Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre élargie)

23 septembre 2015 *

« IPCH — Règlement (CE) nº 2494/95 — Indices des prix à la consommation harmonisés à taux de taxation constants (IPCH-TC) — Règlement (UE) nº 119/2013 — Indices des prix des logements occupés par leur propriétaire — Règlement (UE) nº 93/2013 — Eurostat — Comitologie — Mesures d'application — Procédure de réglementation avec contrôle »

Dans les affaires jointes T-261/13 et T-86/14,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^me^ M. Bulterman et M. J. Langer, ainsi que, dans l'affaire T-261/13, par M^me^ B. Koopman, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ M. Clausen et M. P. Van Nuffel, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, dans l'affaire T-261/13, à titre principal, une demande d'annulation du règlement (UE) nº 119/2013 de la Commission, du 11 février 2013, modifiant le règlement (CE) nº 2214/96 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) : transmission et diffusion des sous-indices des IPCH, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix à la consommation harmonisés à taux de taxation constants (JO L 41, p. 1), et, à titre subsidiaire, une demande d'annulation de l'article 1^er^, point 2, du règlement nº 119/2013 ainsi que, dans l'affaire T-86/14, à titre principal, une demande d'annulation du règlement (UE) nº 93/2013 de la Commission, du 1^er^ février 2013, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 2494/95 du Conseil relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix des logements occupés par leur propriétaire (JO L 33, p. 14), et, à titre subsidiaire, une demande d'annulation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013,

LE TRIBUNAL (sixième chambre élargie),

composé de MM. S. Frimodt Nielsen, président, F. Dehousse (rapporteur), M^me^ I. Wiszniewska-Białecka, MM. A. M. Collins et I. Ulloa Rubio, juges,

greffier : M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 février 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : le néerlandais.

Arrêt

Cadre juridique et objet des présents recours

Réglementation concernant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne

1 Sur la base de l'article 202 CE a été adoptée la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23). Elle a été modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil, du 17 juillet 2006 (JO L 200, p. 11), dont l'article 1er, point 7, a instauré la procédure de réglementation avec contrôle (nouvel article 5 bis de la décision 1999/468).

2 Le considérant 7 bis de la décision 1999/468, telle que modifiée, est libellé comme suit :

« Il est nécessaire de recourir à la procédure de réglementation avec contrôle pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte adopté selon la procédure visée à l'article 251 [CE], y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels. Cette procédure doit permettre aux deux branches de l'autorité législative d'effectuer un contrôle préalable à l'adoption de telles mesures. Les éléments essentiels d'un acte législatif ne peuvent être modifiés que par le législateur sur la base du traité[.] »

3 L'article 2, paragraphe 2, de la décision 1999/468, telle que modifiée, dispose :

« Lorsqu'un acte de base adopté selon la procédure visée à l'article 251 [CE] prévoit l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de cet acte, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels, ces mesures sont arrêtées selon la procédure de réglementation avec contrôle. »

4 Le déroulement de la procédure de réglementation avec contrôle (ci-après la « PRAC ») est régi par l'article 5 bis de la décision 1999/468, telle que modifiée. Dans le cadre de cette procédure intervient un comité de réglementation avec contrôle, composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission européenne. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet (article 5 bis, paragraphes 1 et 2). Ensuite, la procédure diffère selon que les mesures envisagées sont conformes à l'avis de ce comité (article 5 bis, paragraphe 3) ou selon que ces mesures ne sont pas conformes à un tel avis ou si ce comité n'a pas émis d'avis (article 5 bis, paragraphe 4). Dans tous les cas, l'article 5 bis de la décision 1999/468, telle que modifiée, prévoit la procédure applicable, laquelle fait intervenir le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen qui peuvent s'opposer au projet de mesures.

5 L'article 12 du règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55, p. 13), prévoit que la décision 1999/468 est abrogée, mais que les effets de l'article 5 bis de cette décision sont maintenus aux fins des actes de base existants qui y font référence.

Réglementation sur les indices de prix

Règlement (CE) nº 2494/95

6 Afin d'assurer que l'Union européenne dispose d'indices comparables des prix à la consommation dans les États membres, le Conseil a adopté, le 23 octobre 1995, le règlement (CE) nº 2494/95 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés (JO L 257, p. 1). Ce règlement, relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés (ci-après les « IPCH »), a été modifié notamment par le règlement (CE) nº 596/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juin 2009, portant adaptation à la décision 1999/468 de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle (JO L 188, p. 14).

7 L'article 4 du règlement nº 2494/95, ainsi modifié, intitulé « Conditions de comparabilité », prévoit :

« Les IPCH sont comparables lorsqu'ils ne reflètent que les différences existant entre les variations de prix ou les habitudes de consommation nationales.

Les IPCH qui diffèrent à cause des différences de concepts, de méthodes ou de pratiques qui président à leur définition et leur établissement ne sont pas comparables.

La Commission (Eurostat) arrête les règles à suivre pour obtenir des IPCH comparables. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 14, paragraphe 3. »

8 L'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, intitulé « Calendrier et dérogations », dispose :

« La Commission arrête les mesures d'application du présent règlement nécessaires pour assurer la comparabilité des IPCH, ainsi que pour préserver et renforcer leur fiabilité et leur pertinence. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 14, paragraphe 3. La Commission demande à la BCE de rendre un avis sur les mesures qu'elle propose de soumettre au comité. »

9 L'article 9 du règlement nº 2494/95, intitulé « Production de résultats », prévoit :

« Les États membres traitent les données collectées afin de produire l'IPCH sur la base d'un indice du type Laspeyres, couvrant les catégories de la classification internationale Coicop (classification of individual consumption by purpose) qui sont adaptées par la Commission en vue d'établir des IPCH comparables. La Commission définit les méthodes, les procédures et les formules garantissant le respect des conditions de comparabilité. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement, y compris en le complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 14, paragraphe 3. »

10 L'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95 prévoit :

« Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468[…] s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci. »

Mesures d'exécution du règlement nº 2494/95 dans l'affaire T-261/13

11 Outre le règlement (CE) nº 1749/96, du 9 septembre 1996, sur les mesures initiales de la mise en application du règlement nº 2494/95 (JO L 229, p. 3), la Commission a adopté le règlement (CE) nº 2214/96, du 20 novembre 1996, relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés : transmission et diffusion des sous-indices des IPCH (JO L 296, p. 8), modifié plusieurs fois et en dernier lieu par son règlement (UE) nº 119/2013, du 11 février 2013, modifiant le règlement nº 2214/96, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix à la consommation harmonisés à taux de taxation constants (JO L 41, p. 1).

12 L'article 1er, point 1, du règlement nº 119/2013 ajoute un second alinéa à l'article 2 du règlement nº 2214/96, qui prévoit désormais que l'on entend par « indices des prix à la consommation harmonisés à taux de taxation constants » (ci-après les « IPCH-TC ») des indices permettant de mesurer les variations des prix à la consommation hors incidence des variations des taux de taxation sur les produits au cours de la même période.

13 L'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 remplace l'article 3 du règlement nº 2214/96 par le texte suivant :

« 1. Les États membres produisent chaque mois tous les sous-indices de l'IPCH (annexe I) dont les poids représentent plus d'un millième des dépenses totales couvertes par l'IPCH et les fournissent à la Commission (Eurostat). Chaque année, en plus de l'indice de janvier, les États membres communiquent à la Commission (Eurostat) les informations correspondantes relatives aux pondérations.

2. En outre, les États membres produisent et fournissent à la Commission (Eurostat), chaque mois, les mêmes sous-indices calculés à taux de taxation constants (IPCH-TC). La Commission (Eurostat), en étroite coopération avec les États membres, définit des lignes directrices établissant un cadre méthodologique pour le calcul de l'IPCH-TC et de ses sous-indices. Dans les cas dûment justifiés, la Commission (Eurostat) met à jour la méthodologie de référence, conformément aux modalités procédurales approuvées par le comité du système statistique européen.

3. Les indices sont communiqués selon les normes et procédures de fourniture des données et des métadonnées, telles qu'établies par la Commission (Eurostat). »

Mesures d'exécution du règlement nº 2494/95 dans l'affaire T-86/14

14 Le 1er février 2013, la Commission a adopté le règlement (UE) nº 93/2013, portant modalités d'application du règlement nº 2494/95, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix des logements occupés par leur propriétaire (JO L 33, p. 14).

15 L'article 1er du règlement nº 93/2013 dispose que ce dernier « établit des indices des prix des logements occupés par leur propriétaire en vue d'améliorer la pertinence et la comparabilité des […] IPCH ».

16 L'article 4 du règlement nº 93/2013, intitulé « Manuel méthodologique », prévoit :

« 1. La Commission (Eurostat), en étroite coopération avec les États membres, élabore un manuel qui fournira le cadre méthodologique des indices des prix des logements occupés par leur propriétaire et des prix de l'immobilier établis en vertu du présent règlement (ci-après dénommé 'manuel IPLOP-IPI'). Lorsque cela est dûment justifié, la Commission (Eurostat) actualise le manuel conformément aux règles de procédure approuvées par le comité SSE.

2. Les critères de qualité cités à l'article 12, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 223/2009 du Parlement européen et du Conseil s'appliquent au calcul des indices des prix des logements occupés par leur propriétaire et des prix de l'immobilier.

3. Les États membres fournissent à la Commission (Eurostat), à sa demande, les informations nécessaires pour évaluer la conformité des indices des prix des logements occupés par leur propriétaire et des prix de l'immobilier avec les dispositions du présent règlement. »

17 L'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 prévoit que « [l]es États membres calculent et fournissent à la Commission (Eurostat) les indices des prix pour les catégories indiquées à l'article 3, conformément aux orientations du manuel IPLOP- IPI ».

Réglementation en matière statistique

18 Le règlement (CE) nº 223/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) nº 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) nº 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes (JO L 87, p. 164), prévoit qu'il y a lieu de renforcer la coopération et la coordination entre les autorités qui contribuent au développement, à la production et à la diffusion des statistiques européennes (considérant 1) et que, afin d'augmenter la confiance dans lesdites statistiques, les autorités statistiques nationales, dans chaque État membre, de même que l'autorité statistique de l'Union, au sein de la Commission, devraient bénéficier d'une indépendance professionnelle et assurer l'impartialité et une qualité élevée lors de la production de ces statistiques (considérant 20).

19 L'article 6 du règlement nº 223/2009 indique que :

« 1. L'autorité statistique communautaire désignée par la Commission pour développer, produire et diffuser des statistiques européennes est dénommée 'la Commission (Eurostat)' dans le présent règlement.

2. Au niveau communautaire, la Commission (Eurostat) assure la production de statistiques européennes selon des règles et des principes statistiques bien établis. À cet égard, elle est seule compétente pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques, ainsi que du contenu et du calendrier des publications statistiques.

[…] »

20 L'article 12 du règlement nº 223/2009 prévoit notamment que, « [e]n vue de garantir la qualité des résultats, les statistiques européennes sont développées, produites et diffusées sur la base de normes uniformes et de méthodes harmonisées ».

21 L'article 3 de la décision 2012/504/UE de la Commission, du 17 septembre 2012, concernant Eurostat (JO L 251, p. 49), a institué Eurostat (office statistique de l'Union européenne) comme étant l'autorité statistique de l'Union visée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 223/2009 et l'a défini comme un service de la Commission ayant à sa tête un directeur général. Ses tâches sont l'élaboration, la production et la diffusion des statistiques européennes et l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la décision 2012/504 prévoit que, à cette fin, Eurostat entreprend en particulier d'élaborer et de promouvoir des normes, méthodes et procédures statistiques.

22 L'article 7, paragraphe 1, de la décision 2012/504 prévoit que, « [e]n ce qui concerne les statistiques européennes, le directeur général d'Eurostat a la responsabilité exclusive de décider des processus, méthodes statistiques, normes et procédures, ou du contenu et du moment des communiqués statistiques, conformément au programme statistique européen et au programme de travail annuel ». Il précise que, « [e]n accomplissant ces tâches statistiques, le directeur général d'Eurostat agit de manière indépendante » et « il ne sollicite ni n'accepte d'instructions des institutions ou organes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de toute autre institution, organe ou organisme ».

Sur l'objet des présents recours

23 Ainsi qu'il ressort du cadre juridique précédemment exposé, le règlement nº 2494/95 a établi les bases statistiques nécessaires pour aboutir au calcul des indices comparables des prix à la consommation à l'échelle de l'Union. Différents règlements ont été adoptés pour répondre aux conditions de comparabilité des indices, parmi lesquels les règlements nº 119/2013 et nº 93/2013, en cause en l'espèce.

24 Le Royaume des Pays-Bas indique s'être opposé à l'adoption de ces règlements au cours de leur élaboration. Il a, en effet, déploré que l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et que l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 n'aient pas prévu que les lignes directrices et le manuel, fournissant les cadres méthodologiques applicables, soient adoptés conformément à la procédure de réglementation avec contrôle, à l'instar d'une mesure d'application, malgré le fait qu'ils visaient précisément, tant par leur contenu que par leur objectif, à garantir la comparabilité des IPCH ainsi qu'à préserver et à renforcer leur fiabilité et leur pertinence, conformément à l'article 4, troisième alinéa, et à l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95.

25 Les règlements nº 119/2013 et nº 93/2013 font ainsi l'objet des présents recours.

Procédure et conclusions des parties

26 Par requêtes déposées respectivement le 3 mai et le 25 avril 2013, le Royaume des Pays-Bas a introduit les présents recours.

27 Le 5 mars 2014, la Commission a demandé la jonction des affaires T-261/13 et T-86/14. Le 10 mars 2014, le Royaume des Pays-Bas a indiqué ne pas s'opposer à cette jonction. Par ordonnance du 10 décembre 2014, le président de la sixième chambre élargie du Tribunal a ordonné la jonction des affaires T-261/13 et T-86/14 en vue de la procédure orale et de l'arrêt, conformément à l'article 50 du règlement de procédure du 2 mai 1991.

28 Par mesures d'organisation de la procédure, les parties ont été invitées à répondre par écrit à certaines questions du Tribunal.

29 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal à l'audience du 27 février 2015.

30 Le Royaume des Pays-Bas conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— dans le cadre du recours T-261/13, à titre principal, annuler le règlement nº 119/2013 et, à titre subsidiaire, annuler l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 ;

— dans le cadre du recours T-86/14, à titre principal, annuler le règlement nº 93/2013 et, à titre subsidiaire, annuler l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 ;

— condamner la Commission aux dépens.

31 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter les recours ;

— condamner le Royaume des Pays-Bas aux dépens.

En droit

32 Premièrement, le Royaume des Pays-Bas allègue la violation de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95 et celle de l'article 13, paragraphe 2, TUE, en ce qu'Eurostat est désigné, au lieu de la Commission, comme entité chargée de définir et de mettre à jour les lignes directrices et le manuel, qui constituent des actes juridiquement contraignants (premier et deuxième moyens dans l'affaire T-261/13 et premier moyen dans l'affaire T-86/14). Deuxièmement, il invoque subsidiairement la violation de l'article 338, paragraphe 1, TFUE, en ce que ce sont des lignes directrices qui sont utilisées pour la définition des IPCH-TC, au lieu des instruments juridiques énumérés à l'article 288 TFUE (troisième moyen dans l'affaire T-261/13 et deuxième moyen dans l'affaire T-86/14). Troisièmement, il invoque, à titre plus subsidiaire, la violation de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, lus en combinaison avec l'article 5 bis de la décision 1999/468, au motif que c'est la PRAC qui aurait dû être prévue (quatrième moyen dans l'affaire T-261/13 et troisième moyen dans l'affaire T-86/14). Quatrièmement, il invoque, à titre encore plus subsidiaire, la violation de l'article 291 TFUE, lu en combinaison avec le règlement nº 182/2011, au motif que c'est l'une des procédures prévues par le règlement nº 182/2011 qui aurait dû être imposée pour la définition et la mise à jour des lignes directrices (cinquième moyen dans l'affaire T-261/13 et quatrième moyen dans l'affaire T-86/14).

33 La Commission, quant à elle, part de la prémisse que les cadres méthodologiques en cause ne sont pas des actes juridiquement contraignants. Elle fait valoir qu'il ne s'agit pas de mesures d'application au sens de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, ni, plus généralement, de mesures d'exécution au sens de l'article 291 TFUE. Selon elle, ces documents font partie de la coopération administrative entre l'autorité de l'Union pour la statistique et les instituts nationaux de statistique et pouvaient donc être élaborés sous forme de lignes directrices, sans être adoptés selon la PRAC. Elle conclut au rejet de chacun des moyens invoqués.

34 À titre liminaire, le Tribunal relève que, en réalité, les moyens soulevés par le Royaume des Pays-Bas tendent à l'annulation de l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013, par lesquels Eurostat, en étroite collaboration avec les États membres, est chargé d'établir et de mettre à jour les cadres méthodologiques pour le calcul des indices de prix. Le Royaume des Pays-Bas a d'ailleurs admis lors de l'audience que le recours T-261/13 devait s'entendre comme ne visant que l'annulation de l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et que le recours T-86/14 devait s'entendre comme ne visant que l'annulation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013, ce dont il a été pris acte dans le procès-verbal. Il y a donc lieu de considérer que les présents recours visent, en réalité, uniquement l'annulation, respectivement, de l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013.

35 Le Tribunal considère qu'il convient d'examiner les moyens tirés de la violation de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, lus en combinaison avec l'article 5 bis de la décision 1999/468, au motif que la PRAC aurait dû être prévue (quatrième moyen dans l'affaire T-261/13 et troisième moyen dans l'affaire T-86/14).

36 À cet égard, le Royaume des Pays-Bas fait valoir que l'article 5, paragraphe 3, et l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95 imposent la PRAC pour l'adoption de mesures d'application de ce règlement ainsi que pour l'adoption de mesures mettant en œuvre ces mesures d'application. Or, selon lui, les dispositions attaquées, qui prévoient qu'Eurostat définit les cadres méthodologiques et assure leur mise à jour sans obligation de suivre la PRAC, portent atteinte à « l'équilibre institutionnel » de l'Union et doivent donc être annulées.

37 La Commission soutient, quant à elle, que les cadres méthodologiques en cause ne constituent pas des mesures d'application juridiquement contraignantes au sens de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95 et qu'ils n'étaient donc pas supposés être arrêtés selon la PRAC, qui n'est d'ailleurs pas appropriée pour organiser le type de coopération administrative nécessaire pour définir des lignes directrices. Selon elle, lorsqu'un document de mise en œuvre non juridiquement contraignant est adopté, il ne s'agit pas d'une situation où il est nécessaire que l'acte juridique soit exécuté dans des conditions uniformes. Un acte non contraignant ne pourrait d'ailleurs pas établir des conditions uniformes de mise en œuvre.

38 Le Tribunal rappelle que l'article 4, troisième alinéa, et l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95 (points 7 et 8 ci-dessus), lus en combinaison avec l'article 14, paragraphe 3, du même règlement (point 10 ci-dessus), prévoient que la Commission arrête, en conformité avec la PRAC, les mesures d'application nécessaires pour assurer la comparabilité des IPCH. L'article 9 du règlement nº 2494/95 concernant la production de résultats prévoit également l'application de la PRAC en ce qui concerne la définition des méthodes, procédures et formules garantissant le respect des conditions de comparabilité (point 9 ci-dessus).

39 La Commission a adopté, par le biais de la PRAC, les règlements nº 119/2013 et nº 93/2013, qui constituent des mesures d'exécution du règlement nº 2494/95.

40 L'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 prévoient, quant à eux, que la Commission (Eurostat) définit les cadres méthodologiques pour le calcul des indices en cause, à savoir les IPCH-TC et les indices des prix des logements occupés par leur propriétaire (ci-après les « IPLOP »), en étroite coopération avec les États membres et, donc, sans application de la PRAC.

41 Les moyens soulevés par le Royaume des Pays-Bas concernant l'absence de recours à la PRAC posent ainsi la question de savoir si le règlement nº 2494/95 a été correctement exécuté par la Commission lorsque, dans les dispositions attaquées, celle-ci a confié à Eurostat le soin de définir et de mettre à jour les cadres méthodologiques pour le calcul des indices sans prévoir l'application de la PRAC.

42 À cet égard, le Tribunal rappelle que l'article 291, paragraphe 2, TFUE prévoit que, 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.

43 Il résulte de la jurisprudence 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 (arrêts du 18 mars 2014, Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, Rec, EU:C:2014:170, point 39, et du 15 octobre 2014, Parlement/Commission, C-65/13, Rec, EU:C:2014:2289, point 43).

44 En outre, 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 (voir arrêt Parlement/Commission, point 43 supra, EU:C:2014:2289, point 44 et jurisprudence citée).

45 Ainsi, 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 (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Commission, point 43 supra, EU:C:2014:2289, point 46).

46 En l'espèce, s'agissant des objectif généraux poursuivis, il y a lieu de rappeler que, dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire et en vue de parvenir à un degré élevé de stabilité des prix, l'inflation doit être calculée au moyen de l'indice des prix à la consommation sur une base comparable, compte tenu des différences dans les définitions nationales (premier et deuxième considérants du règlement nº 2494/95). La réglementation applicable a ainsi pour objectif d'établir les bases statistiques nécessaires pour aboutir au calcul d'indices comparables des prix à la consommation à l'échelle de l'Union, aux fins de disposer, en vue de la gestion de la politique monétaire, d'instruments de mesure de l'inflation fiables. Le troisième considérant du règlement nº 2494/95 rappelle à cet égard que les instances fiscales et monétaires de l'Union doivent disposer, régulièrement et rapidement, d'indices des prix à la consommation afin d'établir des comparaisons des taux d'inflation dans le contexte macroéconomique et international, qui se distinguent des indices employés à des fins nationales et microéconomiques.

47 Dans ce contexte, les dispositions attaquées par les présents recours prévoient l'adoption de cadres méthodologiques qui constituent des mesures nécessaires ou utiles à la mise en œuvre, dans des conditions uniformes, du règlement nº 2494/95. En effet, les dispositions de ces cadres méthodologiques ont vocation à établir les concepts, les méthodes et les pratiques permettant la comparabilité des IPCH au sens de l'article 4, deuxième alinéa, du règlement nº 2494/95 (point 7 ci-dessus) et font ainsi partie des règles à suivre pour obtenir des IPCH comparables, comme cela est prévu par l'article 4, troisième alinéa, et l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95.

48 Ces cadres méthodologiques constituent donc des mesures d'application qui doivent être respectées pour donner aux règlements applicables leur effet utile et assurer la comparabilité des IPCH. En tant que tels, les cadres méthodologiques visés sont dès lors, au même titre que les règlements nº 93/2013 et nº 119/2013, des mesures d'application du règlement nº 2494/95, qui sont nécessaires pour assurer la comparabilité des IPCH ainsi que pour préserver et renforcer leur fiabilité et leur pertinence, au sens de l'article 4, troisième alinéa, et de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95.

49 Or, il convient de rappeler à cet égard que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes. Reconnaître à une institution la possibilité d'établir des bases juridiques dérivées, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou dans celui d'un allégement des modalités d'adoption d'un acte, reviendrait à lui attribuer un pouvoir législatif qui excède ce qui est prévu par le traité. Cela reviendrait également à lui permettre de porter atteinte au principe d'équilibre institutionnel, qui implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres (voir, par analogie, arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil, C-133/06, Rec, EU:C:2008:257, points 54 à 57).

50 Il s'ensuit que les dispositions attaquées auraient dû prévoir l'application de la PRAC pour adopter les mesures d'exécution nécessaires, conformément à ce que prévoit le règlement nº 2494/95.

51 Les arguments de la Commission n'infirment pas cette constatation.

52 Premièrement, la Commission soutient que les cadres méthodologiques en cause, qui ne sont pas des actes juridiques au sens de l'article 288 TFUE, ne sont pas des mesures d'application juridiquement contraignantes et n'étaient donc pas supposés être arrêtés selon la PRAC.

53 Toutefois, il y a lieu de relever que ces cadres méthodologiques sont appelés à préciser et à compléter les règlements existants sur le plan des concepts, des méthodes et des pratiques, en vue de permettre aux indices produits de remplir les conditions de comparabilité exigées par les articles 4 et 5 du règlement nº 2494/95. Ils constituent donc en principe, au même titre que les règlements nº 93/2013 et nº 119/2013, des actes destinés à préciser le contenu de l'acte législatif, à savoir le règlement nº 2494/95, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes de sorte à obtenir des IPCH comparables.

54 Cette constatation est d'ailleurs confirmée par les circonstances de l'espèce. En effet, s'agissant des IPCH-TC, le règlement nº 119/2013 se limite à prévoir leur principe et renvoie, pour leur calcul et celui des sous-indices, au cadre méthodologique, constitué en l'occurrence, notamment, de la « méthodologie de référence » établie en 2011. Or, force est de constater que cette « méthodologie de référence » fournit des indications concernant notamment les catégories de taxes à prendre en considération ou non, les formules mathématiques et les périodes de référence. Cette méthodologie vient ainsi apporter les précisions nécessaires pour que les indices produits remplissent les conditions de comparabilité exigées par le règlement nº 2494/95. À cet égard, il résulte en outre des précisions fournies par la Commission lors de l'audience que des éléments relatifs à la période de référence à prendre en compte ou aux catégories de taxes à exclure du champ d'application du calcul, définis par la « méthodologie de référence » établie en 2011, constituent des éléments essentiels pour la comparabilité des indices et auraient dû figurer dans le règlement nº 119/2013.

55 De même, dans le cadre du recours T-86/14 concernant les IPLOP, il découle du texte même de l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 que les IPLOP sont communiqués « conformément aux orientations du manuel IPLOP-IPI ». Dès lors, le texte même du règlement nº 93/2013 prévoit que le cadre méthodologique doit être respecté par les États membres et, en pratique, par les instituts nationaux de statistique qui fournissent les indices, de sorte à assurer la mise en œuvre des règlements applicables dans des conditions uniformes.

56 Il s'ensuit que, dans les cas d'espèce, les cadres méthodologiques auxquels les dispositions attaquées renvoient constituent des mesures d'application du règlement nº 2494/95 au même titre que les règlements nº 119/2013 et nº 93/2013.

57 Il convient d'ajouter que ce constat est sans incidence sur le fait que les cadres méthodologiques en cause pouvaient être élaborés par Eurostat.

58 En effet, l'article 4, troisième alinéa, du règlement nº 2494/95 mentionne expressément Eurostat. Si l'article 5, paragraphe 3, et l'article 9 du règlement nº 2494/95 n'ont pas prévu explicitement que la Commission confie à Eurostat la mission de définir le cadre méthodologique, ils ne l'ont toutefois pas interdit.

59 De plus, la réglementation en matière de statistiques prévoit précisément que l'autorité statistique de l'Union désignée par la Commission pour développer, produire et diffuser des statistiques européennes est dénommée la « Commission (Eurostat) » et que, à l'échelle de l'Union, la « Commission (Eurostat) » assure la production de statistiques européennes selon des règles et des principes statistiques bien établis. À cet égard, l'article 6 du règlement nº 223/2009 prévoit que la Commission (Eurostat) est seule compétente pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques, ainsi que du contenu et du calendrier des publications statistiques. En application du règlement nº 223/2009, la décision 2012/504 a institué Eurostat comme étant l'autorité statistique de l'Union visée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 223/2009 et l'a défini comme un service de la Commission ayant à sa tête un directeur général. Cette autorité statistique a pour tâches l'élaboration, la production et la diffusion des statistiques européennes. À cette fin, elle entreprend notamment d'élaborer et de promouvoir des normes, des méthodes et des procédures statistiques.

60 Il s'ensuit qu'Eurostat, en tant que direction générale, apparaît comme étant le service compétent, au sein de la Commission, pour élaborer les cadres méthodologiques visés.

61 En outre, il n'y a pas davantage lieu de remettre en cause la pertinence de la coopération administrative et de la coordination entre statisticiens européens et nationaux, juridiquement à effet non contraignant, dans le cadre du processus d'élaboration desdits cadres méthodologiques.

62 Cependant, il reste que, une fois élaborées par Eurostat dans le cadre de cette coopération administrative, les règles à suivre et les mesures d'application qui précisent le contenu de l'acte législatif, à savoir le règlement nº 2494/95, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes et qui se révèlent nécessaires pour assurer la comparabilité des IPCH doivent faire l'objet d'une adoption par la Commission après application de la PRAC, en application de l'article 4, troisième alinéa, et de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, lus en combinaison avec l'article 14, paragraphe 3, du même règlement.

63 Or, les dispositions attaquées ne prévoient pas le recours à une telle procédure.

64 Dès lors, les dispositions attaquées par les présents recours doivent être annulées, au motif qu'elles prévoient l'adoption de cadres méthodologiques constituant des mesures d'application au sens du règlement nº 2494/95, sans toutefois prévoir l'application de la PRAC, en violation dudit règlement.

65 Deuxièmement, la Commission fait valoir que la PRAC n'est pas appropriée pour organiser le type de coopération administrative nécessaire pour définir des cadres méthodologiques.

66 Toutefois, en tant que mesures d'application, ces cadres méthodologiques auraient dû être adoptés selon la procédure prévue par le règlement nº 2494/95, indépendamment de la question de savoir si cette procédure était appropriée ou non.

67 À cet égard, comme l'indique le Royaume des Pays-Bas, si la Commission considère cette procédure comme étant inappropriée, il lui appartient de considérer une modification du règlement nº 2494/95. Le fait qu'une telle modification ait récemment fait l'objet d'une proposition de la Commission, évoquée lors de l'audience, est sans incidence en l'espèce. Au demeurant, la formulation de l'article 4, paragraphe 4, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux indices des prix à la consommation et abrogeant le règlement nº 2494/95 (COM 2014/724 final) apparaît claire. Selon cette disposition, aux fins de garantir l'uniformité des conditions, la méthodologie adéquate utilisée pour la production d'indices harmonisés comparables est définie par voie d'actes d'exécution, lesquels sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 11, paragraphe 2, cette disposition renvoyant à l'article 5 du règlement nº 182/2011. Cette disposition est donc de nature à confirmer que les cadres méthodologiques sont des actes d'exécution devant être adoptés conformément à la procédure prévue en la matière.

68 Troisièmement, selon la Commission, lorsqu'un document de mise en œuvre non juridiquement contraignant est adopté, il ne s'agit pas d'une situation où il est nécessaire que l'acte juridique soit exécuté dans des conditions uniformes. Un acte non contraignant ne pourrait d'ailleurs pas établir des conditions uniformes de mise en œuvre.

69 Toutefois, cet argument doit être écarté. En effet, l'exigence de comparabilité des IPCH et l'effet utile des règlements applicables imposent précisément que les cadres méthodologiques visés par les dispositions attaquées soient respectés et exécutés dans des conditions uniformes, de sorte à assurer la comparabilité des IPCH.

70 Il résulte de tout ce qui précède qu'il convient d'accueillir le quatrième moyen dans l'affaire T-261/13 et le troisième moyen dans l'affaire T-86/14, tirés de la violation de l'article 5, paragraphe 3, et de l'article 14, paragraphe 3, du règlement nº 2494/95, lus en combinaison avec l'article 5 bis de la

décision 1999/468, au motif que la PRAC aurait dû être prévue pour l'adoption des cadres méthodologiques visés, qui constituent les mesures d'application nécessaires pour assurer la comparabilité des IPCH.

71 Il s'ensuit que l'article 1er, point 2, du règlement nº 119/2013 et l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 93/2013 doivent être annulés, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

Sur les dépens

72 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter les dépens du Royaume des Pays-Bas, conformément aux conclusions de ce dernier.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) **Dans l'affaire T-261/13, l'article 1er, point 2, du règlement (UE) nº 119/2013 de la Commission, du 11 février 2013, modifiant le règlement (CE) nº 2214/96 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) : transmission et diffusion des sous-indices des IPCH, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix à la consommation harmonisés à taux de taxation constants, est annulé.**

2) **Dans l'affaire T-86/14, l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 93/2013 de la Commission, du 1er février 2013, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 2494/95 du Conseil relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix des logements occupés par leur propriétaire, est annulé.**

3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Royaume des Pays-Bas.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 septembre 2015.

Signatures