Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 novembre 2013*

«Recours en annulation — Décision 2011/866/UE — Adaptation annuelle des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et des autres agents de l'Union européenne — Statut des fonctionnaires — Article 65 du statut — Méthode d'adaptation — Article 3 de l'annexe XI du statut — Clause d'exception — Article 10 de l'annexe XI du statut — Détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale — Adaptation des coefficients correcteurs — Article 64 du statut — Décision du Conseil — Refus d'adopter la proposition de la Commission»

Dans l'affaire C-63/12,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 3 février 2012,

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

partie requérante,

soutenue par:

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

partie intervenante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par:

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

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

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

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

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

* Langue de procédure: le français.

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

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

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

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

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

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

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour d'annuler la décision 2011/866/UE du Conseil, du 19 décembre 2011, concernant la proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1[er] juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions (JO L 341, p. 54, ci-après la «décision attaquée»), au motif que cette décision viole, notamment, l'article 65 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, établi par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 (JO L 311, p. 1), dans sa rédaction résultant d'un rectificatif publié le 5 juin 2012 (JO L 144, p. 48, ci-après le «statut»), ainsi que les articles 1[er], 3 et 10 de l'annexe XI du statut.

Le cadre juridique

2 L'article 64 du statut dispose:

«La rémunération du fonctionnaire exprimée en euros, après déduction des retenues obligatoires visées au présent statut ou aux règlements pris pour son application, est affectée d'un coefficient correcteur supérieur, inférieur ou égal à 100 %, selon les conditions de vie aux différents lieux d'affectation.

Ces coefficients sont fixés par le Conseil statuant, sur proposition de la Commission, à la majorité qualifiée prévue à l'article 16, paragraphes 4 et 5, [TUE].»

3 L'article 65 du statut énonce:

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

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

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

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

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

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

6 Cette annexe XI, intitulée «Modalités d'application des articles 64 et 65 du statut», comprend plusieurs chapitres, dont le premier, composé des articles 1er à 3, intitulé «Examen annuel du niveau des rémunérations prévu à l'article 65, paragraphe 1, du statut», et le chapitre 4, intitulé «Création et retrait de coefficients correcteurs (article 64 du statut)».

7 L'article 1er de l'annexe XI du statut, faisant partie de la section 1 du chapitre premier de cette annexe, prévoit que, aux fins de l'examen prévu à l'article 65, paragraphe 1, du statut, Eurostat établit chaque année avant la fin du mois d'octobre un rapport portant sur l'évolution du coût de la vie à Bruxelles (Belgique) (indice international de Bruxelles), sur l'évolution du coût de la vie en dehors de Bruxelles (parités économiques et indices implicites) ainsi que sur l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales de huit États membres (indicateurs spécifiques). Ledit article 1er contient également des précisions concernant le procédé à suivre par Eurostat, en collaboration avec les États membres, afin de calculer ces évolutions.

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

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

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

3. La valeur de l'adaptation ainsi fixée est incorporée, selon la méthode indiquée ci-après, dans la grille des traitements de base figurant à l'article 66 du statut, [...]

[...]

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

a) aux rémunérations payées aux fonctionnaires de l'Union européenne en service dans les autres États membres et dans certains autres lieux d'affectation,

b) [...] aux pensions des fonctionnaires versées dans les autres États membres sur la part correspondant aux droits acquis avant le 1er mai 2004,

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

Sont applicables les modalités prévues à l'article 8 de la présente annexe qui concernent la rétroactivité de l'effet des coefficients correcteurs applicables dans les lieux d'affectation qui subissent une forte inflation.

[...]»

9 L'article 8 de l'annexe XI du statut fixe les dates de prise d'effet des adaptations annuelle et intermédiaire du coefficient correcteur pour les lieux à forte augmentation du coût de la vie.

10 Le chapitre 5 de cette annexe est intitulé «Clause d'exception». Il est composé du seul article 10 qui dispose:

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

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

Les antécédents du litige et la décision attaquée

12 Au mois de décembre 2010, le Conseil a déclaré que «la récente crise économique et financière qui est survenue dans [l'Union] et qui entraîne d'importants ajustements budgétaires ainsi qu'une insécurité accrue en termes d'emploi dans plusieurs États membres provoque une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union». Il a demandé à la Commission de présenter, sur le fondement de l'article 10 de l'annexe XI du statut, ainsi qu'à la lumière des données objectives fournies à cet égard par la Commission, des propositions appropriées en temps voulu pour que le Parlement européen et le Conseil puissent les examiner et les adopter avant la fin de l'année 2011 (voir document du Conseil nº 17946/10 ADD 1, du 17 décembre 2010).

13 La Commission a, le 13 juillet 2011, présenté un rapport au Conseil sur la clause d'exception (article 10 de l'annexe XI du statut) [COM(2011) 440 final, ci-après le «rapport du 13 juillet 2011»]. Afin d'apprécier la nécessité de recourir pour l'année 2011 à la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut (ci-après la «clause d'exception»), elle a retenu quinze indicateurs, à savoir la croissance du produit intérieur brut (PIB), la demande intérieure, les stocks, les exportations nettes, la consommation des ménages, la consommation publique, l'investissement total et l'inflation au sein de l'Union, le solde du compte des administrations publiques et la dette publique au sein de l'Union, le taux d'emploi total, le taux de chômage et la rémunération des salariés au sein de l'Union, l'indicateur

de sentiment économique et les attentes en matière d'emploi au sein de l'Union. À cet égard, la Commission s'est fondée sur les prévisions économiques européennes publiées par la direction générale «Affaires économiques et financières» le 13 mai 2011.

14 Selon le rapport du 13 juillet 2011, les indicateurs montraient que la reprise économique se poursuivait progressivement dans l'Union. Ce rapport concluait qu'il n'y avait pas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale au sein de l'Union au cours de la période de référence allant du 1er juillet 2010, date de la prise d'effet de la dernière adaptation annuelle des rémunérations, à la mi-mai 2011, date à laquelle les données les plus récentes ont été mises à disposition, et qu'il n'y avait pas lieu de présenter une proposition en vertu de l'article 10 de l'annexe XI du statut.

15 L'examen du rapport du 13 juillet 2011 a donné lieu à des discussions subséquentes au sein du Conseil, qui ont débouché sur une nouvelle demande de celui-ci adressée à la Commission afin que soit mis en œuvre ledit article 10 et que soit présentée une proposition appropriée d'adaptation des rémunérations en temps utile pour permettre au Parlement et au Conseil de l'examiner et de l'adopter avant la fin de l'année 2011 (voir document du Conseil nº 16281/11, du 31 octobre 2011).

16 En réponse à cette demande, la Commission a présenté la communication COM(2011) 829 final, du 24 novembre 2011, fournissant un complément d'information au rapport du 13 juillet 2011 (ci-après le «complément d'information»), qui est notamment fondée sur les prévisions économiques européennes communiquées par la direction générale «Affaires économiques et financières» de la Commission le 10 novembre 2011. Dans ce complément d'information, la Commission a exposé que ces prévisions «laissent apparaître une dégradation des tendances pour 2011 par rapport aux prévisions publiées au printemps, tant pour les indicateurs économiques que pour les indicateurs sociaux, et montrent que l'économie européenne est en proie à la tourmente». Néanmoins, la Commission a considéré que, compte tenu de plusieurs éléments, l'Union n'était pas confrontée à une situation extraordinaire au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut justifiant de prendre des mesures allant au-delà de la perte de pouvoir d'achat résultant de la méthode «normale» prévue à l'article 3 de cette annexe. Par conséquent, la Commission ne serait pas en mesure de déclencher la clause d'exception sans enfreindre ledit article 10.

17 Le même jour, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil adaptant, avec effet au 1er juillet 2011, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions [COM(2011) 820 final, ci-après la «proposition de règlement»], assortie d'un exposé des motifs. L'adaptation des rémunérations proposée sur la base de la méthode «normale» prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut était de 1,7 %.

18 Par la décision attaquée, le Conseil a décidé «de ne pas adopter la proposition de [règlement]», notamment aux motifs suivants:

«(6) Le Conseil estime qu'aucun des documents soumis par la Commission – le 'rapport [du 13 juillet 2011]' ainsi que le 'complément d'information' – ne fournit une image précise et globale de la situation économique et sociale actuelle de l'Union.

(7) Par ailleurs, du point de vue du Conseil, la Commission a commis une erreur en définissant une période trop limitée pour son analyse. Cela a empêché la Commission d'évaluer correctement la situation et a donc sensiblement faussé les conclusions dégagées de ces deux documents, à savoir qu'il n'y avait pas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

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

[...]

(10) S'agissant de la situation économique, les prévisions de croissance dans l'Union ont été nettement revues à la baisse pour l'année 2012, passant de + 1,9 % à + 0,6 %. La croissance trimestrielle de l'Union est passée de + 0,7 % au premier trimestre de 2011 à + 0,2 % aux deuxième et troisième trimestres de cette année. En ce qui concerne le quatrième trimestre de 2011 et le premier trimestre de 2012, aucune croissance du PIB n'est prévue.

(11) Dans l'évaluation de la situation économique et sociale actuelle, il aurait fallu accorder une plus grande attention à la situation des marchés financiers, en particulier aux distorsions dans l'offre de crédit et à la baisse du prix des actifs qui sont des facteurs majeurs du développement économique.

(12) En ce qui concerne la situation sociale, la création d'emplois n'a pas été suffisante pour induire une baisse importante du taux de chômage. Le taux de chômage dans l'Union européenne a fluctué en 2010 et 2011 pour s'établir à 9,8 % en octobre 2011 et devrait rester constamment élevé.

(13) Compte tenu de ce qui précède, le Conseil estime que la position de la Commission concernant l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale et son refus de soumettre une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut sont fondés sur des motifs manifestement insuffisants et erronés.

(14) Comme la Cour [...] a conclu dans l'affaire [ayant donné lieu à l'arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil (C-40/10, Rec. p. I-12043)] que, pendant la durée de l'application de l'annexe XI du statut, la procédure prévue à l'article 10 de celle-ci constitue la seule possibilité de tenir compte d'une crise économique dans le cadre de l'adaptation des rémunérations, le Conseil dépendait d'une proposition de la Commission visant à appliquer cet article en période de crise.

(15) Le Conseil est convaincu que, compte tenu du libellé de l'article 10 de l'annexe XI du statut et en vertu de l'obligation de coopération loyale entre les institutions énoncée dans la deuxième phrase de l'article 13, paragraphe 2, [TUE], la Commission était tenue de présenter une proposition appropriée au Conseil. Les conclusions de la Commission et la non-présentation par celle-ci d'une telle proposition constituent dès lors une violation de l'obligation susvisée.

(16) Le Conseil ne pouvant agir que sur proposition de la Commission, en tirant des conclusions erronées des données et en s'abstenant de présenter une proposition au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut, la Commission a empêché le Conseil de réagir de manière adéquate à la détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale par l'adoption d'un acte au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut».

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

19 La Commission demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil aux dépens.

20 Le Conseil conclut à ce que la Cour:

— rejette le recours comme irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejette le recours comme non fondé, et

— condamne la Commission aux dépens.

21 Par ordonnance du président de la Cour du 29 mars 2012, le Parlement a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.

22 Par ordonnance du président de la Cour du 6 juillet 2012, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, le Royaume des Pays-Bas ainsi que le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur la recevabilité du recours

Argumentation des parties

23 Le Conseil soutient que le recours est irrecevable au motif que la décision attaquée ne constitue pas un acte produisant des effets juridiques autonomes et n'est donc pas un acte attaquable au titre de l'article 263 TFUE.

24 En adoptant cette décision, le Conseil n'aurait ni modifié ni rejeté définitivement la proposition de règlement, mais il se serait borné, par souci de transparence, à exposer les raisons pour lesquelles il n'était pas en mesure de l'adopter. La décision attaquée n'aurait aucun effet sur l'existence juridique de la proposition de règlement.

25 En revanche, la Commission souligne que le Conseil a effectivement adopté une «décision» au sens de l'article 288, quatrième alinéa, TFUE, qui a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne,* série L. Le Conseil aurait entendu agir sur la proposition de règlement, dès lors qu'il s'est expressément référé à cette proposition au troisième visa et au considérant 5 de la décision attaquée.

26 Selon la Commission, cette décision produit des effets juridiques autonomes. En effet, elle aurait pour résultat d'empêcher l'adaptation annuelle prévue aux articles 64 et 65 du statut et il ressortirait clairement de sa motivation que la position adoptée par le Conseil est définitive, de sorte que le refus d'adopter la proposition de règlement équivaudrait à un rejet de cette proposition.

27 Par ailleurs, le refus d'une institution de prendre une décision constituerait un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE, dès lors que l'acte que l'institution refuse de prendre aurait pu être attaqué en vertu de cette disposition. Or, l'acte que le Conseil a refusé de prendre, à savoir un règlement, serait, en tant que tel, un acte attaquable.

Appréciation de la Cour

28 Selon une jurisprudence constante, constituent des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (voir, notamment, arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit «AETR», 22/70, Rec. p. 263, point 42; du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, point 29; du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, point 45, ainsi que du 19 décembre 2012, Commission/Planet, C-314/11 P, point 94).

29 En l'espèce, il est question d'une procédure spécifique dans laquelle les institutions sont obligées de statuer chaque année sur l'adaptation des rémunérations soit en procédant à l'adaptation «mathématique» selon la méthode prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut, soit en s'écartant de ce calcul mathématique conformément à l'article 10 de cette annexe.

30 À cet égard, il y a lieu de prendre en considération que, dans le cadre de la procédure «normale» d'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions prévue à l'article 3, paragraphe 1, de l'annexe XI du statut, la Commission a présenté une proposition de règlement sur laquelle le Conseil aurait dû rendre sa décision avant la fin de l'année 2011.

31 Dans les considérants de la décision attaquée, la Conseil a toutefois relevé que la crise financière et économique que connaît actuellement l'Union constitue une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union et que la Commission était tenue de présenter une proposition appropriée au titre de l'article 10 de l'annexe XI du statut.

32 Il en résulte que, par la décision attaquée, le Conseil n'a pas ajourné sa décision sur la proposition de règlement présentée sur le fondement de l'article 3 de l'annexe XI du statut. Au contraire, il a rejeté cette proposition, mettant ainsi fin à la procédure entamée au titre de cet article 3.

33 Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée vise à produire des effets de droit obligatoires.

34 Il s'ensuit que le recours en annulation de cette décision est recevable.

Sur le fond

35 À l'appui de son recours, la Commission soulève deux griefs relatifs, d'une part, au refus du Conseil d'adapter les rémunérations et les pensions et, d'autre part, au refus du Conseil d'adapter les coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et les pensions en fonction des différents lieux d'affectation ou de résidence.

Sur le premier grief, relatif au refus du Conseil d'adapter les rémunérations et les pensions

Argumentation des parties

36 Par son premier grief, la Commission fait valoir, à titre principal, que le Conseil a commis un détournement de pouvoir et a violé l'article 65 du statut ainsi que les articles 3 et 10 de l'annexe XI du statut.

37 Le Conseil aurait, en réalité, appliqué cet article 10, en gelant, par la décision attaquée, les salaires de l'Union, bien que la Commission n'ait pas présenté de proposition fondée sur cet article. Or, en l'absence d'une telle proposition, les conditions d'application dudit article 10 n'auraient pas été réunies et le Conseil aurait été tenu d'adopter la proposition de règlement fondée sur l'article 3 de l'annexe XI du statut qui ne laisserait aucune marge d'appréciation au Conseil. Seule la Commission serait habilitée à analyser les critères de l'article 10 de cette annexe et de déterminer s'il y a lieu ou non de proposer des mesures ainsi que la nature de ces mesures.

38 Dans le même temps, le Conseil aurait usurpé les pouvoirs du Parlement en considérant seul que les conditions énoncées à l'article 10 de l'annexe XI du statut étaient remplies, bien que cet article renvoie à l'article 336 TFUE et donc à la procédure législative ordinaire.

39 Le seul moyen pour le Conseil d'obtenir l'application de la clause d'exception aurait été de contester devant la Cour, pour erreur manifeste d'appréciation, la décision de la Commission de rejeter sa demande de mise en œuvre de cette clause ou l'omission de la Commission de présenter une proposition appropriée au titre de cet article 10, le cas échéant en sollicitant simultanément des mesures provisoires pour la période en cause jusqu'au prononcé de l'arrêt au fond.

40 À titre subsidiaire, la Commission soutient que, même à supposer que le Conseil ait été compétent pour adopter la décision attaquée, il a commis une erreur de droit en violant les conditions d'application de l'article 10 de l'annexe XI du statut. Elle considère que la décision attaquée est entachée d'une motivation «insuffisante et erronée», lesdites conditions d'application n'étant pas réunies en 2011.

41 Rappelant que, selon la jurisprudence, elle jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où une évaluation d'une situation économique et/ou sociale complexe est nécessaire, la Commission expose qu'elle a retenu quinze indicateurs qui portaient tant sur la situation économique que sur la situation sociale et qui n'avaient pas été critiqués par les États membres au cours de la discussion sur le rapport du 13 juillet 2011 et le complément d'information. Les motifs avancés par le Conseil aux considérants 7, 8 et 10 à 12 de la décision attaquée ne sauraient remettre en cause la conclusion tirée par la Commission dans ce rapport et le complément d'information.

42 Le Parlement se rallie aux arguments de la Commission et ajoute que, si le Conseil, pour des raisons politiques dues à la crise financière, avait voulu modifier la méthode d'adaptation des rémunérations et des pensions établie dans le statut, il aurait dû suivre la procédure législative ordinaire dans laquelle le choix politique est opéré par les deux colégislateurs, le Parlement et le Conseil.

43 Le Conseil fait valoir que la décision attaquée n'est pas fondée sur l'article 10 de l'annexe XI du statut. En l'absence d'une proposition de la Commission sur le fondement de cette disposition, il n'aurait pas pu appliquer celle-ci et il ne l'aurait pas fait.

44 Selon le Conseil, l'évaluation de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union ainsi que le constat d'une éventuelle détérioration grave et soudaine de celle-ci au sens de cet article 10 n'appartient pas exclusivement à la Commission, mais le Conseil et le Parlement disposent d'un pouvoir d'appréciation propre à cet égard. En vertu dudit article 10 et de l'obligation de coopération loyale prévue à l'article 13, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE, la Commission devrait fournir des données objectives au Parlement et au Conseil afin de les mettre en mesure de procéder à leur propre appréciation de la situation.

45 Si, dans l'exercice dudit pouvoir d'appréciation, le Conseil parvenait, contrairement à la Commission, à la conclusion que les conditions d'application de la clause d'exception étaient réunies, il aurait eu pour seule option de ne pas adopter la proposition de la Commission fondée sur la méthode «normale» prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut et d'introduire en même temps un recours devant la Cour en vue de faire constater que la conclusion de la Commission n'est pas fondée. En tout état de cause, même si l'appréciation des conditions pour un déclenchement de la clause d'exception relevait exclusivement de la compétence de la Commission, celle-ci ne pourrait se prévaloir d'une telle prérogative sans que cette dernière soit soumise à un contrôle juridictionnel. Le Conseil devrait procéder de ladite manière lorsqu'il estime que l'analyse de la Commission est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

46 Tel serait le cas en l'espèce. La décision attaquée aurait uniquement pour effet de préserver la position juridique du Conseil dans l'attente d'un arrêt de la Cour qui trancherait la question de savoir si, en l'espèce, les conditions d'application de la clause d'exception étaient réunies de sorte que la Commission serait obligée de présenter une proposition sur ce fondement. Une demande de mesures provisoires devant la Cour pour la période en cause jusqu'au prononcé de l'arrêt au fond ne serait pas appropriée dans cette situation.

47 En outre, la motivation de cette décision ne serait ni insuffisante, les 16 considérants de ladite décision étant de nature à étayer la position du Conseil, ni manifestement erronée.

48 À cet égard, le Conseil considère qu'il dispose d'une marge d'appréciation propre en ce qui concerne l'évaluation de la situation économique et sociale et que l'examen juridictionnel de l'exercice de ce pouvoir doit être soumis aux mêmes limites que celui exercé par la Commission. La Commission aurait donc dû démontrer que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation.

49 De plus, s'agissant de la notion de «détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale» au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut, le Conseil partage, en principe, l'avis de la Commission selon lequel le terme «détérioration» décrit une aggravation de la situation économique et sociale, le caractère «grave» doit être apprécié au regard de l'ampleur mais aussi de la durée des impacts économiques et sociaux constatés et le caractère «soudain» doit être apprécié au regard de la rapidité et du caractère prévisible desdits impacts. Cependant, la Commission aurait appliqué ces critères de manière manifestement erronée et son analyse présenterait de nombreuses lacunes, erreurs de méthodologie et d'appréciation ayant faussé le résultat de son analyse.

50 La République tchèque estime que, sur le plan procédural, le Conseil n'a pas eu d'autre possibilité d'agir pour parvenir à un contrôle de légalité efficace concernant l'exercice, par la Commission, de ses compétences tirées de l'article 10 de l'annexe XI du statut. Toutefois, la régularité de cette procédure serait subordonnée à l'exigence que le Conseil ait correctement apprécié le respect des conditions d'application de cet article, ce qui constituerait la question essentielle.

51 Le Royaume de Danemark invoque des éléments sur la situation économique au Danemark et, notamment, une baisse importante et soudaine de l'évolution des rémunérations réelles des fonctionnaires danois au cours de l'année 2011 afin d'illustrer que, au cours de la période en question, il y avait bien une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

52 La République fédérale d'Allemagne considère que les conclusions tirées par la Commission dans le rapport du 13 juillet 2011 et le complément d'information sont erronées. Elle énonce plusieurs éléments qui, selon elle, démontrent que la situation économique et sociale s'est dégradée soudainement au cours de l'année 2011, tels que la nécessité pour trois États membres de recourir à des aides financières ainsi que le recul du PIB et des exportations dans l'Union au quatrième trimestre 2011. En outre, cet État membre estime que les explications fournies par la Commission dans son rapport du 13 juillet 2011 sur le «principe du parallélisme» entre l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des huit États membres de référence et celle du pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Union sont inopérantes dans le cadre de l'examen des conditions d'application de l'article 10 de l'annexe XI du statut, étant donné que la méthode «normale» d'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions prévue dans le statut ne reflète pas tous les éléments ayant une influence sur le pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux.

53 Le Royaume d'Espagne considère également que, au moment où la Commission a présenté sa proposition de règlement, il existait des données suffisantes qui attestaient de l'existence d'une crise grave et exceptionnelle rendant indispensable l'application dudit article 10, ainsi qu'il découlait, notamment, des prévisions économiques d'automne 2011 de la Commission, publiées le 10 novembre 2011, et des mesures relatives aux travailleurs du secteur public adoptées en Espagne au cours des années 2010 et 2011.

54 Le Royaume des Pays-Bas fait valoir que, si la Commission fournit les données objectives relatives à la situation économique et sociale, elle n'a pas de compétence exclusive pour procéder à l'évaluation de cette situation. Le Conseil détiendrait, dans le cadre de la clause d'exception, une compétence discrétionnaire pour évaluer la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union. Cet État membre ajoute que le président de la Commission, M. Barroso, a évoqué, au mois de novembre 2011,

lors de la présentation de l'examen annuel de la croissance pour l'année 2012, l'existence d'une crise actuelle nécessitant des mesures d'urgence pour y faire face. Par ailleurs, la terminologie de l'article 10 de l'annexe XI du statut n'indiquerait pas que seule une détérioration économique et sociale causée par des événements extérieurs justifierait l'application de la clause d'exception.

55 Selon le Royaume-Uni, le Conseil peut constater, à la lumière des données objectives fournies par la Commission, qu'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale s'est produite et, dans ce cas, décider de ne pas accepter la proposition de la Commission présentée en application de l'article 3 de l'annexe XI du statut. En outre, en l'espèce, la Commission aurait fondé son analyse de la question de savoir si l'article 10 de cette annexe s'appliquait, sur la prémisse erronée du maintien du «principe du parallélisme» tel qu'exprimé audit article 3. Cependant, ni la lettre ni l'esprit dudit article 10 ne suggéreraient que la seule manière pertinente d'établir une détérioration économique ou sociale serait de vérifier s'il s'est produit un événement qui a modifié le pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux d'une manière qui n'a pas pu ou ne pourrait pas être prise en compte par la méthode prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut.

Appréciation de la Cour

56 Le premier grief invoqué par la Commission, tiré d'un détournement de pouvoir commis par le Conseil et d'une violation de l'article 65 du statut ainsi que des articles 3 et 10 de l'annexe XI du statut, porte, en substance, sur la répartition des rôles des institutions de l'Union dans le cadre de l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions.

57 En premier lieu, s'agissant des modalités d'application de cet article 65 figurant à l'annexe XI du statut, il convient de rappeler que l'article 3 de cette annexe, qui définit la procédure «normale» d'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions, prescrit tant un calcul mathématique de l'adaptation que la date de l'effet de cette adaptation et ne laisse, dès lors, ni à la Commission ni au Conseil, aucune marge d'appréciation relative au contenu de la proposition et de l'acte à adopter.

58 En ce qui concerne la clause d'exception figurant à l'article 10 de l'annexe XI du statut, celle-ci accorde aux institutions une large marge d'appréciation relative au contenu des mesures à prendre et dispose que le Parlement et le Conseil ensemble statuent selon la procédure prévue à l'article 336 TFUE, c'est-à-dire selon la procédure législative ordinaire visée à l'article 294 TFUE.

59 À cet égard, il convient d'ajouter que, pendant la durée de l'application de l'annexe XI du statut, la procédure prévue à l'article 10 de cette annexe constitue la seule possibilité de tenir compte d'une crise économique dans le cadre de l'adaptation des rémunérations et d'écarter l'application des critères fixés à l'article 3, paragraphe 2, de cette annexe (arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, précité, point 77).

60 Il en résulte que les institutions sont obligées de statuer chaque année sur l'adaptation des rémunérations soit en procédant à l'adaptation «mathématique» selon la méthode prévue audit article 3, soit en s'écartant de ce calcul mathématique conformément à l'article 10 de l'annexe XI du statut.

61 En outre, en raison des différences fondamentales existant entre ces deux procédures en ce qui concerne leur déroulement, en particulier quant à la détermination du contenu de la décision à prendre ainsi qu'aux institutions impliquées, une procédure déclenchée par une proposition de la Commission sur le fondement de l'article 3 de l'annexe XI du statut ne saurait être transformée par le Conseil, sur la base de cette proposition, en une procédure fondée sur l'article 10 de cette annexe (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, précité, point 83). Étant donné qu'une proposition présentée sur le fondement de cet article 3 n'est pas soumise au Parlement, contrairement

à ce qui est le cas d'une proposition fondée sur l'article 10 de l'annexe XI du statut, une telle transformation ne pourrait pas être opérée même si le Parlement et le Conseil s'accordaient sur un tel procédé.

62 L'impossibilité dans laquelle se trouvent le Parlement et le Conseil de modifier la base juridique sur laquelle la Commission a présenté une proposition constitue une différence essentielle entre, d'une part, les procédures d'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions prévues à l'annexe XI du statut et, d'autre part, les règles du traité FUE régissant l'activité législative des institutions de l'Union. En effet, selon ces dernières règles, le Parlement et le Conseil, agissant ensemble, ont, notamment en vertu de l'article 294, paragraphes 7, sous a), et 13, TFUE, la faculté de modifier, au cours de la procédure législative, la base juridique retenue par la Commission.

63 Dans ces circonstances, la répartition des rôles des institutions au stade du déclenchement de la procédure selon laquelle l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions s'effectue doit être appréciée en fonction des spécificités régissant les procédures prévues à l'annexe XI du statut.

64 En deuxième lieu, il convient de relever que la notion de «détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale constatée à l'intérieur de l'Union» au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut constitue une notion objective.

65 Bien que ledit article 10 prévoie plusieurs étapes de la procédure et prescrive explicitement que seule la Commission fournit les données objectives et présente des propositions appropriées au Parlement et au Conseil qui statuent sur ces propositions, il ne précise cependant pas à quelle(s) institution(s) il appartient d'évaluer les données fournies par la Commission afin de constater si une détérioration au sens de cette disposition existe ou non, en particulier dans le cas où la Commission et le Conseil défendent des conclusions opposées.

66 Afin de déterminer, dans ces circonstances, la ou les institutions compétentes à cet égard, il convient de prendre en considération le contexte dans lequel l'article 10 de l'annexe XI s'inscrit. Il figure dans une annexe du statut qui a pour objet de définir les modalités d'application de l'article 65 du statut.

67 Or, ledit article 65, paragraphe 1, du statut dispose que c'est le Conseil qui procède annuellement à l'examen du niveau des rémunérations des fonctionnaires et des autres agents de l'Union et étudie s'il est approprié, dans le cadre de la politique économique et sociale de l'Union, de procéder à une adaptation des rémunérations. Il découle du libellé de cette disposition que celle-ci confère un pouvoir d'appréciation au Conseil dans le cadre de l'examen annuel du niveau des rémunérations (voir, en ce sens, arrêts du 5 juin 1973, Commission/Conseil, 81/72, Rec. p. 575, points 7 et 11; du 6 octobre 1982, Commission/Conseil, 59/81, Rec. p. 3329, points 20 à 22 et 32, ainsi que du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, précité, point 55).

68 Eu égard audit rôle accordé au Conseil par l'article 65, paragraphe 1, du statut, l'économie de l'article 10 de l'annexe XI du statut appelle une interprétation selon laquelle la constatation de l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale au sens de cet article 10, aux fins du déclenchement de la procédure prévue audit article, appartient, à ce stade de la procédure, au Conseil.

69 En outre, compte tenu des particularités des procédures prévues aux articles 3 et 10 de l'annexe XI du statut, relevées aux points 60 à 62 du présent arrêt, la finalité de cet article 10, et notamment le respect du rôle que ce dernier accorde au Parlement, exige que la procédure prévue audit article 10 puisse également être déclenchée lorsque la Commission et le Conseil s'opposent sur l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union et, partant, sur la question de savoir s'il convient de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut. Dans une telle situation de désaccord, seul le déclenchement de cette dernière procédure permet d'associer le Parlement au processus décisionnel.

70 Or, ce déclenchement ne serait pas assuré et l'effet utile dudit article 10 pourrait se voir affaibli si la Commission était seule investie du pouvoir de décider de l'existence d'une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union.

71 À cet égard, la Cour a déjà jugé que, compte tenu du libellé clair de l'article 10 de l'annexe XI du statut, il ne saurait être considéré que l'exercice de la compétence conférée à la Commission par cet article de présenter des propositions appropriées constitue une simple faculté pour cette institution (arrêt du 24 novembre 2010, Commission/Conseil, précité, point 79).

72 Ainsi, il appartient au Conseil d'évaluer les données objectives fournies par la Commission, afin de constater s'il existe ou non une telle détérioration grave et soudaine permettant d'écarter la méthode «normale» d'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut et de déclencher la procédure prévue à l'article 10 de cette annexe, afin que le Conseil puisse statuer ensemble avec le Parlement sur les mesures appropriées proposées par la Commission dans une telle situation de crise.

73 Une telle interprétation ne saurait d'ailleurs, contrairement à ce que font valoir la Commission et le Parlement, affecter ni le principe de l'équilibre institutionnel ni la répartition des compétences en la matière entre les institutions de l'Union, étant donné que ladite constatation du Conseil représente uniquement une étape intermédiaire de la procédure prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut.

74 En effet, il importe de souligner que, lorsque le Conseil constate, sur la base des données objectives fournies par la Commission, qu'il existe une détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union au sens de cet article 10, la Commission est tenue de soumettre au Parlement et au Conseil des propositions appropriées sur le fondement dudit article. Dans cette situation, elle dispose, toutefois, d'une marge d'appréciation propre quant au contenu de ces propositions, c'est-à-dire à la question de savoir quelles mesures lui apparaissent appropriées, compte tenu de la situation économique et sociale donnée ainsi que, le cas échéant, d'autres facteurs à prendre en considération, tels que ceux relevant de la gestion des ressources humaines et, en particulier, des nécessités du recrutement.

75 En l'espèce, le Conseil a invité la Commission à lui fournir des données objectives afin de procéder à l'évaluation prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut et la Commission a fourni de telles données au Conseil, accompagnées de sa propre évaluation.

76 Or, l'appréciation opérée respectivement par les deux institutions a abouti à des conclusions contraires, sans que la Commission ait présenté des propositions sur le fondement de l'appréciation du Conseil permettant au Parlement et au Conseil de statuer, en vertu de l'article 10 de l'annexe XI du statut selon la procédure prévue à l'article 294 TFUE, sur les mesures appropriées eu égard à la situation économique et sociale existante à l'intérieur de l'Union.

77 Dans cette situation, le Conseil n'était pas obligé d'adopter la proposition de règlement présentée sur le fondement de l'article 3 de l'annexe XI du statut, c'est-à-dire de la méthode «normale» d'adaptation des rémunérations, étant donné qu'il lui appartient, à ce stade de la procédure, de constater l'existence d'une détérioration grave et soudaine au sens de l'article 10 de cette annexe, permettant de déclencher la procédure prévue à cet article.

78 Par conséquent, en adoptant la décision attaquée, le Conseil n'a pas commis de détournement de pouvoir et n'a violé ni l'article 65 du statut ni les articles 3 et 10 de l'annexe XI de celui-ci.

79 En ce qui concerne l'argument invoqué à titre subsidiaire par la Commission, selon lequel le Conseil a violé les conditions d'application de la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut, celles-ci n'ayant pas été réunies en 2011, il convient de rappeler que, par cet argument, la Commission fait valoir qu'elle jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où une évaluation d'une

situation économique et/ou sociale complexe est nécessaire et que les motifs figurant dans la décision attaquée ne sauraient remettre en cause la conclusion tirée par la Commission dans le rapport du 13 juillet 2011 et le complément d'information.

80 Or, compte tenu de la conclusion figurant au point 77 du présent arrêt, selon laquelle il appartient, à ce stade de la procédure, au Conseil de constater l'existence d'une détérioration au sens de l'article 10 de l'annexe XI du statut, permettant de déclencher la procédure prévue à cet article, la Commission ne saurait se prévaloir d'un pouvoir d'appréciation relatif à cette constatation qui incombe au Conseil.

81 Il s'ensuit que l'argument subsidiaire de la Commission est inopérant.

82 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le premier grief.

Sur le second grief, relatif au refus d'adapter les coefficients correcteurs dont sont affectées les rémunérations et les pensions en fonction des lieux d'affectation ou de résidence

Argumentation des parties

83 Par ce grief, la Commission fait valoir que le Conseil a méconnu l'article 64 du statut et les articles 1er et 3 de l'annexe XI du statut en refusant d'adopter la proposition de règlement dans la mesure où celle-ci portait sur l'adaptation des coefficients correcteurs applicables aux rémunérations et aux pensions. Ces articles 1er et 3 seraient aussi contraignants pour le Conseil en matière de coefficients qu'en ce qui concerne l'adaptation salariale. À cet égard, la Commission renvoie à ses arguments développés dans le cadre du premier grief, ajoutant que, selon le libellé et l'économie des articles 3 et 8 de l'annexe XI du statut, l'adaptation des coefficients correcteurs doit avoir lieu avant la fin de chaque année, au même titre que l'adaptation du niveau général des rémunérations et des pensions.

84 Le Conseil aurait également violé le principe d'égalité de traitement dans la mesure où l'adaptation des coefficients correcteurs vise à maintenir l'égalité de traitement substantiel entre les fonctionnaires quel que soit leur lieu d'affectation dans l'Union. Cette parité économique entre Bruxelles et les autres lieux d'affectation devrait être assurée indépendamment de l'adaptation du niveau général des rémunérations et des pensions.

85 Enfin, le Conseil aurait violé l'article 296, paragraphe 2, TFUE en omettant de motiver sa décision en ce qui concerne les coefficients correcteurs. La décision attaquée ne mentionnerait même pas l'article 64 du statut. Or, l'appréciation de la proposition de règlement concernant les coefficients correcteurs serait séparable de celle relative à l'adaptation des rémunérations. En effet, ces coefficients viseraient à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement quel que soit le niveau général des rémunérations et ne seraient donc pas liés à l'évolution économique et sociale générale dans l'Union. Ainsi, l'article 10 de l'annexe XI du statut n'aurait pu justifier un refus d'adopter les coefficients correcteurs proposés par la Commission.

86 Selon le Conseil, le second grief est, à l'instar du premier grief, fondé sur l'hypothèse erronée qu'il aurait définitivement rejeté la proposition de règlement. En outre, contrairement à l'article 65 du statut, ni l'article 64 de celui-ci ni aucune autre disposition de l'annexe XI du statut ne prévoiraient que le Conseil ait l'obligation de prendre une décision sur l'adaptation des coefficients correcteurs avant la fin de l'année, même si ces coefficients sont, pour des raisons pratiques, régulièrement adaptés en même temps que le niveau des rémunérations. En particulier, l'article 3 de l'annexe XI du statut ne ferait pas référence audit article 64.

87 En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité de traitement, le Conseil estime que les différences existant entre les coefficients correcteurs applicables depuis le 1er juillet 2010 et ceux proposés par la Commission au mois de novembre 2011 restent globalement dans une marge qui

assure une correspondance substantielle et rationnelle de traitement au sens de la jurisprudence. En effet, contrairement à l'adaptation du niveau général des rémunérations, l'annexe XI du statut ne prévoirait pas de méthode mathématique contraignante permettant de déterminer en quoi consiste une telle correspondance.

88 Quant au prétendu défaut de motivation, le Conseil réitère son argument selon lequel la décision attaquée n'est pas un «acte juridique» au sens de l'article 296 TFUE et, dès lors, il n'était pas soumis à l'obligation de motivation prévue à cet article. En tout état de cause, l'objet principal de la décision attaquée était l'adaptation annuelle du niveau des rémunérations et des pensions et l'application de la clause d'exception à celle-ci. L'adaptation des coefficients correcteurs ne constituant qu'un aspect accessoire, notamment en raison de son impact budgétaire, elle ne devrait pas faire l'objet d'une motivation spécifique, compte tenu de la jurisprudence relative audit article 296 TFUE.

89 Selon le Royaume-Uni, la question du caractère adéquat d'une quelconque adaptation des coefficients correcteurs dépend directement d'une éventuelle décision relative à l'adaptation annuelle du niveau des rémunérations et des pensions. En l'absence d'une telle décision, le Conseil n'était pas tenu d'indiquer séparément les motifs de sa décision de ne pas adopter la proposition de règlement en ce qu'elle concernait les coefficients correcteurs.

Appréciation de la Cour

90 Afin de statuer sur le bien-fondé du second grief, il convient d'examiner si la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut est uniquement applicable à l'adaptation annuelle du niveau général des rémunérations ou si elle couvre également l'adaptation annuelle des coefficients correcteurs.

91 À cette fin, d'une part, il y a lieu de prendre en considération le libellé dudit article 10, qui est rédigé en des termes généraux sans faire expressément référence à certaines dispositions particulières de l'annexe XI du statut, à l'adaptation du niveau général des rémunérations ou aux coefficients correcteurs.

92 D'autre part, il importe de tenir compte de l'économie de l'annexe XI du statut.

93 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 10 de cette annexe figure dans un chapitre autonome de celle-ci, qui est subséquent aux chapitres contenant des règles relatives à l'adaptation annuelle et intermédiaire des rémunérations ainsi qu'à la création et au retrait de coefficients correcteurs.

94 En outre, en définissant les modalités d'application des articles 64 et 65 du statut, l'annexe XI du statut n'opère pas de distinction claire entre les règles concernant, d'une part, les coefficients correcteurs et, d'autre part, l'adaptation du niveau général des rémunérations, c'est-à-dire la modification du tableau des traitements de base. En revanche, les modalités d'application de l'article 64 du statut figurent au chapitre 4 de cette annexe et portent sur la création et le retrait de coefficients correcteurs, tandis que les modalités d'application de l'article 65, paragraphe 1, du statut figurent au chapitre premier de ladite annexe et portent sur l'examen annuel du niveau des rémunérations et des pensions. Or, ce dernier examen comprend, selon l'article 3 de cette même annexe, non seulement l'adaptation du niveau général des rémunérations et des pensions, c'est-à-dire du tableau des traitements de base, mais également l'adaptation des coefficients correcteurs applicables, ainsi qu'il ressort du paragraphe 5 de cet article 3.

95 Il s'ensuit que la clause d'exception prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut couvre l'adaptation annuelle des rémunérations et des pensions dans son ensemble, y compris celle des coefficients correcteurs applicables.

96 Eu égard à ce qui précède et à l'appréciation que la Cour a faite du premier grief invoqué par la Commission, le Conseil n'a pas méconnu l'article 64 du statut ni les articles 1er et 3 de l'annexe XI du statut lorsqu'il a décidé de ne pas adopter la proposition de règlement présentée sur le fondement de cet article 3, même en ce que cette proposition portait sur l'adaptation des coefficients correcteurs.

97 Le Conseil n'a pas non plus violé le principe d'égalité de traitement. En effet, par son refus d'adopter la proposition de règlement, le Conseil a poursuivi l'objectif de la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 10 de l'annexe XI du statut. Cet article 10 instaure une procédure particulière en cas de détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union, sans prescrire le résultat de cette procédure sur le fond. Dans ces conditions, il est tout à fait possible, voire nécessaire, de prendre en considération le principe d'égalité de traitement dans le cadre de la décision sur le contenu des mesures à adopter, sans que ce principe constitue un obstacle à la mise en œuvre de ladite procédure.

98 En ce qui concerne la violation de l'article 296, paragraphe 2, TFUE invoquée par la Commission, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, si la motivation exigée par cette disposition doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte en cause, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents (voir, notamment, arrêts du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 29; du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 133, ainsi que du 12 décembre 2006, Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, Rec. p. I-11573, point 107).

99 Le respect de l'obligation de motivation doit, par ailleurs, être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêts précités du 29 février 1996, Commission/Conseil, point 29; Alliance for Natural Health e.a., point 134, ainsi que Allemagne/Parlement et Conseil, point 108). En particulier, un acte est suffisamment motivé dès lors qu'il est intervenu dans un contexte connu de l'institution concernée, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 29 octobre 1981, Arning/Commission, 125/80, Rec. p. 2539, point 13; du 22 juin 2004, Portugal/Commission, C-42/01, Rec. p. I-6079, points 69 et 70, ainsi que du 15 novembre 2012, Conseil/Bamba, C-417/11 P, point 54).

100 En l'espèce, les considérants de la décision attaquée, notamment les considérants 8, 15 et 16, font clairement apparaître que cette décision est fondée sur le motif que, selon l'appréciation de la situation économique et sociale à l'intérieur de l'Union par le Conseil, les conditions matérielles pour l'application de l'article 10 de l'annexe XI du statut sont réunies et que, partant, la Commission aurait dû présenter une proposition sur le fondement de cet article au lieu de présenter une proposition conformément à l'article 3 de cette annexe.

101 En outre, les prises de position de la Commission et du Conseil, précédant l'adoption de la décision attaquée, portaient sur la question générale de savoir si, pour l'année 2011, il convenait d'appliquer la méthode «normale» prévue à l'article 3 de l'annexe XI du statut ou la clause d'exception, sans distinguer entre le niveau général des rémunérations et les coefficients correcteurs.

102 Par ailleurs, le deuxième visa de la décision attaquée fait référence à l'annexe XI du statut dans son ensemble.

103 Dans ces circonstances, la motivation de la décision attaquée couvre la proposition de règlement dans son entièreté et, dès lors, tant l'adaptation du niveau général des rémunérations et des pensions que celle des coefficients correcteurs.

104 Il s'ensuit que le Conseil n'a pas violé l'article 296, paragraphe 2, TFUE lorsque, dans la décision attaquée, il n'a pas expliqué de manière séparée les motifs pour lesquels il a refusé d'adapter les coefficients correcteurs ainsi que la Commission le proposait.

105 Il découle de ce qui précède que le second grief invoqué par la Commission, tiré d'une violation de l'article 64 du statut, des articles 1er et 3 de l'annexe XI du statut, du principe d'égalité de traitement ainsi que de l'obligation de motivation, doit être rejeté comme étant non fondé.

106 Aucun des griefs soulevés par la Commission à l'appui de son recours n'étant susceptible d'être accueilli, celui-ci doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

107 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens. En vertu de l'article 140, paragraphe 1, de ce règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

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

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.

3) La République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que le Parlement européen supportent leurs propres dépens.

Signatures