EURES rezultate din decizia atacată. Comisia nu ar fi împuternicită să completeze acest cadru instituțional, astfel cum reiese din Regulamentul nr. 492/2011, fără intervenția legiuitorului Uniunii.
- 36 În al șaselea rând, în ceea ce privește Carta EURES a cărei adoptare este prevăzută la articolul 10 din decizia atacată, Parlamentul arată, pe de o parte, că alineatul (1) al acestui articol precizează că ea va fi adoptată de Comisie în conformitate cu procedurile prevăzute la articolele 12, 13, 19 și 20 din Regulamentul nr. 492/2011. Comisia și-ar fi atribuit astfel competențe de executare și ar fi stabilit procedura aplicabilă pentru adoptarea cartei menționate, deși atribuirea unor asemenea competențe de executare și stabilirea unei asemenea proceduri ar fi de competența legiuitorului Uniunii. Astfel, prin faptul că se interpune între Regulamentul nr. 492/2011 și viitoarea Cartă EURES, articolul 10 din decizia atacată și-ar pierde orice caracter de dispoziție de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE. Potrivit Parlamentului, Carta EURES va face obiectul unui act separat care va fi de asemenea întemeiat pe articolul 38 din regulamentul menționat.
- 37 Pe de altă parte, în ceea ce privește conținutul articolului 10 din decizia atacată, acesta ar cuprinde elemente care aduc mai multe precizări cu privire la domeniul de aplicare al articolelor 12, 13, 19 și 20 din Regulamentul nr. 492/2011. Din articolul 10 alineatul (2) litera (d) menționat ar rezulta că Carta EURES va cuprinde obligații juridice pentru membrii și pentru partenerii EURES. Deși, potrivit articolului 12 alineatul (3) din Regulamentul nr. 492/2011, „informațiile privind condițiile de viață și de muncă, precum și situația pieței muncii, care pot servi lucrătorilor din alte state membre pentru orientare”, ar trebui să fie furnizate „în conformitate cu procedura stabilită de Comisie”, articolul 10 alineatul (2) litera (d) punctul (ii) din decizia atacată ar specifica conținutul acestui tip de informație dincolo de formularea generală din Regulamentul nr. 492/2011. De altfel, acesta ar fi completat în mod similar prin alineatul (2) litera (d) punctele (iii) și (iv) al articolului 10 din decizia atacată în ceea ce privește criteriile de numire sau formarea profesională și calificările necesare pentru personalul EURES.
- 38 Comisia răspunde că decizia atacată este pe deplin conformă cu articolul 291 TFUE și nu depășește competența de executare astfel cum este prevăzută și delimitată de Regulamentul nr. 492/2011.

### *Aprecierea Curții*

#### Observații introductive

- 39 Potrivit articolului 291 alineatul (2) TFUE, în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 TUE și 26 TUE, Consiliului Uniunii Europene.

- 40 Articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011 conferă Comisiei o competență de executare în sensul articolului 291 alineatul (2) TFUE. Astfel, articolul 38 menționat prevede că Comisia adoptă măsurile de punere în aplicare necesare în vederea aplicării acestui regulament.
- 41 Decizia atacată este întemeiată pe articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011 și conține în titlul său, conform articolului 291 alineatul (4) TFUE, termenii „de punere în aplicare”.
- 42 Contrar acțiunii în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170), prezenta acțiune nu privește legalitatea alegerii efectuate de legiuitorul Uniunii atunci când conferă Comisiei o competență de executare în sensul articolului 291 alineatul (2) TFUE în loc să îi atribuie o competență delegată în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE. Prezenta acțiune vizează legalitatea actului de punere în aplicare, și anume, decizia atacată, întemeiată pe articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011, în măsura în care Comisia și-ar fi depășit competența de executare care îi este conferită prin această din urmă dispoziție și prin articolul 291 TFUE.
- 43 În această privință, trebuie arătat mai întâi că competența de executare conferită Comisiei este în același timp delimitată prin articolul 291 alineatul (2) TFUE și prin dispozițiile Regulamentului nr. 492/2011. Astfel, Curtea a statuat că, în cazul în care se conferă Comisiei o competență de executare în temeiul articolului 291 alineatul (2) TFUE, aceasta este chemată să precizeze conținutul actului legislativ pentru a asigura punerea sa în aplicare în condiții uniforme în toate statele membre (Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, EU:C:2014:170, punctul 39).
- 44 În continuare, reiese dintr-o jurisprudență constantă că, în cadrul competenței sale de executare, ale cărei limite sunt evaluate în special în funcție de obiectivele generale esențiale ale actului legislativ în cauză, Comisia este autorizată să adopte toate măsurile necesare sau utile pentru punerea în aplicare a actului menționat, în măsura în care nu sunt contrare acestuia (Hotărârea Țările de Jos/Comisia, C-478/93, EU:C:1995:324, punctele 30 și 31, Hotărârea Portugalia/Comisia, C-159/96, EU:C:1998:550, punctele 40 și 41, Hotărârea Parlamentul/Comisia, C-403/05, EU:C:2007:624, punctul 51, precum și Hotărârea Parlamentul și Danemarca/Comisia, C-14/06 și C-295/06, EU:C:2008:176, punctul 52).
- 45 În plus, rezultă din articolul 290 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 291 alineatul (2) TFUE că Comisia, în exercitarea unei competențe de executare, nu poate nici să modifice, nici să completeze actul legislativ, nici măcar în ceea ce privește elementele sale neesențiale.
- 46 Având în vedere cele de mai sus, trebuie considerat că Comisia precizează actul legislativ în sensul jurisprudenței citate la punctul 43 din prezenta hotărâre în cazul în care dispozițiile actului de punere în aplicare pe care îl adoptă, pe de o parte, respectă obiectivele generale esențiale urmărite de actul legislativ și, pe de altă parte, sunt necesare sau utile pentru punerea în aplicare a acestuia fără să îl completeze sau să îl modifice.
- 47 În lumina acestor principii trebuie analizat unicul motiv invocat de Parlament în susținerea acțiunii formulate.
- Cu privire la problema dacă dispozițiile atacate respectă obiectivele generale esențiale urmărite de Regulamentul nr. 492/2011
- 48 În temeiul articolului 1 din decizia atacată, Comisia și statele membre instituie și pun în funcțiune o rețea europeană de servicii de ocupare a forței de muncă, denumită „EURES”, pentru îndeplinirea obligațiilor prevăzute în capitolul II din Regulamentul nr. 492/2011.
- 49 Prin urmare, trebuie examinat dacă decizia atacată respectă obiectivele generale esențiale urmărite în capitolul II din regulamentul menționat, intitulat „Punerea în contact și compensarea ofertelor și cererilor de locuri de muncă”.

- 50 Astfel cum reiese din considerentele (8) și (9) ale Regulamentului nr. 492/2011, obiectivul general esențial urmărit prin capitolul II din acest regulament este „să dea lucrătorilor posibilitatea de a răspunde unor oferte concrete de încadrare în muncă provenind din alte regiuni ale Uniunii”, „asigur[ând], în general, o mai mare transparență a pieței muncii”. O astfel de transparență trebuie să fie atinsă, potrivit considerentului (8) menționat, prin „[m]ecanisme[...] de contact și de compensare, în special prin intermediul unei colaborări directe între serviciile centrale de ocupare a forței de muncă și, de asemenea, între serviciile regionale, precum și al coordonării acțiunii de informare”.
- 51 Articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 492/2011 definește această colaborare prevăzând că „[s]erviciile centrale pentru ocuparea forței de muncă din statele membre cooperează strâns între ele și cu Comisia în vederea unei acțiuni comune în ceea ce privește compensarea cererilor și ofertelor de locuri de muncă în cadrul Uniunii, precum și plasarea lucrătorilor care rezultă din aceasta”.
- 52 Or, reiese din considerentul (4) și din articolul 2 din decizia atacată că aceasta urmărește, asemenea Regulamentului nr. 492/2011, să faciliteze mobilitatea geografică transfrontalieră a lucrătorilor, asigurând, în cadrul unei acțiuni comune, și anume, EURES, transparența și schimbul de informații pe piețele europene ale forței de muncă. Obiectivul urmărit de decizia atacată concordă astfel cu obiectivul general esențial al Regulamentului nr. 492/2011 menționat la punctul 50 din prezenta hotărâre.
- 53 Este cert că articolul 2 literele (b) și (d) din decizia atacată menționează, printre acțiunile care trebuie promovate de EURES, „participarea la activități de mobilitate specifice” și, respectiv, „elaborarea de măsuri pentru promovarea și facilitarea mobilității lucrătorilor tineri”, deși astfel de acțiuni nu sunt expres prevăzute de Regulamentul nr. 492/2011. Cu toate acestea, astfel de acțiuni se înscriu în mod vădit în obiectivul general esențial urmărit de acest regulament, care constă în promovarea mobilității geografice transfrontaliere a lucrătorilor.
- 54 Pe de altă parte, niciuna dintre celelalte dispoziții ale deciziei atacate, care au fost identificate de Parlament în cererea introductivă și care se referă la compunerea și la funcționarea EURES, nu permite să se considere că, având în vedere obiectivele generale esențiale urmărite de Regulamentul nr. 492/2011, decizia menționată este contrară acestui regulament.
- 55 Astfel, posibilitatea ca entitățile private să fie desemnate ca parteneri ai EURES, prevăzută la articolul 3 litera (c) din decizia atacată, este legată, astfel cum reiese din considerentul (7) al acestei decizii, de „apariția pe piață a unei game largi de furnizori de servicii de ocupare a forței de muncă” ca urmare a eliminării monopolului serviciilor publice de ocupare a forței de muncă și urmărește ca EURES să își valorifice „pe deplin potențialul”. Această dispoziție se înscrie în cadrul obiectivului urmărit de decizia atacată, astfel cum a fost precizat la punctul 52 din prezenta hotărâre, care concordă cu obiectivul general esențial urmărit de Regulamentul nr. 492/2011.
- 56 Aceeași este situația, pe de o parte, în ceea ce privește sarcina atribuită de articolul 4 alineatul (3) litera (b) din decizia atacată Biroului european de coordonare referitoare la „dezvolt[area] unei abordări generale a mobilității” și, pe de altă parte, în ceea ce privește „serviciile complementare”, furnizate de EURES în temeiul articolului 7 alineatele (2) și (3) din această decizie, care satisfac, astfel cum reiese din alineatul (3) menționat, „necesități importante ale pieței forței de muncă”.
- 57 În sfârșit, crearea Consiliului de administrație EURES, prevăzută la articolul 8 din decizia atacată, și atribuirea unui rol consultativ acestuia prin alineatul (7) al acestui articol, precum și adoptarea de către Comisie a Cartei EURES prevăzute la articolul 10 din această decizie vizează consolidarea funcționării EURES și favorizează astfel compensarea ofertelor și a cererilor de locuri de muncă în Uniune.

58 Prin urmare, având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se concluzioneze că decizia atacată respectă obiectivele generale esențiale ale capitolului II din Regulamentul nr. 492/2011.

Cu privire la problema dacă dispozițiile atacate sunt necesare sau utile pentru aplicarea Regulamentului nr. 492/2011 fără ca ele să îl completeze sau să îl modifice

59 Parlamentul susține în mod general că legiuitorul Uniunii a dorit să limiteze competența de executare a Comisiei la strictul necesar prin faptul că a făcut referire, la articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011, la măsurile de punere în aplicare „necesare în vederea aplicării” acestui regulament.

60 O astfel de argumentație nu poate fi primită. Astfel, articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011 trebuie interpretat în lumina articolului 291 TFUE. În aceste condiții, referirea la măsurile necesare de la articolul 38 din Regulamentul nr. 492/2011 se raportează la necesitatea de a asigura punerea în aplicare a acestui regulament în condiții uniforme în toate statele membre (a se vedea Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul, EU:C:2014:170, punctul 39) fără a afecta însă întinderea competenței de executare de care dispune Comisia în temeiul cadrului prevăzut în capitolul II din același regulament.

61 Or, întrucât utilitatea dispozițiilor atacate pentru aplicarea capitolului II din Regulamentul nr. 492/2011 nu este pusă în discuție, este suficient să se examineze, pentru a aprecia dacă acestea respectă limitele competenței de executare recunoscute Comisiei, dacă ele completează sau modifică actul legislativ menționat.

62 În această privință, trebuie amintit că articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 492/2011, care figurează în capitolul II din acesta, prevede o cooperare strânsă între serviciile pentru ocuparea forței de muncă din statele membre și Comisie „în vederea unei acțiuni comune în ceea ce privește compensarea cererilor și ofertelor de locuri de muncă în cadrul Uniunii, precum și plasarea lucrătorilor care rezultă din aceasta”. O asemenea acțiune comună, care implică, după cum reiese din considerentul (9) al Regulamentului nr. 492/2011, o anumită coordonare a politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, se caracterizează printr-un schimb de informații despre problemele și datele referitoare la libera circulație și la încadrarea în muncă a lucrătorilor, astfel cum este prevăzut la articolul 12 din acest regulament, și prin instituirea unui mecanism de compensare a cererilor și a ofertelor de locuri de muncă, astfel cum este prevăzut la articolele 13-16 din regulamentul menționat, acest mecanism implicând și un schimb de informații între serviciile specializate din statele membre și între acestea din urmă și Comisie.

63 Or, trebuie constatat că, întrucât EURES nu a fost instituit prin acest regulament, Comisia a fost însărcinată nu numai să pună în practică o astfel de „acțiune comună”, ci și să elaboreze normele de funcționare a acestei acțiuni cu respectarea indicațiilor cuprinse în acest scop în Regulamentul nr. 492/2011.

64 Prin urmare, trebuie să se examineze, ținând seama de cadrul general stabilit de Regulamentul nr. 492/2011 referitor la acțiunea comună care este prevăzută de acesta, dacă Comisia, prin adoptarea deciziei atacate și în special a dispozițiilor identificate în cererea introductivă, și-a depășit competența de executare cu ocazia punerii în aplicare a acestui regulament.

65 Parlamentul susține, în primul rând, că Comisia și-a depășit competența de executare atunci când a prevăzut, la articolul 2 litera (b) și, respectiv, litera (d) din decizia atacată, promovarea de către EURES a participării la activități de mobilitate specifice și a elaborării de măsuri pentru promovarea și facilitarea mobilității lucrătorilor tineri.

66 Acest argument trebuie respins.

- 67 Astfel, dispozițiile invocate de Parlament se înscriu în domeniul colaborării dintre Comisie și statele membre, prevăzută la articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 492/2011, fără ca ele să completeze sau să modifice cadrul stabilit de actul legislativ respectiv în această privință. Astfel cum a arătat avocatul general la punctele 51 și 53 din concluzii, dispozițiile menționate precizează acțiunea comună prevăzută de această din urmă dispoziție punând accentul pe măsuri specifice, care sunt deja urmărite de statele membre la nivel național, iar articolul 2 literele (b) și (d) din decizia atacată nu urmărește decât să asigure coordonarea acestora.
- 68 În al doilea rând, Parlamentul susține că deschiderea EURES către entitățile private, prevăzută la articolul 3 litera (c) din decizia atacată, constituie o modificare a Regulamentului nr. 492/2011 și, prin urmare, depășește competența de executare conferită prin acesta Comisiei.
- 69 Desigur, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 45 din prezenta hotărâre, Comisia și-ar depăși limitele competenței de executare care îi este conferită prin Regulamentul nr. 492/2011 în cazul în care ar modifica elemente ale acestui regulament.
- 70 Cu toate acestea, articolul 3 litera (c) din decizia atacată nu cuprinde nicio modificare a cadrului stabilit de regulamentul menționat.
- 71 Trebuie amintit în acest scop că, potrivit articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul nr. 492/2011, statele membre desemnează serviciile specializate care au sarcina de a coopera între ele și cu serviciile Comisiei în ceea ce privește compensarea cererilor și a ofertelor de locuri de muncă în cadrul Uniunii, precum și plasarea lucrătorilor care rezultă din aceasta. Nicio dispoziție din regulamentul menționat nu rezervă cooperarea menționată unor entități cu caracter public. Referirea la prestatorii de servicii privați, în decizia atacată, constituie astfel o precizare a cadrului stabilit de Regulamentul nr. 492/2011 care ține seama, după cum reiese din considerentul (7) al deciziei atacate, de eliminarea monopolului serviciilor publice de ocupare a forței de muncă în statele membre.
- 72 În consecință, și argumentul Parlamentului întemeiat pe articolul 3 litera (c) din decizia atacată trebuie respins.
- 73 În al treilea rând, Parlamentul arată că Comisia și-a depășit competența de executare care îi este conferită de Regulamentul nr. 492/2011 prin faptul că a prevăzut la articolul 4 alineatul (3) litera (b) din decizia atacată că Biroul european de coordonare „dezvoltă[...] [o] abord[are] general[ă] a mobilității”.
- 74 Nici acest argument nu poate fi primit.
- 75 Astfel, trebuie amintit că Regulamentul nr. 492/2011 atribuie Biroului european de coordonare un rol-cheie în cadrul mecanismului de compensare a cererilor și a ofertelor de locuri de muncă pe care îl prevede.
- 76 În acest sens, conform articolului 18 primul paragraf din Regulamentul nr. 492/2011, Biroul european de coordonare are ca „misiune generală favorizarea, la nivelul Uniunii, a punerii în contact și a compensării ofertelor și cererilor de locuri de muncă”. Chiar dacă această dispoziție însărcinează biroul menționat „în special” cu sarcini tehnice, trebuie constatat că Regulamentul nr. 492/2011 însărcinează de asemenea același birou cu sarcini importante de sprijinire a acțiunii Comisiei și a statelor membre.
- 77 Trebuie arătat în acest scop că, în temeiul articolului 18 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 492/2011, Biroul european de coordonare sintetizează informațiile menționate la articolele 12 și 13 din acest regulament, precum și datele care rezultă din studiile și din cercetările efectuate în aplicarea articolului 11 din regulamentul menționat, astfel încât să fie evidențiate informațiile utile despre evoluția previzibilă a pieței muncii în cadrul Uniunii. Pe de altă parte, în temeiul articolului 19



alineatul (1) litera (a) din același regulament, biroul menționat este însărcinat cu „analiza circulației lucrătorilor”. Sarcinile de sprijin ale Biroului european de coordonare trebuie astfel să permită statelor membre și Comisiei să adopte, ținând seama de ansamblul informațiilor relevante, măsurile de reglementare necesare în favoarea echilibrului pe piața forței de muncă prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 492/2011 și se înscriu în cadrul obiectivului menționat în considerentul (9) al acestui regulament, care constă în aceea ca „eforturile statelor membre să fie îndreptate în direcția coordonării politicilor lor de ocupare a forței de muncă”.

- 78 În acest context, nu se poate considera că Comisia a depășit limitele competenței sale de executare prin faptul că a atribuit Biroului european de coordonare, la articolul 4 alineatul (3) litera (b) din decizia atacată, sarcina de a dezvolta o „abord[are] general[ă] a mobilității, în conformitate cu Strategia europeană privind ocuparea forței de muncă”, în condițiile în care o astfel de abordare generală nu poate viza decât pregătirea adoptării măsurilor de reglementare prevăzute la articolul 17 din Regulamentul nr. 492/2011 și susținerea eforturilor statelor membre în direcția coordonării politicilor lor de ocupare a forței de muncă, conform considerentului (9) al acestui regulament, fără însă a completa sau a modifica natura acțiunii de sprijin a biroului menționat prevăzute de regulamentul amintit.
- 79 În al patrulea rând, potrivit Parlamentului, Comisia s-a substituit legiuitorului Uniunii prin faptul că a introdus, la articolul 7 alineatele (2) și (3) din decizia atacată, noțiunea „servicii complementare”.
- 80 Și acest argument trebuie respins.
- 81 Trebuie amintit că articolul 7 din decizia atacată definește întreaga gamă de servicii EURES. Articolul 7 alineatul (3) din această decizie prevede posibilitatea EURES de a oferi servicii complementare. Potrivit acestei din urmă dispoziții, serviciile complementare nu sunt obligatorii în sensul capitolului II din Regulamentul nr. 492/2011, dar satisfac necesități importante ale pieței forței de muncă.
- 82 Or, în condițiile în care serviciile pentru ocuparea forței de muncă din statele membre nu se limitează în general să ofere doar servicii care rezultă în mod obligatoriu din Regulamentul nr. 492/2011, Comisia a putut să considere, fără a completa sau a modifica cadrul stabilit de regulamentul menționat, că eventualele „servicii complementare” astfel oferite trebuiau să se înscrie în cadrul punerii în aplicare a cooperării dintre Comisie și serviciile pentru ocuparea forței de muncă din statele membre, prevăzută la articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 492/2011.
- 83 Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 89 din concluzii, este indispensabil, pentru o mai bună realizare a obiectivului privind punerea în contact și compensarea ofertelor și a cererilor de locuri de muncă urmărit de dispozițiile capitolului II din Regulamentul nr. 492/2011, ca EURES să fie alimentată cu toate informațiile de care dispun diferitele servicii naționale, inclusiv cu cele rezultate din serviciile complementare.
- 84 În al cincilea rând, Parlamentul arată că articolul 8 alineatul (7) din decizia atacată dovedește și faptul că Comisia nu s-a limitat la misiunea sa de a pune în aplicare Regulamentul nr. 492/2011.
- 85 Reiese din articolul 8 alineatul (1) din decizia atacată că Consiliul de administrație EURES asistă Comisia, Biroul său european de coordonare și birourile naționale de coordonare în promovarea și supravegherea evoluției EURES. În temeiul articolului 8 alineatul (7) din decizia menționată, Comisia consultă Consiliul de administrație EURES cu privire la problemele referitoare la planificarea strategică, dezvoltarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea serviciilor și a activităților menționate în aceeași decizie.
- 86 Or, Comisia nu și-a depășit competența de executare prin faptul că a instituit un Consiliul de administrație EURES și i-a atribuit un rol consultativ.

- 87 Trebuie amintit în acest scop că, având în vedere că EURES nu a fost instituit prin Regulamentul nr. 492/2011, regulamentul respectiv, în special articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din acesta, atribuie Comisiei competența de a elabora norme de funcționare pentru o acțiune comună între Comisie și statele membre în ceea ce privește compensarea cererilor și a ofertelor de locuri de muncă în cadrul Uniunii, precum și plasarea lucrătorilor care rezultă din aceasta. Instituirea unui Consiliu de administrație EURES și atribuirea unui rol consultativ acestuia prin dispoziția contestată de Parlament nu completează și nu modifică cadrul stabilit de Regulamentul nr. 492/2011, întrucât acestea nu urmăresc decât să asigure funcționarea eficientă a acțiunii comune prevăzute de regulamentul respectiv fără a se suprapune, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 108 din concluzii, peste competențele Comitetului consultativ sau ale Comitetului tehnic instituite prin articolul 21 și, respectiv, articolul 29 din regulamentul menționat.
- 88 În consecință, nici argumentul întemeiat pe articolul 8 alineatul (7) din decizia atacată nu poate fi primit.
- 89 În sfârșit, Parlamentul susține că Comisia și-a depășit competența de executare prin adoptarea articolului 10 din decizia atacată.
- 90 Acest ultim argument trebuie de asemenea respins.
- 91 Astfel, articolul 10 din decizia atacată se limitează să anunțe adoptarea de către Comisie a unei Carte EURES. Or, adoptarea de către Comisie a cartei menționate va constitui un act de punere în aplicare în sensul articolului 291 alineatul (2) TFUE, a cărui legalitate va putea fi apreciată, dacă este cazul, în cadrul unei acțiuni în anulare ulterioare, ținând seama de limitele competenței de executare recunoscute Comisiei.
- 92 Cu toate acestea, nu se poate admite că, prin simplul fapt că a prevăzut adoptarea viitoare a Cartei EURES, Comisia și-a depășit competența de executare. Astfel, articolul 10 din decizia atacată nu completează și nu modifică cadrul stabilit de Regulamentul nr. 492/2011 întrucât dispoziția menționată și acțiunea anunțată prin aceasta nu urmăresc decât să faciliteze schimbul de informații în cadrul EURES, după cum se prevede la articolele 12 și 13 din regulamentul respectiv, și să promoveze funcționarea sa eficientă.
- 93 Rezultă din toate cele de mai sus că unicul motiv invocat de Parlament în susținerea acțiunii formulate nu poate fi primit.
- 94 În consecință, acțiunea trebuie respinsă.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 95 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții cu privire la unicul motiv invocat, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă Parlamentul European la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături