



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

15 octobre 2014*

«Recours en annulation — Règlement (UE) n° 492/2011 — Décision d'exécution 2012/733/UE — Réseau EURES — Pouvoir d'exécution de la Commission européenne — Portée — Article 291, paragraphe 2, TFUE»

Dans l'affaire C-65/13,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 7 février 2013,

Parlement européen, représenté par MM. A. Tamás et J. Rodrigues, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Enegren et C. Zadra, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, M. K. Lenaerts (rapporteur), vice-président de la Cour, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 avril 2014,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2014,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt

- 1 Par sa requête, le Parlement européen demande l'annulation de la décision d'exécution 2012/733/UE de la Commission, du 26 novembre 2012, portant application du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la compensation des offres et des demandes d'emploi et le rétablissement d'EURES (JO L 328, p. 21, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

Le règlement n° 492/2011

- 2 Les considérants 8 et 9 du règlement n° 492/2011 énoncent:

«(8) Les mécanismes de mise en contact et de compensation, notamment par le biais de la collaboration directe entre les services centraux de l'emploi et également entre les services régionaux, ainsi que de la coordination de l'action d'information, assurent de façon générale une meilleure transparence du marché du travail. Les travailleurs désireux de se déplacer devraient également être informés de façon régulière des conditions de vie et de travail.

(9) Des liens étroits existent entre la libre circulation des travailleurs, l'emploi et la formation professionnelle pour autant que celle-ci tende à mettre des travailleurs en mesure de répondre à des offres concrètes d'emploi émises dans d'autres régions de l'Union. De tels liens obligent à étudier les problèmes relevant de ces matières, non plus isolément, mais dans leurs relations d'interdépendance, en tenant compte également des problèmes de l'emploi sur le plan régional. Il est, dès lors, nécessaire d'orienter les efforts des États membres vers la coordination de leur politique de l'emploi.»

- 3 Aux termes de l'article 11 dudit règlement:

«1. [...]

Les services centraux de l'emploi des États membres coopèrent étroitement entre eux et avec la Commission en vue d'aboutir à une action commune dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement des travailleurs qui en résulte.

2. À cet effet, les États membres désignent des services spécialisés qui sont chargés d'organiser les travaux dans les domaines visés au paragraphe 1, deuxième alinéa, et de collaborer entre eux et les services de la Commission.

[...]»

- 4 L'article 12 du même règlement prévoit:

«1. Les États membres adressent à la Commission les informations relatives aux problèmes et données relevant de la libre circulation et de l'emploi des travailleurs ainsi que les informations concernant la situation et l'évolution de l'emploi.

2. La Commission, en tenant le plus grand compte de l'avis du comité technique visé à l'article 29 (ci-après dénommé 'comité technique'), fixe la façon dont sont établies les informations visées au paragraphe 1 du présent article.

3. Conformément aux modalités établies par la Commission en tenant le plus grand compte de l'avis du comité technique, le service spécialisé de chaque État membre adresse, aux services spécialisés des autres États membres et au bureau européen de coordination [de la compensation des offres et des demandes d'emploi (ci-après le 'bureau européen de coordination')] visé à l'article 18, les informations concernant les conditions de vie et de travail et la situation sur le marché de l'emploi, qui sont de nature à fournir une orientation aux travailleurs des autres États membres. Ces informations sont mises à jour régulièrement.

[...]»

5 L'article 13 du règlement n° 492/2011 dispose:

«1. Le service spécialisé de chaque État membre adresse régulièrement aux services spécialisés des autres États membres ainsi qu'au bureau européen de coordination visé à l'article 18:

- a) les offres d'emploi susceptibles d'être satisfaites par des ressortissants d'autres États membres;
- b) les offres d'emploi adressées aux pays tiers;
- c) les demandes d'emploi déposées par des personnes ayant formellement déclaré qu'elles souhaitent travailler dans un autre État membre;
- d) des informations, par régions et branches d'activité, concernant les demandeurs d'emploi ayant déclaré être effectivement disposés à occuper un emploi dans un autre pays.

Le service spécialisé de chaque État membre transmet ces informations aux services et aux organismes de l'emploi appropriés dans les meilleurs délais.

2. Les offres et les demandes d'emploi visées au paragraphe 1 sont diffusées selon un système uniformisé établi par le bureau européen de coordination visé à l'article 18 en collaboration avec le comité technique.

Ce système peut être adapté, si nécessaire.»

6 L'article 17 du règlement n° 492/2011, qui constitue l'unique article de la section 3 de ce règlement, intitulée «Des mesures régulatrices en faveur de l'équilibre sur le marché du travail», dispose:

«1. Sur la base d'un rapport de la Commission élaboré à partir des informations fournies par les États membres, ceux-ci et la Commission analysent au moins une fois par an et en commun les résultats des dispositifs de l'Union concernant les offres et les demandes d'emploi.

2. Les États membres examinent avec la Commission toutes les possibilités tendant à pourvoir par priorité les emplois disponibles par des ressortissants des États membres, en vue de réaliser l'équilibre entre les offres et les demandes d'emploi dans l'Union. Ils adoptent toutes mesures nécessaires à cet effet.

[...]»

7 L'article 18 du règlement n° 492/2011 dispose:

«Le bureau européen de coordination [...], institué au sein de la Commission, a pour mission générale de favoriser, sur le plan de l'Union, la mise en contact et la compensation des offres et des demandes d'emploi. Il est chargé, en particulier, de toutes les tâches techniques incombant dans ce domaine à la Commission aux termes du présent règlement, et notamment de prêter son concours aux services nationaux de l'emploi.

Il établit la synthèse des informations visées aux articles 12 et 13 ainsi que des données relevant des études et des recherches effectuées en application de l'article 11 de façon à faire apparaître les renseignements utiles sur l'évolution prévisible du marché de l'emploi dans l'Union [...].»

8 En vertu de l'article 19, paragraphe 1, dudit règlement:

«Le bureau européen de coordination est chargé notamment:

a) de coordonner les opérations pratiques nécessaires, sur le plan de l'Union, à la mise en contact et à la compensation des offres et des demandes d'emploi, et d'analyser les mouvements de travailleurs qui en résultent;

[...]»

9 L'article 20 du même règlement énonce:

«En accord avec l'autorité compétente de chaque État membre, et suivant les conditions et modalités qu'elle détermine sur avis du comité technique, la Commission peut organiser des visites et des missions de fonctionnaires des autres États membres, ainsi que des programmes de perfectionnement du personnel spécialisé.»

10 L'article 21 du règlement n° 492/2011 institue un comité consultatif qui est chargé d'assister la Commission dans l'examen des questions que soulève l'exécution du traité FUE et des mesures prises pour son application, en matière de libre circulation et d'emploi des travailleurs.

11 L'article 29 dudit règlement institue un comité technique qui est chargé d'assister la Commission pour préparer, promouvoir et suivre dans leurs résultats tous travaux et mesures techniques pour l'application dudit règlement et des dispositions complémentaires éventuelles.

12 L'article 38 du même règlement dispose:

«La Commission adopte les mesures d'exécution nécessaires à la mise en application du présent règlement. À cette fin, elle agit en contact étroit avec les administrations centrales des États membres.»

La décision attaquée

13 Les considérants 4 et 7 de la décision attaquée énoncent:

«(4) EURES devrait favoriser un meilleur fonctionnement des marchés du travail et la satisfaction des besoins économiques en facilitant la mobilité géographique transnationale et transfrontalière des travailleurs, tout en veillant à ce que cette mobilité se fasse dans des conditions équitables et dans le respect des normes du travail applicables. Il devrait garantir plus de transparence sur les marchés du travail en assurant l'échange et le traitement des offres et des demandes d'emploi (c'est-à-dire leur 'compensation' ou 'mise en adéquation' au sens du règlement) et en soutenant

des activités dans les domaines du recrutement et des services de conseil et d'orientation aux niveaux national et transfrontalier, contribuant ainsi à la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

- (7) La suppression de monopoles, conjuguée à d'autres évolutions, a conduit à l'apparition sur le marché du travail d'une vaste gamme de prestataires de services liés à l'emploi. Pour réaliser tout son potentiel, EURES doit s'ouvrir à la participation de ces opérateurs, déterminés à respecter strictement les normes du travail et les obligations légales applicables, ainsi que d'autres normes de qualité EURES.»

14 L'article 1^{er} de la décision attaquée dispose:

«Afin de satisfaire aux obligations prévues au chapitre II du règlement n° 492/2011, la Commission et les États membres établissent et gèrent un réseau européen de services de l'emploi, dénommé EURES.»

15 L'article 2 de la décision attaquée prévoit:

«Dans l'intérêt des demandeurs d'emploi, des travailleurs et des employeurs, EURES s'attache à promouvoir, le cas échéant en coopération avec d'autres services ou réseaux européens:

[...]

- b) la compensation et le placement aux niveaux transnational, interrégional et transfrontalier, par l'échange d'offres et de demandes d'emploi, et la participation à des activités de mobilité ciblées à l'échelle de l'Union européenne;

[...]

- d) l'élaboration de mesures visant à encourager et à faciliter la mobilité des jeunes travailleurs;

[...]»

16 Aux termes de l'article 3 de la décision attaquée, EURES comprend, outre le bureau européen de coordination et les membres du réseau EURES (les services spécialisés désignés par les États membres, à savoir les bureaux nationaux de coordination), également:

«[...]

- c) les partenaires d'EURES, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 492/2011. Ces partenaires sont désignés par le membre du réseau concerné et peuvent comprendre des prestataires publics ou privés de services intervenant dans le domaine du placement et de l'emploi et des organisations syndicales et patronales. Les candidats au statut de partenaire d'EURES s'engagent à assumer les fonctions et responsabilités définies à l'article 7;

- d) les partenaires associés d'EURES, qui, conformément à l'article 6, fournissent un nombre limité de services sous la supervision et la responsabilité d'un partenaire d'EURES ou du bureau européen de coordination.»

17 Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la décision attaquée, le bureau européen de coordination:

«Notamment [...]

b) [...] analyse la mobilité géographique et professionnelle en vue d'instaurer un équilibre entre l'offre et la demande et élabore des orientations générales pour la mobilité dans le droit fil de la stratégie européenne pour l'emploi [...]»

18 L'article 7 de la décision attaquée dispose:

«1. L'éventail complet des services d'EURES comprend le recrutement, la mise en adéquation des offres et des demandes d'emploi et le placement; il couvre toutes les étapes du placement, depuis la préparation à l'embauche jusqu'à l'assistance suivant le placement, en passant par les informations et les conseils y afférents.

2. Ces services sont décrits de manière plus détaillée dans le catalogue des services EURES, qui fait partie de la charte EURES, conformément à l'article 10, et sont constitués des services universels fournis par tous les partenaires du réseau EURES, ainsi que de services complémentaires.

3. Les services universels sont ceux visés par le chapitre II du règlement n° 492/2011, notamment à l'article 12, paragraphe 3, et à l'article 13. Les services complémentaires ne sont pas obligatoires au sens du chapitre II du règlement n° 492/2011, mais ils répondent à d'importants besoins du marché du travail.

[...]»

19 L'article 8 de la décision attaquée prévoit:

«1. Le conseil d'administration d'EURES assiste la Commission, son bureau européen de coordination et les bureaux nationaux de coordination dans la mise en valeur et la supervision du développement d'EURES.

[...]

7. La Commission consulte le conseil d'administration d'EURES sur les questions concernant la planification stratégique, le développement, la fourniture et l'évaluation des services et activités visés dans la présente décision, y compris:

a) la charte EURES, conformément à l'article 10;

b) les stratégies, les objectifs opérationnels et les programmes de travail du réseau EURES;

c) les rapports de la Commission, requis par l'article 17 du règlement n° 492/2011.»

20 L'article 10 de la décision attaquée dispose:

«1. Conformément aux procédures définies à l'article 12, paragraphe 2, à l'article 13, paragraphe 2, à l'article 19, paragraphe 1, et à l'article 20 du règlement n° 492/2011, la Commission adopte la charte EURES, après consultation du conseil d'administration d'EURES établi par l'article 8 de la présente décision.

2. Sur la base du principe selon lequel toutes les offres et demandes d'emploi publiées par les membres d'EURES doivent être accessibles dans l'ensemble de l'Union européenne, la charte EURES contient en particulier:

- a) le catalogue des services EURES, où sont décrits les services universels et les services complémentaires fournis par les membres d'EURES, à savoir les placements, tels que des conseils personnalisés aux utilisateurs (demandeurs d'emploi, travailleurs ou employeurs);

[...]

- d) les objectifs opérationnels du réseau EURES, les normes de qualité applicables ainsi que les obligations des membres et partenaires d'EURES, y compris;

[...]

- ii) le type d'informations (par exemple, marché du travail, conditions de vie et de travail, offres et demandes d'emploi, stages et apprentissages, les mesures visant à encourager la mobilité des jeunes, acquisition de compétences et obstacles à la mobilité) qu'ils doivent fournir aux demandeurs et au reste du réseau, en coopération avec d'autres services ou réseaux européens pertinents;

- iii) la description des tâches et les critères de désignation des coordonnateurs nationaux, des conseillers d'EURES et des autres membres du personnel occupant des postes clés au niveau national;

- iv) la formation et les qualifications exigées du personnel EURES, ainsi que les conditions et procédures d'organisation des visites et des missions des responsables et du personnel spécialisé;

[...]»

Les conclusions des parties

21 Le Parlement demande à la Cour:

- d'annuler la décision attaquée, et
- de condamner la Commission aux dépens.

22 La Commission demande à la Cour:

- de rejeter le recours, et
- de condamner le Parlement aux dépens.

23 La Commission demande, à titre subsidiaire, pour le cas où la Cour accueillerait intégralement ou partiellement le recours, de maintenir les effets de la décision attaquée ou des dispositions annulées de celle-ci, jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle décision destinée à la remplacer.

Sur le recours

Argumentation des parties

- 24 Le Parlement soulève, à l'appui de son recours, un moyen unique tiré d'une violation de l'article 38 du règlement n° 492/2011 et du détournement du pouvoir d'exécution que le législateur a conféré à la Commission en vertu de cet article.
- 25 Le Parlement rappelle, à titre liminaire, que l'article 38 du règlement n° 492/2011 attribue à la Commission le pouvoir d'adopter les mesures d'exécution «nécessaires à la mise en application» de ce règlement. Le législateur de l'Union aurait ainsi voulu limiter le pouvoir d'exécution au strict minimum. Il n'appartiendrait dès lors pas à la Commission de chercher, par la voie d'actes d'exécution, à parfaire le cadre établi par ledit règlement. En effet, dans l'architecture normative du traité, un acte d'exécution relevant de l'article 291 TFUE serait censé seulement donner effet aux règles existantes de l'acte de base, sans toutefois compléter celui-ci.
- 26 Le Parlement se réfère ensuite à six articles de la décision attaquée qui, selon lui, complètent certains éléments du règlement n° 492/2011 et excèdent dès lors le pouvoir d'exécution conféré à la Commission par l'article 38 du règlement n° 492/2011.
- 27 Premièrement, le Parlement soutient que les objectifs énoncés à l'article 2, sous b) et d), de la décision attaquée reflètent des choix politiques en ce sens qu'ils permettent de concentrer l'activité d'EURES en rendant prioritaires certaines catégories de travailleurs dans le cadre du fonctionnement du mécanisme de compensation mis en place par le règlement n° 492/2011. La promotion des activités de mobilité ciblées et l'élaboration de mesures visant à encourager et à faciliter la mobilité des jeunes travailleurs ne procéderaient pas dudit règlement, qui n'accorderait de priorité à aucun groupe spécifique.
- 28 Deuxièmement, le Parlement conteste le pouvoir de la Commission d'ouvrir le réseau EURES aux entités privées, ainsi que le prévoit l'article 3, sous c), de la décision attaquée. Une telle ouverture changerait, en effet, le cadre préétabli par le règlement n° 492/2011. Selon le Parlement, ce règlement ne vise que les acteurs du secteur public dans le cadre du mécanisme de compensation mis en place par ledit règlement.
- 29 Troisièmement, le Parlement fait valoir que la tâche que l'article 4, paragraphe 3, sous b), de la décision attaquée impose au bureau européen de coordination d'élaborer des «orientations générales pour la mobilité» dépasse largement le pouvoir d'exécution conféré à la Commission par le règlement n° 492/2011. En effet, en vertu des articles 18 et 19 de ce règlement n° 492/2011, dispositions qui feraient une distinction entre la Commission et le bureau européen de coordination institué au sein de la Commission, les tâches incombant à ce dernier seraient encadrées et de nature purement technique ou administrative. Ledit règlement n° 492/2011 ne prévoirait pour le bureau européen de coordination aucune action concrète de programmation.
- 30 Quatrièmement, le Parlement soutient que la Commission s'est substituée au législateur de l'Union en introduisant à l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la décision attaquée la notion de «services complémentaires». D'une part, il résulterait a contrario de la définition de «service universel», contenue dans la première phrase de l'article 7, paragraphe 3, de la décision attaquée, que les services complémentaires ne seraient pas visés par le règlement n° 492/2011. D'autre part, dans l'hypothèse où ces derniers seraient couverts par ce règlement, il devrait être constaté que celui-ci ne prévoit pas de distinction entre les différents services selon qu'ils présentent un caractère obligatoire ou non obligatoire. Le Parlement fait encore remarquer que les services complémentaires, bien que non obligatoires, ne sont pas dépourvus d'effet juridique. Il se réfère, à cet égard, à l'article 6, paragraphe 5, de la décision attaquée.

- 31 Cinquièmement, le Parlement fait valoir que, au moyen de l'article 8, paragraphe 7, de la décision attaquée, qui prévoit la consultation par la Commission du conseil d'administration d'EURES sur de nombreuses questions, la Commission a créé une structure quasi comitologique pour la mise en œuvre du règlement n° 492/2011, alors que l'article 38 de ce règlement prévoit que la Commission doit agir en contact étroit avec les administrations centrales des États membres.
- 32 Le Parlement se demande si, d'une manière générale, un acte d'exécution est apte à créer, lui-même, un tel cadre institutionnel, qui conditionne la procédure menant à l'adoption d'actes subséquents, même dans l'hypothèse où ces derniers seraient des «actes d'exécution» au sens le plus strict possible, c'est-à-dire ponctuels et purement techniques.
- 33 En tout état de cause, une partie des questions sur lesquelles le conseil d'administration d'EURES devrait être consulté, telles que la planification stratégique ou l'adoption de la charte EURES, porteraient sur des éléments qui ne seraient ni ponctuels ni purement techniques, mais qui complèteraient le règlement n° 492/2011.
- 34 À supposer même que la charte EURES comporte des mesures qui relèvent d'actes d'exécution que la Commission pourrait adopter conformément à l'article 38 du règlement n° 492/2011 – quod non – l'article 10, paragraphe 1, de la décision attaquée ajouterait, en prévoyant la consultation du conseil d'administration d'EURES, une nouvelle condition procédurale pour l'adoption de telles mesures qui ne procéderait pas de l'article 38 dudit règlement.
- 35 Par ailleurs, selon le Parlement, les organismes nécessaires, censés assister la Commission dans la mise en œuvre de la politique relevant du règlement n° 492/2011, ont déjà été créés par le législateur de l'Union. En effet, le comité consultatif et le comité technique, respectivement mentionnés aux articles 21 et 29 de ce règlement auraient une telle mission. Il en résulterait l'existence d'un chevauchement potentiel entre, d'une part, les compétences desdits comités consultatif et technique et, d'autre part, celles du conseil d'administration d'EURES résultant de la décision attaquée. La Commission ne serait pas mandatée à compléter ce cadre institutionnel, tel qu'il découle du règlement n° 492/2011, sans l'intervention du législateur de l'Union.
- 36 Sixièmement, quant à la charte EURES dont l'article 10 de la décision attaquée prévoit l'adoption, le Parlement fait valoir, d'une part, que le paragraphe 1 de cet article précise qu'elle sera adoptée par la Commission conformément aux procédures définies aux articles 12, 13, 19 et 20 du règlement n° 492/2011. La Commission se serait ainsi attribuée des compétences d'exécution et aurait déterminé la procédure applicable pour l'adoption de ladite charte, alors que l'attribution de telles compétences d'exécution et la détermination d'une telle procédure relèveraient de la compétence du législateur de l'Union. En effet, en s'interposant entre le règlement n° 492/2011 et la future charte EURES, l'article 10 de la décision attaquée perdrait toute qualité exécutive au sens de l'article 291 TFUE. Selon le Parlement, la charte EURES fera l'objet d'un acte séparé qui sera également fondé sur l'article 38 dudit règlement.
- 37 D'autre part, en ce qui concerne le contenu de l'article 10 de la décision attaquée, celui-ci comporterait des éléments précisant davantage la portée des articles 12, 13, 19 et 20 du règlement n° 492/2011. Il ressortirait dudit article 10, paragraphe 2, sous d), que la charte EURES contiendra des obligations juridiques pour les membres et les partenaires d'EURES. Alors que, selon l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 492/2011, «les informations concernant les conditions de vie et de travail et la situation sur le marché de l'emploi, qui sont de nature à fournir une orientation aux travailleurs» devraient être fournies «conformément aux modalités établies par la Commission», l'article 10, paragraphe 2, sous d), ii), de la décision attaquée spécifierait le contenu de ce type d'information au-delà de la formulation générale du règlement n° 492/2011. Par ailleurs, celui-ci serait, de façon similaire, complété par le paragraphe 2, sous d), iii) et iv), de l'article 10 de la décision attaquée concernant les critères de désignation ou la formation et les qualifications exigées du personnel d'EURES.

38 La Commission rétorque que la décision attaquée est pleinement conforme à l'article 291 TFUE et n'excède pas le pouvoir d'exécution tel qu'établi et délimité par le règlement n° 492/2011.

Appréciation de la Cour

Observations liminaires

39 Aux termes de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 TUE et 26 TUE, au Conseil de l'Union européenne.

40 L'article 38 du règlement n° 492/2011 confère à la Commission un pouvoir d'exécution au sens de l'article 291, paragraphe 2, TFUE. En effet, ledit article 38 dispose que la Commission adopte les mesures d'exécution nécessaires à la mise en application de ce règlement.

41 La décision attaquée est fondée sur l'article 38 du règlement n° 492/2011 et comprend, conformément à l'article 291, paragraphe 4, TFUE, les termes «d'exécution» dans son intitulé.

42 Contrairement au recours ayant conduit à l'arrêt Commission/Parlement et Conseil (C-427/12, EU:C:2014:170), le présent recours ne concerne pas la légalité du choix exercé par le législateur de l'Union lorsqu'il confère un pouvoir d'exécution à la Commission au sens de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, au lieu de lui attribuer un pouvoir délégué au sens de l'article 290, paragraphe 1, TFUE. Le présent recours vise la légalité de l'acte d'exécution, à savoir la décision attaquée, fondée sur l'article 38 du règlement n° 492/2011, en ce que la Commission aurait outrepassé le pouvoir d'exécution qui lui est conféré par cette dernière disposition et l'article 291 TFUE.

43 À cet égard, il importe de relever, d'abord, que le pouvoir d'exécution conféré à la Commission est à la fois délimité par l'article 291, paragraphe 2, TFUE et par les dispositions du règlement n° 492/2011. La Cour a, en effet, jugé que, lorsqu'un pouvoir d'exécution est conféré à la Commission sur le fondement de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, celle-ci est appelée à préciser le contenu de l'acte législatif, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes dans tous les États membres (arrêt Commission/Parlement et Conseil, EU:C:2014:170, point 39).

44 Ensuite, il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre de son pouvoir d'exécution, dont les limites s'apprécient notamment en fonction des objectifs généraux essentiels de l'acte législatif en cause, la Commission est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre dudit acte, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celui-ci (arrêts Pays-Bas/Commission, C-478/93, EU:C:1995:324, points 30 et 31; Portugal/Commission, C-159/96, EU:C:1998:550, points 40 et 41; Parlement/Commission, C-403/05, EU:C:2007:624, point 51, ainsi que Parlement et Danemark/Commission, C-14/06 et C-295/06, EU:C:2008:176, point 52).

45 En outre, il résulte de la combinaison des articles 290, paragraphe 1, TFUE et 291, paragraphe 2, TFUE que la Commission, en exerçant un pouvoir d'exécution, ne peut modifier ni compléter l'acte législatif, même dans ses éléments non essentiels.

46 Eu égard à ce qui précède, il doit être considéré que la Commission précise l'acte législatif au sens de la jurisprudence citée au point 43 du présent arrêt si les dispositions de l'acte d'exécution qu'elle adopte, d'une part, respectent les objectifs généraux essentiels poursuivis par l'acte législatif et, d'autre part, sont nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de celui-ci sans qu'elles le complètent ni le modifient.

47 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner le moyen unique soulevé par le Parlement à l'appui de son recours.

Sur le point de savoir si les dispositions attaquées respectent les objectifs généraux essentiels poursuivis par le règlement n° 492/2011

48 En vertu de l'article 1^{er} de la décision attaquée, la Commission et les États membres établissent et gèrent un réseau européen de services de l'emploi, dénommé «EURES», afin de satisfaire aux obligations prévues au chapitre II du règlement n° 492/2011.

49 Il convient donc d'examiner si la décision attaquée respecte les objectifs généraux essentiels poursuivis par le chapitre II dudit règlement, intitulé «De la mise en contact et de la compensation des offres et des demandes d'emploi».

50 Ainsi qu'il ressort des considérants 8 et 9 du règlement n° 492/2011, l'objectif général essentiel poursuivi par le chapitre II de ce règlement est de «mettre des travailleurs en mesure de répondre à des offres concrètes d'emploi émises dans d'autres régions de l'Union» en «assur[ant] de façon générale une meilleure transparence du marché du travail». Une telle transparence doit être atteinte, aux termes dudit considérant 8, par «[d]es mécanismes de mise en contact et de compensation, notamment par le biais de la collaboration directe entre les services centraux de l'emploi et également entre les services régionaux, ainsi que de la coordination de l'action d'information».

51 L'article 11, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 492/2011 définit cette collaboration en prévoyant que «[l]es services centraux de l'emploi des États membres coopèrent étroitement entre eux et avec la Commission en vue d'aboutir à une action commune dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement des travailleurs qui en résulte».

52 Or, il ressort du considérant 4 et de l'article 2 de la décision attaquée que cette dernière vise, à l'instar du règlement n° 492/2011, à faciliter la mobilité géographique transfrontalière des travailleurs, en promouvant, dans le cadre d'une action commune, à savoir EURES, la transparence et l'échange d'informations sur les marchés du travail européens. L'objectif poursuivi par la décision attaquée concorde ainsi avec l'objectif général essentiel du règlement n° 492/2011 précisé au point 50 du présent arrêt.

53 Certes, l'article 2, sous b) et d), de la décision attaquée mentionne, respectivement, la «participation à des activités de mobilité ciblées» et «l'élaboration de mesures visant à encourager et à faciliter la mobilité des jeunes travailleurs», parmi les actions à promouvoir par EURES, alors que de telles actions ne sont pas expressément prévues par le règlement n° 492/2011. Toutefois, de telles actions s'inscrivent manifestement dans l'objectif général essentiel poursuivi par ce règlement qui consiste à promouvoir la mobilité géographique transfrontalière des travailleurs.

54 Par ailleurs, aucune des autres dispositions de la décision attaquée, qui ont été identifiées par le Parlement dans sa requête et qui se rapportent à la composition et au fonctionnement d'EURES, ne permet de considérer que, eu égard aux objectifs généraux essentiels poursuivis par le règlement n° 492/2011, ladite décision est contraire à ce règlement.

55 En effet, la possibilité pour des entités privées d'être désignées comme des partenaires d'EURES, prévue à l'article 3, sous c), de la décision attaquée, est liée, ainsi qu'il ressort du considérant 7 de cette décision, à «l'apparition sur le marché d'une vaste gamme de prestataires de services liés à l'emploi» à la suite de la suppression du monopole des services publics d'emploi, et vise à ce qu'EURES réalise «tout son potentiel». Cette disposition s'inscrit dans l'objectif poursuivi par la décision attaquée, tel que précisé au point 52 du présent arrêt, qui concorde avec l'objectif général essentiel poursuivi par le règlement n° 492/2011.

- 56 Il en est de même, d'une part, de la tâche attribuée par l'article 4, paragraphe 3, sous b), de la décision attaquée au bureau européen de coordination d'«élaborer des orientations générales pour la mobilité» et, d'autre part, des «services complémentaires», pris en charge par EURES en vertu de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de cette décision, qui répondent, ainsi qu'il ressort dudit paragraphe 3, «à d'importants besoins du marché du travail».
- 57 Enfin, la création du conseil d'administration d'EURES, prévue à l'article 8 de la décision attaquée, et l'attribution d'un rôle consultatif à celui-ci par le paragraphe 7 de cet article ainsi que l'adoption par la Commission de la charte EURES prévue à l'article 10 de cette décision visent à améliorer le fonctionnement d'EURES et favorisent ainsi la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union.
- 58 Eu égard aux considérations qui précèdent, il doit donc être conclu que la décision attaquée respecte les objectifs généraux essentiels du chapitre II du règlement n° 492/2011.

Sur le point de savoir si les dispositions attaquées sont nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre du règlement n° 492/2011 sans qu'elles le complètent ni le modifient

- 59 Le Parlement soutient, d'une manière générale, que le législateur de l'Union a voulu limiter le pouvoir d'exécution de la Commission au strict minimum en faisant référence, à l'article 38 du règlement n° 492/2011, aux mesures d'exécution «nécessaires à la mise en application» de ce règlement.
- 60 Une telle argumentation ne saurait être accueillie. En effet, l'article 38 du règlement n° 492/2011 doit être interprété à la lumière de l'article 291 TFUE. Dans ces conditions, la référence aux mesures nécessaires, à l'article 38 du règlement n° 492/2011, se rapporte à la nécessité d'assurer la mise en œuvre de ce règlement dans des conditions uniformes dans tous les États membres (voir arrêt Commission/Parlement et Conseil, EU:C:2014:170, point 39) sans pour autant affecter l'étendue du pouvoir d'exécution dont dispose la Commission en vertu du cadre établi par le chapitre II du même règlement.
- 61 Or, dès lors que l'utilité des dispositions attaquées pour la mise en œuvre du chapitre II du règlement n° 492/2011 n'est pas mise en cause, il suffit aux fins d'apprécier si celles-ci respectent les limites du pouvoir d'exécution reconnu à la Commission, d'examiner si elles complètent ou modifient ledit acte législatif.
- 62 À cet égard, il doit être rappelé que l'article 11, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 492/2011, figurant au chapitre II de celui-ci, prévoit une coopération étroite entre les services d'emploi des États membres et la Commission «en vue d'aboutir à une action commune dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement des travailleurs qui en résulte». Une telle action commune, qui implique, ainsi qu'il ressort du considérant 9 du règlement n° 492/2011, une certaine coordination des politiques de l'emploi des États membres, est caractérisée par un échange d'informations relatives aux problèmes et aux données relevant de la libre circulation et de l'emploi des travailleurs, tel que prévu à l'article 12 de ce règlement, et par la mise en place d'un mécanisme de compensation des offres et des demandes d'emploi, tel que prévu aux articles 13 à 16 dudit règlement, ce mécanisme impliquant également un échange d'informations entre les services spécialisés des États membres et entre ces derniers et la Commission.
- 63 Or, il doit être constaté qu'EURES n'ayant pas été établi par ce règlement, la Commission a été chargée non seulement de mettre sur pied une telle «action commune», mais également d'élaborer les règles de fonctionnement de cette action dans le respect des indications contenues à cet effet dans le règlement n° 492/2011.

- 64 Il convient donc d'examiner, en tenant compte du cadre général établi par le règlement n° 492/2011 relatif à l'action commune qui y est prévue, si la Commission, en adoptant la décision attaquée, et notamment les dispositions identifiées dans la requête, a outrepassé son pouvoir d'exécution lors de la mise en œuvre de ce règlement.
- 65 Le Parlement soutient, premièrement, que la Commission a outrepassé son pouvoir d'exécution en prévoyant à l'article 2, respectivement sous b) et d), de la décision attaquée, la promotion par EURES de la participation à des activités de mobilité ciblées et de l'élaboration de mesures visant à encourager et à faciliter la mobilité des jeunes travailleurs.
- 66 Cet argument doit être rejeté.
- 67 En effet, les dispositions invoquées par le Parlement s'inscrivent dans le domaine de la collaboration entre la Commission et les États membres prévue à l'article 11, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 492/2011 sans qu'elles complètent ni modifient le cadre établi par l'acte législatif à cet égard. Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 51 et 53 de ses conclusions, lesdites dispositions précisent l'action commune visée à cette dernière disposition en mettant l'accent sur des mesures spécifiques, qui sont déjà poursuivies par les États membres au niveau national, et dont l'article 2, sous b) et d), de la décision attaquée ne vise qu'à assurer la coordination.
- 68 Deuxièmement, le Parlement soutient que l'ouverture d'EURES aux entités privées, prévue à l'article 3, sous c), de la décision attaquée, comporte une modification du règlement n° 492/2011 et dépasse dès lors le pouvoir d'exécution conféré par celui-ci à la Commission.
- 69 Certes, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, la Commission outrepasserait les limites du pouvoir d'exécution qui lui est conféré par le règlement n° 492/2011 si elle modifiait des éléments de ce règlement.
- 70 Toutefois, l'article 3, sous c), de la décision attaquée ne comporte aucune modification du cadre établi par ledit règlement.
- 71 Il doit être rappelé à cet effet que, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, les États membres désignent les services spécialisés qui sont chargés de la coopération entre eux et avec les services de la Commission dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement qui en résulte. Aucune disposition dudit règlement ne réserve ladite coopération à des entités de nature publique. La référence aux prestataires de services privés, dans la décision attaquée, constitue ainsi une précision du cadre établi par le règlement n° 492/2011 qui tient compte, ainsi qu'il ressort du considérant 7 de la décision attaquée, de la suppression du monopole des services publics d'emploi dans les États membres.
- 72 L'argument du Parlement tiré de l'article 3, sous c), de la décision attaquée doit donc également être rejeté.
- 73 Troisièmement, le Parlement fait valoir que la Commission a outrepassé le pouvoir d'exécution qui lui est conféré par le règlement n° 492/2011 en prévoyant à l'article 4, paragraphe 3, sous b), de la décision attaquée que le bureau européen de coordination «élabore des orientations générales pour la mobilité».
- 74 Cet argument ne peut pas non plus être accueilli.
- 75 En effet, il doit être rappelé que le règlement n° 492/2011 attribue au bureau européen de coordination un rôle clé dans le mécanisme de compensation des offres et des demandes d'emploi qui y est prévu.

- 76 Ainsi, conformément à l'article 18, premier alinéa, du règlement n° 492/2011, le bureau européen de coordination a pour «mission générale de favoriser, sur le plan de l'Union, la mise en contact et la compensation des offres et des demandes d'emploi». Même si cette disposition charge ledit bureau «en particulier» de tâches techniques, il doit être constaté que le règlement n° 492/2011 charge également le même bureau d'importantes tâches d'appui à l'action de la Commission et des États membres.
- 77 Il doit être relevé à cet effet que, en vertu de l'article 18, second alinéa, du règlement n° 492/2011, le bureau européen de coordination établit la synthèse des informations visées aux articles 12 et 13 de ce règlement ainsi que des données relevant des études et des recherches effectuées en application de l'article 11 dudit règlement de façon à faire apparaître les renseignements utiles sur l'évolution prévisible du marché de l'emploi dans l'Union. Par ailleurs, en vertu de l'article 19, paragraphe 1, sous a), du même règlement, ledit bureau est chargé «d'analyser les mouvements des travailleurs». Les tâches d'appui du bureau européen de coordination doivent ainsi permettre aux États membres et à la Commission d'adopter, en tenant compte de l'ensemble des informations pertinentes, les mesures régulatrices nécessaires en faveur de l'équilibre sur le marché du travail prévues à l'article 17 du règlement n° 492/2011 et s'inscrivent dans l'objectif énoncé au considérant 9 de ce règlement, qui consiste à «orienter les efforts des États membres vers la coordination de leur politique d'emploi».
- 78 Dans ce contexte, il ne saurait être considéré que la Commission a outrepassé les limites de son pouvoir d'exécution en attribuant, à l'article 4, paragraphe 3, sous b), de la décision attaquée, la tâche au bureau européen de coordination d'élaborer des «orientations générales pour la mobilité dans le droit fil de la stratégie européenne pour l'emploi» dès lors que de telles orientations générales ne peuvent viser qu'à préparer l'adoption des mesures régulatrices prévues à l'article 17 du règlement n° 492/2011 et à soutenir les efforts des États membres vers la coordination de leurs politiques d'emploi, conformément au considérant 9 de ce règlement, sans pour autant compléter ou modifier la nature de l'action d'appui dudit bureau prévue par ledit règlement.
- 79 Quatrièmement, selon le Parlement, la Commission s'est substituée au législateur de l'Union en introduisant à l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la décision attaquée, la notion de «services complémentaires».
- 80 Cet argument doit aussi être rejeté.
- 81 Il convient de rappeler que l'article 7 de la décision attaquée définit l'éventail des services d'EURES. L'article 7, paragraphe 3, de cette décision prévoit la possibilité pour EURES d'offrir des services complémentaires. Ceux-ci ne sont, selon cette dernière disposition, pas obligatoires au sens du chapitre II du règlement n° 492/2011, mais répondent néanmoins à d'importants besoins du marché du travail.
- 82 Or, dès lors que les services d'emploi des États membres ne se limitent généralement pas à offrir uniquement les services résultant obligatoirement du règlement n° 492/2011, la Commission a pu, sans compléter ni modifier le cadre établi par ledit règlement, considérer que les éventuels «services complémentaires» ainsi offerts devaient être inscrits dans le cadre de l'exécution de la coopération entre la Commission et les services d'emploi des États membres, prévue à l'article 11, paragraphe 1, second alinéa, du règlement n° 492/2011.
- 83 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 89 de ses conclusions, il est indispensable, afin de mieux réaliser l'objectif de mise en contact et de compensation des offres et des demandes d'emploi poursuivi par les dispositions du chapitre II du règlement n° 492/2011, qu'EURES soit alimenté par toutes les informations dont disposent les différents services nationaux, y compris celles résultant des services complémentaires.

- 84 Cinquièmement, le Parlement fait valoir que l'article 8, paragraphe 7, de la décision attaquée démontre également que la Commission ne s'est pas tenue à sa mission d'exécution du règlement n° 492/2011.
- 85 Il ressort de l'article 8, paragraphe 1, de la décision attaquée que le conseil d'administration d'EURES assiste la Commission, son bureau européen de coordination et les bureaux nationaux de coordination dans la mise en valeur et la supervision du développement d'EURES. En vertu de l'article 8, paragraphe 7, de ladite décision, la Commission consulte le conseil d'administration d'EURES sur les questions concernant la planification stratégique, le développement, la fourniture et l'évaluation des services et des activités visés par cette même décision.
- 86 Or, la Commission n'a pas outrepassé son pouvoir d'exécution en établissant un conseil d'administration d'EURES et en lui attribuant un rôle consultatif.
- 87 Il importe de rappeler à cet effet que, eu égard au fait qu'EURES n'a pas été établi par le règlement n° 492/2011, celui-ci, et notamment son article 11, paragraphe 1, second alinéa, attribue à la Commission le pouvoir d'élaborer des règles de fonctionnement d'une action commune entre la Commission et les États membres dans les domaines de la compensation des offres et des demandes d'emploi dans l'Union et du placement des travailleurs qui en résulte. L'établissement d'un conseil d'administration d'EURES et l'attribution d'un rôle consultatif à celui-ci par la disposition contestée par le Parlement ne complètent ni ne modifient le cadre établi par le règlement n° 492/2011 dès lors qu'ils ne visent qu'à assurer le fonctionnement efficace de l'action commune prévue par ce règlement sans empiéter, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 108 de ses conclusions, sur les compétences des comités consultatif et technique institués, respectivement, par les articles 21 et 29 dudit règlement.
- 88 L'argument tiré de l'article 8, paragraphe 7, de la décision attaquée ne peut donc pas non plus être accueilli.
- 89 Enfin, le Parlement soutient que la Commission a outrepassé son pouvoir d'exécution en adoptant l'article 10 de la décision attaquée.
- 90 Ce dernier argument doit aussi être rejeté.
- 91 En effet, l'article 10 de la décision attaquée se limite à annoncer l'adoption par la Commission d'une charte EURES. Or, l'adoption par la Commission de ladite charte constituera un acte d'exécution au sens de l'article 291, paragraphe 2, TFUE dont la légalité pourra être appréciée, le cas échéant, dans le cadre d'un recours en annulation ultérieur, en tenant compte des limites du pouvoir d'exécution reconnu à la Commission.
- 92 Cependant, il ne saurait être admis que, par le simple fait d'avoir prévu l'adoption future de la charte EURES, la Commission a outrepassé son pouvoir d'exécution. En effet, l'article 10 de la décision attaquée ne complète ni ne modifie le cadre établi par le règlement n° 492/2011 dès lors que ladite disposition et l'action qui y est annoncée ne visent qu'à faciliter l'échange d'informations au sein d'EURES, tel que prévu aux articles 12 et 13 de ce règlement, et à promouvoir son fonctionnement efficace.
- 93 Il ressort de tout ce qui précède que le moyen unique soulevé par le Parlement à l'appui de son recours ne peut pas être accueilli.
- 94 Partant le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- ⁹⁵ Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Parlement et ce dernier ayant succombé en son moyen unique, il convient de le condamner aux dépens.

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

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Le Parlement européen est condamné aux dépens.**

Signatures