



Repertoriul jurisprudenței

NILS WAHL
prezentate la 7 aprilie 2016¹

Cauza C-455/14 P

H
împotriva
Consiliului Uniunii Europeneși

a Comisiei Europene

„Recurs — Politica externă și de securitate comună — Expert național detașat în cadrul Misiunii de Poliție a Uniunii Europene în Bosnia și Herțegovina — Decizie de schimbare a repartizării — Articolul 24 alineatul (1) TUE — Articolul 275 TFUE — Competența Curții de Justiție a Uniunii Europene — Competențele instanțelor naționale — Categoriile de acte PESC — Noțiunea «măsuri restrictive»”

1. Tratatul de la Lisabona a eliminat structura pe trei piloni a Uniunii Europene și a adus dispozițiile privind politica externă și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”) în cadrul general al Uniunii. Acest lucru nu a condus însă la o „comunitarizare” a PESC, întrucât politica respectivă încă „face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale”².
2. Una dintre caracteristicile notabile ale cadrului special elaborat pentru PESC de autorii tratatelor este conferirea unor competențe limitate Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „CJUE”), în calitate de instituție a Uniunii, în acest domeniu. Este evident că, în pofida unei relative extinderi a competenței sale, exercitarea de către CJUE a controlului judiciar în domeniul PESC apare doar în situații excepționale. Totuși, limitele precise ale acestei competențe nu sunt în totalitate clare.
3. Prezenta cauză oferă Curții de Justiție (denumită în continuare „Curtea”) una dintre primele oportunități de a stabili întinderea competenței sale în privința PESC. Aspectul-cheie din prezenta procedură este de fapt acela dacă Tribunalul a avut competența să soluționeze o acțiune în anulare îndreptată împotriva deciziilor adoptate de șeful unei misiuni a Uniunii instituite în cadrul PESC. Complexitatea și sensibilitatea aspectului aflat în discuție sunt de asemenea reflectate de faptul că pozițiile celor trei părți la această procedură diferă în mod considerabil. Este interesant că toate aceste părți consideră că motivarea ordonanței care face obiectul recursului este eronată, chiar dacă motivele sunt diferite.

1 — Limba originală: engleza.

2 — A se vedea articolul 24 alineatul (1) TUE.

I – Cadrul juridic

4. Misiunea de Poliție a Uniunii Europene (denumită în continuare „MPUE”) în Bosnia și Herțegovina a fost înființată prin Acțiunea comună 2002/210/PESC a Consiliului din 11 martie 2002³ pentru o perioadă de un an și a fost ulterior prelungită de mai multe ori, cel mai recent prin Decizia 2009/906/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2009 privind MPUE în Bosnia și Herțegovina (denumită în continuare „Decizia 2009/906”)⁴. Dispozițiile relevante ale Deciziei 2009/906 sunt cele care vor fi prezentate în continuare.

5. Articolul 5 („Comandantul operației civile”) prevede:

„(1) Directorul capacității civile de planificare și conducere (CPCC) este comandantul operațiilor civile pentru MPUE.

(2) Comandantul operației civile exercită comanda și controlul la nivel strategic asupra MPUE sub controlul politic și conducerea strategică a Comitetului politic și de securitate (COPS) și sub autoritatea generală a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (ÎR).

(3) Comandantul operației civile asigură punerea în aplicare corespunzătoare și eficace a deciziilor Consiliului, precum și a deciziilor COPS, inclusiv prin emiterea de instrucțiuni la nivel strategic, după caz, pentru șeful misiunii și oferindu-i acestuia consiliere și asistență tehnică.

(4) Toți membrii personalului detașat rămân în totalitate sub comanda autorităților naționale ale statului sau instituției UE care i-a detașat. Autoritățile naționale transferă comandantului operației civile controlul operațional (OPCON) asupra personalului, echipelor și unităților lor.”

6. Articolul 6 („Șeful misiunii”) prevede:

„(1) Șeful misiunii își asumă responsabilitatea pentru MPUE și exercită comanda și controlul asupra acesteia în teatrul de operații.

(2) Șeful misiunii exercită comanda și controlul asupra personalului, echipelor și unităților din statele contribuitoare, astfel cum au fost desemnate de către comandantul operației civile, precum și responsabilitatea administrativă și logistică, inclusiv cu privire la bunurile, resursele și informațiile puse la dispoziția MPUE.

(3) Șeful misiunii emite instrucțiuni destinate întregului personal al MPUE în vederea desfășurării eficiente a MPUE în teatrul de operații și asigură coordonarea și gestionarea curentă a acesteia, urmând instrucțiunile de ordin strategic ale comandantului operației civile.

[...]

(5) Șeful misiunii răspunde de controlul disciplinar asupra personalului. În cazul personalului detașat, acțiunile disciplinare se exercită de către autoritatea națională sau autoritatea UE corespunzătoare.

[...]”

7. Articolul 7 alineatul (2), în partea relevantă, prevede că „MPUE este formată în principal din personal detașat de statele membre sau de instituțiile UE”.

3 — JO 2002, L 70, p. 1.

4 — JO 2009, L 322, p. 22.

8. Potrivit articolului 8 alineatul (2) („Statutul misiunii și al personalului MPUE”):

„Statul sau instituția UE care a detașat un membru al personalului răspunde de soluționarea plângerilor privind detașarea, fie din partea membrului respectiv, fie cu privire la acesta. Statul sau instituția UE în cauză răspund de introducerea oricărei acțiuni împotriva persoanei detașate.”

9. În conformitate cu articolul 9 („Lanțul de comandă”):

„(1) MPUE are un lanț de comandă unificat, specific operațiilor de gestionare a situațiilor de criză.

(2) COPS exercită controlul politic și conducerea strategică a MPUE sub autoritatea Consiliului.

(3) Comandantul operației civile, sub controlul politic și conducerea strategică a COPS și sub autoritatea generală a ÎR, este comandantul MPUE la nivel strategic și, în această calitate, emite instrucțiuni pentru șeful misiunii și îi oferă acestuia consiliere și asistență tehnică.

(4) Comandantul operației civile raportează Consiliului prin intermediul ÎR.

(5) Șeful misiunii exercită comanda și controlul asupra MPUE în teatrul de operații și răspunde direct față de comandantul operației civile.”

10. În sfârșit, articolul 10 („Controlul politic și conducerea strategică”) prevede:

„(1) Sub autoritatea Consiliului, COPS exercită controlul politic și conducerea strategică a MPUE. Consiliul autorizează COPS să ia deciziile relevante în conformitate cu articolul 38 paragraful al treilea din [Tratatul UE]. [...] Competențele decizionale cu privire la obiectivele și încheierea MPUE revin în continuare Consiliului.

(2) COPS raportează periodic Consiliului.

(3) COPS primește periodic și atunci când este necesar rapoarte din partea comandantului operației civile și a șefului misiunii cu privire la chestiuni aflate în sfera de competență a acestora.”

II – Istoricul cauzei

11. Recurentă în prezenta cauză este doamna H, un magistrat italian care a fost detașat în cadrul MPUE în Sarajevo prin Decretul Ministerului italian al Justiției din 16 octombrie 2008, pentru a exercita funcția de „Criminal Justice Unit Adviser” de la 14 noiembrie 2008. Detașarea ei a fost prelungită până la 31 decembrie 2009, pentru îndeplinirea funcției de „Chief Legal Officer”, iar apoi a fost din nou prelungită până la 31 decembrie 2010.

12. Prin decizia din 7 aprilie 2010, semnată de șeful de personal al MPUE, repartizarea recurentei a fost schimbată din motive operaționale pe postul „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” de pe lângă Oficiul regional din Banja Luka (Bosnia și Herțegovina), de la 19 aprilie 2010.

13. După primirea deciziei din 7 aprilie 2010, recurenta a depus o plângere la autoritățile italiene, considerând că decizia respectivă este nelegală pentru o serie de motive. La 15 aprilie 2010, un funcționar din Reprezentanța Permanentă a Republicii Italiene pe lângă Uniunea Europeană a informat recurenta prin e-mail că decizia din 7 aprilie 2010 a fost suspendată.

14. Prin decizia din 30 aprilie 2010, șeful misiunii a răspuns la plângerea formulată de recurentă confirmând decizia din 7 aprilie 2010 și arătând că aceasta a fost adoptată de el însuși având în vedere nevoia de consiliere în materie penală în oficiul din Banja Luka.

15. La 4 iunie 2010, recurenta a introdus o acțiune împotriva MPUE la Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio), solicitând anularea deciziei din 7 aprilie 2010 și despăgubiri pentru prejudiciul suferit.

III – Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

16. Prin cererea depusă la 16 iunie 2010, recurenta a introdus o acțiune în anularea deciziei din 7 aprilie 2010 și, dacă este necesar, a deciziei din 30 aprilie 2010 (denumite în continuare „deciziile atacate”). În plus, doamna H a solicitat Tribunalului să oblige Consiliul, Comisia și MPUE la plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului suferit.

17. Prin cererea depusă la 17 iulie 2010, recurenta a solicitat suspendarea deciziilor atacate. Președintele Tribunalului a respins această cerere prin ordonanța din 22 iulie 2010 (denumită în continuare „ordonanța privind măsurile provizorii”) ⁵.

18. Prin ordonanța dată la 10 iulie 2014 (denumită în continuare „ordonanța atacată”) ⁶, Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă și a obligat-o pe doamna H să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliu și de Comisie.

IV – Procedura în fața Curții și concluziile părților

19. Prin recursul declarat la 19 septembrie 2014, recurenta solicită Curții:

- anularea ordonanței atacate;
- trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare;
- obligarea pârâților din procedura în primă instanță la plata cheltuielilor de judecată.

20. Consiliul solicită Curții:

- respingerea recursului;
- înlocuirea argumentelor juridice ale Tribunalului legate de delegarea de competențe;
- obligarea recurente la plata cheltuielilor de judecată.

21. Comisia solicită Curții:

- anularea ordonanței atacate;
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
- în subsidiar, respingerea acțiunii ca inadmisibilă în măsura în care vizează Comisia și trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare în rest;
- obligarea recurente la plata cheltuielilor de judecată.

5 — Ordonanța H/Consiliul și alții, T-271/10 R, EU:T:2010:315.

6 — Ordonanța H/Consiliul și alții, T-271/10, EU:T:2014:702.

22. Doamna H, Consiliul și Comisia au prezentat argumente orale în cadrul ședinței din 18 ianuarie 2016.

V – Aprecierea motivelor de recurs

A – Primul motiv de recurs

1. Argumentele părților

23. Prin intermediul primului motiv de recurs, recurenta susține că, prin respingerea acțiunii ei ca inadmisibilă fără organizarea unei ședințe, Tribunalul a încălcat dreptul său la apărare și articolul 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului (denumit în continuare „Regulamentul de procedură”).

24. Consiliul și Comisia solicită Curții să respingă acest motiv de recurs.

2. Analiză

25. Considerăm de asemenea că acest motiv de recurs este nefondat.

26. Articolul 114 din Regulamentul de procedură nu obligă Tribunalul să organizeze o ședință atunci când una dintre părți îi solicită acestuia să se pronunțe asupra admisibilității unei acțiuni fără a intra în dezbateră fondului. Potrivit alineatului (3) al acestei dispoziții, „[î]n continuare, procedura de judecare a cererii [privind inadmisibilitatea] este orală, în afară de cazul în care Tribunalul decide altfel”⁷. Prin urmare, acesta prevede în mod expres că Tribunalul poate, în asemenea cazuri, să se pronunțe fără organizarea unei ședințe.

27. Curtea a confirmat în repetate rânduri faptul că articolul 114 din Regulamentul de procedură nu oferă părților un drept la organizarea unei ședințe în fața Tribunalului⁸ și că dreptul la apărare al părților nu este încălcat prin simplul fapt că Tribunalul se pronunță într-o cauză fără să organizeze o ședință⁹. În prezenta procedură, recurenta nu a prezentat nicio probă în sprijinul pretensei încălcări a dreptului său la apărare.

28. În acest context, aproape că nici nu mai este necesar să subliniem că, contrar a ceea ce susține recurenta, ordonanța privind măsurile provizorii nu echivalează cu recunoașterea competenței Tribunalului de a soluționa cauza. Astfel, în ordonanța respectivă, președintele Tribunalului a considerat că nu este necesar să se pronunțe cu privire la problema admisibilității acțiunii¹⁰.

29. În aceste condiții, Tribunalul era îndreptățit să decidă că deține informații suficiente pentru a continua procedura fără organizarea unei ședințe. Prin urmare, primul motiv de recurs trebuie respins.

7 — Sublinierea noastră.

8 — A se vedea printre altele Ordonanța Regione Puglia/Comisia, C-586/11 P, EU:C:2013:459, punctul 19.

9 — A se vedea în acest sens Hotărârea Regione Siciliana/Comisia, C-417/04 P, EU:C:200:282, punctele 35 și 37.

10 — Ordonanța H/Consiliul și alții, T-271/10 R, EU:T:2010:315, punctul 26.

B – *Al doilea motiv de recurs*

1. Argumentele părților

30. Al doilea motiv de recurs este îndreptat împotriva punctelor 29-48 din ordonanța atacată, în cuprinsul căreia Tribunalul a considerat că, având în vedere articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE, nu este competent să soluționeze acțiunea. Tribunalul a adoptat punctul de vedere potrivit căruia situația recurentei nu se încadrează în una dintre excepțiile de la regula generală că instanțele Uniunii nu sunt competente în domeniul PESC. Tribunalul a considerat că deciziile contestate au fost adoptate de șeful misiunii potrivit competențelor care i-au fost delegate de autoritățile italiene. Astfel, acesta a concluzionat că revine instanțelor italiene competența de a verifica legalitatea deciziilor atacate și de a soluționa acțiunea în despăgubire. În final, Tribunalul a adăugat că, în cazul în care instanța italiană competentă consideră că deciziile contestate sunt nelegale, ea poate să facă această constatare și să tragă concluziile necesare, chiar și în ceea ce privește existența deciziilor respective.

31. Recurenta critică aceste constatări în principal pentru două motive. În primul rând, ea susține că este exclusă competența CJUE doar în cazul actelor adoptate în scopurile menționate la articolul 25 TUE, în conformitate cu procedurile prevăzute la articolul 31 TUE. O decizie privind schimbarea repartizării unui membru al personalului ar fi o simplă decizie administrativă, iar nu un act din domeniul PESC în sensul articolului 24 alineatul (1) TUE și al articolului 275 TFUE. În al doilea rând, recurenta susține că noțiunea „măsuri restrictive” de la articolul 275 TFUE cuprinde toate actele Uniunii care aduc atingere intereselor particularilor, inclusiv deciziile atacate. Această poziție este sprijinită, în opinia sa, de hotărârea Tribunalului în cauza *Sogelma*¹¹.

32. Consiliul apreciază că aceste argumente sunt nefondate: Tribunalul s-a declarat în mod corect necompetent. Cu toate acestea, potrivit Consiliului, motivarea ordonanței atacate conține două erori de drept. În primul rând, atunci când a decis relocarea doamnei H, șeful misiunii a exercitat competențe care nu i-au fost delegate de statul membru de origine, ci de instituția competentă a Uniunii (Consiliul însuși). În al doilea rând, instanța națională care soluționează cauza nu are competența de a anula actul atacat. Totuși, aceste erori nu infirmă – în opinia Consiliului – concluzia la care a ajuns Tribunalul.

33. Comisia, în ceea ce o privește, este de acord cu unele dintre criticile formulate de recurentă împotriva ordonanței atacate, chiar dacă ea consideră acțiunea inadmisibilă. Potrivit Comisiei, competența acordată CJUE de a verifica actele din domeniul PESC nu este atât de limitată cum a apreciat Tribunalul. În opinia Comisiei, articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE trebuie interpretate în sensul că exclud competența CJUE numai în ceea ce privește actele din domeniul PESC care constituie o expresie a politicii externe suverane („*actes de gouvernement*”), iar nu și actele care doar pun în aplicare această politică. În subsidiar, Comisia consideră că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE exclud controlul judiciar al CJUE doar în cazul pretinselor încălcări ale dispozițiilor în materie de PESC, iar nu și în cazul pretinselor încălcări ale altor dispoziții din dreptul Uniunii. Astfel, CJUE ar avea competența să verifice legalitatea actelor adoptate în cadrul PESC atunci când pretinsa deficiență decurge dintr-o posibilă încălcare a unor dispoziții din afara domeniului PESC. Totuși, prezentul recurs este inadmisibil, potrivit Comisiei, pentru următoarele motive: în primul rând, deciziile atacate nu pot fi considerate simple acte de punere în aplicare, întrucât ele au caracter operațional; în al doilea rând, motivele de anulare invocate de recurentă în primă instanță fie impuneau Tribunalului să interpreteze Decizia 2009/906 (instanța respectivă nefiind competentă în acest sens), fie trebuiau îndreptate împotriva autorităților italiene (și astfel invocate în contextul unei acțiuni introduse în fața instanțelor italiene).

11 — Hotărârea *Sogelma/AER*, T-411/06, EU:T:2008:419.

2. Apreciere

34. Pentru a aprecia pe fond argumentele invocate de recurentă, considerăm că este util să le așezăm mai întâi în contextul lor juridic adecvat. În acest scop, vom arăta pe scurt unele aspecte esențiale ale sistemului de control judiciar în domeniul PESC instituit odată cu Tratatul de la Lisabona. Vom aborda apoi fiecare dintre aceste argumente, înainte de a trage concluziile corespunzătoare asupra pretinselor erori din ordonanța atacată.

a) Introducere: cu privire la competența CJUE în domeniul PESC

35. Potrivit unei jurisprudențe constante, tratatele au instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să asigure controlul legalității actelor Uniunii, pe care l-a încredințat CJUE. În consecință, persoanele fizice și juridice care nu pot, din cauza condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, să atace direct actele Uniunii cu aplicabilitate generală sunt protejate împotriva aplicării în privința lor a unor asemenea acte. Atunci când punerea în aplicare a unor asemenea acte revine instituțiilor Uniunii, aceste persoane pot să introducă o acțiune directă la instanța Uniunii împotriva actelor de punere în aplicare în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE și să invoce, în temeiul articolului 277 TFUE, în susținerea acestei acțiuni, nelegalitatea actului general în cauză. Atunci când această punere în aplicare revine însă statelor membre, persoanele menționate pot să invoce nevaliditatea actului în cauză al Uniunii la instanțele naționale și să le determine pe acestea să sesizeze Curtea, în temeiul articolului 267 TFUE, pe calea întrebărilor preliminare¹².

36. Aceste principii nu sunt însă aplicabile în totalitate în cazul actelor Uniunii adoptate în domeniul PESC. De fapt, articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE prevăd, în esență, că, în privința dispozițiilor referitoare la PESC sau a actelor adoptate în temeiul dispozițiilor respective, CJUE nu are competență decât în două situații speciale. În primul rând, CJUE poate monitoriza respectarea articolului 40 TUE, care stabilește o regulă de neafectare reciprocă între PESC și celelalte competențe ale Uniunii. În al doilea rând, Curtea are competența să statueze în acțiunile în anulare introduse de persoane fizice sau juridice împotriva deciziilor care prevăd „măsuri restrictive” adoptate de Consiliu în cadrul PESC.

37. În opinia noastră, trebuie recunoscut faptul că, în domeniul PESC, Uniunea are competența de a adopta acte care au forță juridică obligatorie nu doar pentru instituțiile sale, ci și pentru statele membre. Formularea articolului 24 alineatul (3)¹³ și a articolului 31 alineatul (1)¹⁴ TUE este deosebit de sugestivă în acest sens. Pe de altă parte, Uniunea nu trebuie să adopte, în domeniul PESC, acte prin care se stabilesc reguli generale abstracte care creează drepturi și obligații pentru particulari¹⁵.

38. Aceasta explică, în esență, de ce a fost concepută PESC, de la crearea sa odată cu Tratatul de la Maastricht, ca un ansamblu de norme pe care l-am defini ca *lex imperfecta*¹⁶, iar aceasta din două perspective.

12 — A se vedea Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 92 și 93, precum și jurisprudența citată.

13 — În partea sa relevantă, această dispoziție prevede: „Statele membre sprijină *activ și fără rezerve* politica externă și de securitate a Uniunii, în spiritul loialității și solidarității reciproce și *respectă* acțiunea Uniunii în acest domeniu. [...] Acestea se abțin de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau care poate dăuna eficienței sale ca forță de coeziune în relațiile internaționale. Consiliul și Înalțul Reprezentant *asigură respectarea* acestor principii” (sublinierea noastră).

14 — Această dispoziție precizează: „Fiecare membru al Consiliului care se abține de la vot își poate justifica abținerea printr-o declarație oficială, în conformitate cu prezentul alineat. *În acest caz, acesta nu are obligația să aplice decizia, dar acceptă faptul că decizia angajează Uniunea.* În spiritul solidarității reciproce, statul membru în cauză se abține de la orice acțiune care ar putea intra în conflict sau ar împiedica acțiunea Uniunii întemeiată pe decizia respectivă, iar celelalte state respectă poziția sa” (sublinierea noastră).

15 — Astfel înțelegem interdicția privind adoptarea de către Uniune a unor „acte legislative” în domeniul PESC, prevăzută la articolul 24 alineatul (1) și la articolul 31 alineatul (1) TUE.

16 — Aceasta este un termen vechi, provenit din dreptul roman, în general utilizat pentru a denumi o lege care impune o obligație sau interzice o conduită, dar nu prevede nicio sancțiune pentru încălcarea sa.

39. În primul rând, tratatele nu prevăd în mod expres nicio procedură judiciară pentru punerea în aplicare și pentru impunerea unor sancțiuni în caz de încălcare. În consecință, nu există practic niciun mod de a asigura respectarea acestor norme de către statele membre recalcitrante¹⁷ sau de către instituțiile Uniunii care nu se conformează¹⁸.

40. În al doilea rând, particularii ale căror drepturi pot fi încălcate prin acte adoptate în cadrul PESC au la dispoziție doar căi de atac limitate. Astfel, accesul la CJUE – fie direct prin acțiuni directe, fie indirect prin cereri de decizie preliminară – este extrem de limitat.

41. În această privință, trebuie să observăm că particularii pot obține anumite forme de protecție recurgând la procedurile judiciare disponibile în fața instanțelor naționale. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care a fost reafirmat și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene¹⁹. Important este faptul că articolul 19 alineatul (1) TUE prevede că „[s]tatele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”²⁰. Pe de altă parte, potrivit articolului 274 TFUE, „[c]alitatea de parte a Uniunii nu înlătură competența instanțelor naționale cu privire la litigiile respective, cu excepția cazurilor în care prin tratate competența este atribuită [CJUE]”.

42. După cum a statuat în mod repetat Curtea, instanțele naționale îndeplinesc, în colaborare cu CJUE, funcția care le este atribuită în comun în scopul de a garanta respectarea legalității în aplicarea și în interpretarea tratatelor²¹. Statelor membre le revine astfel obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la protecție jurisdicțională efectivă²².

43. În lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, îi revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii. Modalitățile procedurale aplicabile unor asemenea acțiuni în fața instanțelor naționale nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)²³.

44. În pofida celor de mai sus, considerăm că este clar faptul că, în cazurile în care CJUE nu este competentă potrivit tratatelor, competențele conferite instanțelor naționale sunt în mod necesar limitate. Vom explica aceasta în detaliu la punctele 101-103 din prezentele concluzii.

17 — În opinia noastră, poate fi rezonabil să se considere că procedurile stabilite la articolul 7 TUE pentru încălcări grave ale valorilor Uniunii trebuie să fie aplicabile și în ceea ce privește acțiunile (sau inacțiunile) statelor membre în cadrul PESC. Pe de altă parte, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolele 258-260 TFUE pare să fie cu totul exclusă în cazul unor încălcări simple ale normelor în materie de PESC. Totuși, s-a sugerat că această procedură ar putea să fie disponibilă atunci când o încălcare sistematică și de durată a normelor din domeniul PESC (eventual împreună cu încălcarea altor norme ale Uniunii) ar putea fi echivalentă cu o încălcare a dispozițiilor generale privind acțiunea externă a Uniunii sau a principiului cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE și care prezintă o importanță deosebită în cadrul PESC [a se vedea în special articolul 24 alineatul (3) TUE]. A se vedea, de exemplu, Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, în *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 24-28. Abordarea acestui aspect nu este însă necesară în prezenta cauză.

18 — De exemplu, se pare că nu există nicio procedură pentru verificarea aspectului dacă acțiunile (sau inacțiunile) instituțiilor în domeniul PESC respectă prevederile capitolului 2 din titlul V al TEU.

19 — A se vedea Hotărârea Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 37 și jurisprudența citată.

20 — În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) și cu articolul 5 alineatul (2) TUE, orice competență care nu este atribuită Uniunii aparține statelor membre. În consecință, instanțele naționale ar trebui să își păstreze competența în cazurile în care autorii tratatelor nu au conferit competență CJUE. A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Gestoras Pro Amnistia și alții/Consiliul (C-354/04 P, EU:C:2006:667), punctul 104, și Luarea de poziție a avocatului general Kokott în procedura de aviz 2/13, EU:C:2014:2475, punctul 96.

21 — Avizul 1/09, EU:C:2011:123, punctul 69 și jurisprudența citată.

22 — Hotărârea T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 49 și jurisprudența citată.

23 — Hotărârea Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 39 și 43, precum și jurisprudența citată.

45. Caracterul de *lex imperfecta* al ansamblului de norme din domeniul PESC este în mod clar o moștenire a naturii *sui generis* a celui de al doilea pilon creat odată cu Tratatul de la Maastricht: un sistem hibrid care a unificat caracteristicile dreptului (pe atunci) comunitar și cele ale dreptului internațional public²⁴. Lipsa unui mecanism obligatoriu cu caracter judiciar de soluționare a litigiilor este în mod evident o caracteristică a laturii interguvernamentale a PESC. În plus, în cele mai multe (dacă nu în toate) state membre ale Uniunii, instanțele naționale păstrează în mod tradițional anumite rezerve în ceea ce privește controlul judiciar al actelor statului din sfera politicii externe²⁵.

46. Totuși, PESC este acum parte integrantă a ordinii juridice a Uniunii, chiar dacă păstrează anumite trăsături specifice. În consecință, mecanismele obișnuite de punere în aplicare și de sancționare care există în cadrul dreptului internațional public nu pot fi aplicate în cazul său.

47. În primul rând, spre deosebire de statele care acționează în temeiul normelor de drept internațional public, statele membre ale Uniunii nu pot să aleagă în mod liber modul în care doresc să soluționeze un diferend apărut între ele²⁶. Formularea articolului 344 TFUE este lipsită de ambiguitate în acest sens²⁷, iar jurisprudența recentă a Curții confirmă o interpretare mai degrabă riguroasă a dispoziției respective²⁸. Prin urmare, în pofida competenței limitate conferite CJUE (și instanțelor naționale) în materie de PESC, niciun alt organism judiciar nu poate primi sarcina exclusivă, în acest domeniu, de a asigura „respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor”²⁹.

48. În al doilea rând, nicio formă de represalii sau altă sancțiune impusă de stat nu este acceptabilă în sistemul juridic al Uniunii³⁰, inclusiv în domeniul PESC. După cum a statuat Curtea, un stat membru nu își poate lua în niciun caz libertatea de a adopta în mod unilateral și independent măsuri de corecție sau de apărare „destinate a preîntâmpina o eventuală nerespectare, de către un alt stat membru, a normelor tratatului”³¹ sau „destinate a preîntâmpina o eventuală nerespectare de către o instituție a normelor dreptului [Uniunii]”³².

49. Aceste considerații evidențiază și mai mult limitările inerente sistemului de control judiciar instituit de tratate în ceea ce privește PESC. Aspectul dacă un asemenea sistem este compatibil cu principiul potrivit căruia Uniunea este întemeiată pe statul de drept nu prezintă relevanță în contextul prezentei proceduri. De fapt, sistemul respectiv este rezultatul unei alegeri conștiente făcute de autorii tratatelor, care au decis să nu acorde CJUE competență generală și absolută în privința ansamblului tratatelor Uniunii. Prin urmare, Curtea nu poate să interpreteze normele prevăzute în tratate pentru a-și extinde competența dincolo de litera acestor norme sau să creeze noi căi de atac care nu sunt prevăzute în cuprinsul lor³³. Ca orice altă instituție a Uniunii, Curtea trebuie să respecte și ea principiul atribuirii de competențe. În special, potrivit articolului 13 alineatul (2) TUE, Curtea trebuie să „acțione[ze] în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”. În consecință, revine statelor membre, dacă este necesar, sarcina de a reforma sistemul în vigoare în prezent, în conformitate cu articolul 48 TUE³⁴.

24 — A se vedea Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 202.

25 — A se vedea în general Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, ediția a 8-a, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 88 și 103 și următoarele.

26 — În ceea ce privește dreptul internațional public, a se vedea Curtea Permanentă de Justiție Internațională, Statutul Careliei de Est, Aviz consultativ, 1923 CPJI (seria B) nr. 5 (iulie 23), punctul 27. A se vedea de asemenea Shaw, M. N., *International Law*, ediția a 6-a, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 1014.

27 — Potrivit dispoziției respective: „Statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea”.

28 — A se vedea în special Avizul 2/13, EU:C:2014:2454, punctele 201-214.

29 — A se vedea articolul 19 alineatul (1) TUE.

30 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1995:193, punctul 27.

31 — Hotărârea Comisia/Franța, 232/78, EU:C:1979:215, punctul 9.

32 — Hotărârea Comisia/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, punctul 26.

33 — A se vedea în acest sens Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctul 44.

34 — Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctul 45.

50. Acestea fiind spuse, competența atribuită CJUE prin tratate în acest domeniu, chiar limitată, nu trebuie ignorată. În această privință, Curtea a statuat că dispozițiile care exclud competența sa de a se pronunța asupra validității și interpretării actelor Uniunii constituie excepții și, ca atare, trebuie să fie interpretate restrictiv³⁵. Prin urmare, Curtea și-a acceptat competența în cazul actelor care, în pofida faptului că au fost adoptate în contextul PESC, aveau la bază temeiuri juridice orizontale sau din afara PESC, fie materiale³⁶, fie procedurale³⁷. În plus, Curtea este competentă să verifice, pe de o parte, dacă un act din domeniul PESC trebuia să fie adoptat în temeiul unei dispoziții din afara PESC³⁸ și, pe de altă parte, dacă un act din domeniul PESC în cazul căruia competența sa pare să fie exclusă trebuia să fie adoptat, având în vedere natura, domeniul de aplicare și efectele sale, în forma unui act din domeniul PESC în privința căruia, în mod excepțional, este competentă³⁹.

51. În acest context, vom analiza în continuare diferitele argumente, invocate în legătură cu cel de al doilea motiv de recurs al recurenteii, în sprijinul afirmației sale potrivit căreia Tribunalul era competent să soluționeze acțiunea ei.

b) Primul aspect: cu privire la dispozițiile și la actele excluse din sfera de competență a CJUE

52. Primul aspect al celui de al doilea motiv de recurs ridică o problemă de natură constituțională, care privește limitele domeniului dreptului în care este exclusă competența Curții. Întrebarea principală ar putea fi formulată după cum urmează: excluderea din sfera de competență a CJUE acoperă, în principiu, toate actele din domeniul PESC sau doar anumite categorii de astfel de acte?

53. În această privință, suntem de acord cu poziția Consiliului potrivit căreia, în afară de anumite excepții prevăzute în mod expres în tratate, Curtea nu are competența să soluționeze acțiuni care au ca obiect acte din domeniul PESC.

54. De la bun început, trebuie să subliniem că articolul 24 alineatul (1) TUE este una dintre dispozițiile centrale în ceea ce privește PESC. De fapt, el urmează după dispoziția care deschide capitolul 2 („Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună”) secțiunea 1 („Dispoziții comune”) din titlul V al TUE. În timp ce articolul 23 TUE definește obiectivele PESC, articolul 24 TUE stabilește domeniul de aplicare al PESC, cadrul său instituțional de bază și principiile directoare.

55. În concret, articolul 24 alineatul (1) TUE începe prin a defini domeniul de aplicare al PESC: acesta include „toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii”. El stabilește apoi cadrul instituțional de bază, precizând că PESC „face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale” și conturând rolurile-cheie care revin în domeniul respectiv Consiliului European, Consiliului și Înalțului Reprezentant. În sfârșit, articolul 24 alineatul (1) TUE prevede că, sub rezerva anumitor excepții, CJUE „nu este competentă cu privire la aceste dispoziții”.

56. Prin urmare, atunci când este interpretat în context, termenul „aceste dispoziții” nu poate să se refere decât la toate dispozițiile prevăzute în TUE pentru PESC: și anume, întregul capitol 2 din titlul V al TUE. Această interpretare este confirmată și de textul articolului 275 TFUE, care exclude în mod expres competența CJUE în ceea ce privește dispozițiile privind PESC.

35 — A se vedea în acest sens Hotărârea Segi și alții/Consiliul, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punctul 53, și Hotărârea Gestoras Pro Amnistía și alții/Consiliul, C-354/04 P, EU:C:2007:115, punctul 53.

36 — Hotărârea Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctele 41-50.

37 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctele 69-74.

38 — Articolul 40 TUE.

39 — A se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Segi și alții/Consiliul, C-355/04 P, EU:C:2007:116, și Hotărârea Gestoras Pro Amnistía și alții/Consiliul, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

57. În consecință, nici o interpretare literală, nici una sistematică a dispozițiilor relevante din tratat nu sprijină argumentele invocate de recurentă și de Comisie, care sugerează să se facă distincție între diferitele categorii de acte din domeniul PESC, în funcție de natura și de conținutul lor.

58. Mai precis, în ceea ce privește argumentele recurente, observăm că în capitolul 2 din titlul V al TUE sunt incluse nu doar, pe de o parte, dispoziții precum articolele 25 TUE și 31 TUE, care privesc adoptarea principalelor decizii în materie de politici în acest domeniu de către Consiliul European și de către Consiliu, ci și, pe de altă parte, dispoziții care reglementează adoptarea, prin diferite proceduri, a unei varietăți de acte (cu caracter executiv, operațional sau de punere în aplicare) de către alte organisme, și anume, Înalțul Reprezentant⁴⁰, statele membre⁴¹ și PESC⁴². În plus, trebuie să se considere exclusă competența CJUE și în cazul actelor din domeniul PESC emise de orice alt organism al Uniunii, constituit în temeiul dispozițiilor privind PESC, căruia instituțiile și organismele menționate în capitolul 2 din titlul V al TUE ar fi putut să îi delege competențe de reglementare. De fapt, potrivit articolului 275 TFUE, CJUE nu este competentă în ceea ce privește „actele adoptate în temeiul [dispozițiilor privind PESC]”.

59. Oricum, în opinia noastră, s-ar putea considera că cele mai multe dintre actele prevăzute în capitolul 2 din titlul V al TUE sunt „administrative”, dacă prin aceasta se înțelege că ele reglementează conduita Uniunii sau a administrațiilor naționale. După cum am menționat mai sus, Uniunea nu are competența de a adopta acte legislative în acest domeniu și, în consecință, dispozițiile în materie de PESC se referă în mod necesar la ceea ce pot sau nu pot să facă administrațiile în cauză. Prin însăși natura sa, PESC pare să fie o politică operațională: una prin care Uniunea își urmărește obiectivele (definite în linii mari) prin intermediul unei serii de acțiuni (definite în linii mari), în principal cu caracter executiv și politic. Interpretarea în sens larg a noțiunii „act administrativ” propusă de recurentă ar reduce însă domeniul de aplicare al excepțiilor prevăzute la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE în asemenea măsură încât ar fi dificil de conciliat cu formularea largă a acestor dispoziții.

60. Apoi, în ceea ce privește argumentele prezentate de Comisie, trebuie să precizăm că, în opinia noastră, nu este convingătoare distincția propusă între actele de politică externă suverană (sau *actes de gouvernement*) și actele de punere în aplicare.

61. Pentru început, în absența oricărei referiri în tratate sau în jurisprudența relevantă a CJUE și în lipsa oricărei explicații detaliate din partea Comisiei, considerăm că nu este în întregime clar modul în care trebuie să fie înțelese cele două noțiuni. Astfel, chiar și atunci când i s-a cerut să dezvolte această temă în cadrul ședinței, Comisiei i-a fost greu să furnizeze niște criterii sau principii care ar putea fi utilizate pentru a se face distincție între cele două categorii de acte. De asemenea, Comisia a părut pusă în dificultate de solicitarea de a oferi exemple concrete de acte de punere în aplicare, adoptate într-un context similar celui din prezenta procedură și care nu implică niciun element real de politică externă.

62. Oricum ar fi, trebuie să subliniem că există mai multe dispoziții în capitolul 2 din titlul V al TUE care constituie temeiul juridic pentru adoptarea actelor de punere în aplicare⁴³. Avem impresia că, dată fiind natura și modul de funcționare ale PESC⁴⁴, aceste acte pot fi caracterizate adesea de o mare importanță și finețe politică. Mai general, chiar și atunci când abordează aspecte de natură executivă

40 — A se vedea în special articolul 27 și articolul 34 alineatul (4) TUE.

41 — A se vedea în special articolul 24 alineatul (3), articolul 28 alineatele (2)-(5) și articolele 32, 34 și 35 TUE.

42 — A se vedea articolul 38 TUE.

43 — A se vedea în special dispozițiile menționate mai sus, la notele de subsol 40-42.

44 — A se vedea punctul 59 de mai sus din prezentele Concluzii.

sau organizațională, actele de punere în aplicare par să fie o componentă integrantă a acțiunii din domeniul PESC în contextul căreia sunt adoptate. Considerăm că este dificil de stabilit elementul administrativ al actului fără a ține cont de obiectivul de politică externă urmărit care stă la baza acestuia.

63. Comisia susține însă că doar excluderea din sfera de competență a CJUE a actelor de politică externă suverană corespunde intenției autorilor tratatelor. Totuși, după cum subliniază Consiliul, Comisia nu oferă nicio dovadă care să îi confirme afirmația. De fapt, procesul de elaborare a Tratatului de la Lisabona nu pare să sprijine interpretarea restrictivă a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE sugerată de Comisie⁴⁵.

64. În opinia noastră, dacă autorii tratatelor ar fi avut intenția să introducă o excepție cu un domeniu de aplicare mai limitat în privința competenței CJUE – limitând-o, în esență, la actele de politică externă suverană – ei ar fi redactat în mod diferit articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE. Astfel, formularea largă a acestor dispoziții se află în contrast puternic cu formularea mult mai restrictivă a articolului 276 TFUE, care prevede o excepție privind competența CJUE în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție⁴⁶.

65. În acest context, considerăm că trebuie să fie abordată și interpretarea alternativă a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE propusă de Comisie. Comisia sugerează că dispozițiile în cauză pot fi interpretate în sensul că nu limitează competența Curții în privința actelor care au o anumită natură și un anumit conținut, ci doar în privința anumitor *motive* prezentate CJUE. Cu alte cuvinte, ele se opun interpretării de către CJUE a dispozițiilor privind PESC, dar se poate susține că nu ar împiedica CJUE să verifice legalitatea unui act al Uniunii (inclusiv în cazul în care a fost adoptat în contextul PESC) atunci când motivele de nulitate invocate se referă la dispoziții din afara domeniului PESC.

66. În opinia noastră, nici această interpretare alternativă a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE nu este convingătoare. Din nou, Comisia pare să ignore însuși modul de redactare a dispozițiilor respective și formularea lor largă. După cum am subliniat mai sus, articolul 275 TFUE exclude competența CJUE în ceea ce privește „actele adoptate în temeiul [dispozițiilor privind PESC]”. Prin urmare, cu excepția cazului în care se aplică una dintre excepțiile menționate în mod expres în acest articol, CJUE nu are competența să interpreteze sau să verifice validitatea unui act adoptat în temeiul unor dispoziții din domeniul PESC, indiferent de motivele de nulitate invocate. În consecință, nu vedem niciun temei textual pentru o distincție bazată pe natura motivelor, astfel cum a propus Comisia.

67. Aceasta nu înseamnă însă că validitatea actelor din domeniul PESC nu poate fi niciodată verificată atunci când intră în conflict cu norme din afara PESC. Astfel, CJUE este competentă să supravegheze respectarea clauzei privind neafectarea reciprocă prevăzute la articolul 40 TUE⁴⁷.

45 — A se vedea în special Documentele CONV 734/03, *Articole referitoare la Curtea de Justiție și la Tribunal*, și CONV 689/1/03 REV1, *Raport complementar privind problema controlului jurisdicțional al politicii externe și de securitate comună*. Aceste documente se referă la redactarea articolului III-282 din proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa care este, în esență, echivalent cu actualul articol 275 TFUE. În legătură cu acest aspect, a se vedea Luarea de poziție a avocatului general Kokott în procedura de aviz 2/13, EU:C:2014:2475, punctul 90.

46 — Potrivit acestei dispoziții: „În exercitarea atribuțiilor sale privind dispozițiile [...] referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție, [CJUE] nu este competentă să verifice legalitatea sau proporționalitatea operațiunilor efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și nici să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne” (sublinierea noastră).

47 — Potrivit acestei dispoziții: „Punerea în aplicare a [PESC] nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 [TFUE]. De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul [capitolului referitor la PESC]”.

68. Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea a statuat în mod repetat că fostul articol 47 UE a conferit instanței Uniunii sarcina de a se asigura că actele care au fost adoptate în cadrul PESC nu afectează competențele pe care dispozițiile Tratatului CE le conferă Comunității⁴⁸. Odată cu Tratatul de la Lisabona, dispoziția respectivă a fost abrogată și înlocuită, în esență, prin articolul 40 TUE. În pofida modificărilor deloc neglijabile aduse dispoziției în cauză, considerăm că esența jurisprudenței menționate rămâne valabilă⁴⁹: CJUE poate verifica dacă actele din domeniul PESC trebuiau să fie adoptate în temeiul dispozițiilor din tratate care privesc alte politici. CJUE trebuie astfel să aplice un criteriu al „centrului de greutate” pentru a stabili temeiul juridic adecvat al unui act adoptat în contextul PESC, dar despre care se susține că trebuia să fie adoptat în temeiul unei dispoziții de drept material din afara PESC⁵⁰.

69. Mai mult, pentru a nu exista riscul de a se permite ca domeniul de aplicare și importanța articolului 40 TUE să fie sever reduse, CJUE ar trebui, în opinia noastră, să fie de asemenea competentă să verifice dacă un act din domeniul PESC nu modifică pe căi ocolite un act adoptat în temeiul unor dispoziții din afara PESC. Dacă s-ar întâmpla acest din urmă lucru, aplicarea procedurilor și întinderea sarcinilor instituțiilor prevăzute de tratate pentru exercitarea altor competențe ale Uniunii ar fi în mod clar afectate⁵¹.

70. În această privință, subliniem că nu a fost adoptată încă de către Curte o poziție definitivă cu privire la aspectul dacă un act al Uniunii poate avea două sau mai multe temeiuri juridice materiale care să includă dispoziții din domeniul și din afara PESC⁵². În opinia noastră, cel puțin în majoritatea cazurilor, o dispoziție din domeniul PESC și una din afara acesteia nu ar fi compatibile, întrucât procedurile prevăzute pentru adoptarea lor sunt prea diferite pentru a fi conciliate. În aceste împrejurări, se poate afirma că un act din domeniul PESC care include elemente din afara acesteia ce nu sunt auxiliare elementului principal din domeniul PESC sau care poate produce, în alte domenii ale dreptului Uniunii, efecte care nu sunt doar accesorii este nelegal, întrucât ar fi trebuit să fie adoptate două acte separate în locul său.

71. Astfel, dacă este interpretat în mod corespunzător, articolul 40 TUE permite Curții să verifice anumite motive prin care se susține nelegalitatea unui act din domeniul PESC ca urmare a unui posibil conflict cu acte sau cu dispoziții din afara PESC⁵³. Dar regula generală potrivit căreia, cu excepția situațiilor în care este autorizată în mod expres, CJUE nu este competentă în domeniul PESC nu poate fi ignorată. Nu credem că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE pot fi interpretate în sensul că permit examinarea de către Curte a oricărei pretense încălcări printr-un act din domeniul PESC a unei dispoziții din afara acestui domeniu.

72. În concluzie, nu vedem niciun temei în tratate pentru realizarea unei distincții între diferitele categorii de acte din domeniul PESC pe baza criteriului dacă, în funcție de natura sau de conținutul lor, intră sau nu intră în competența CJUE. De asemenea, nu vedem vreun temei nici pentru argumentul potrivit căruia actele din domeniul PESC ar putea fi verificate de Curte de fiecare dată când ar putea exista o încălcare a unei dispoziții din afara PESC.

48 — A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (denumită în continuare „Hotărârea ECOWAS”), C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 33 și jurisprudența citată.

49 — În celălalt sens, este discutabil dacă prezumția potrivit căreia dispozițiile din afara PESC trebuie în general să prevaleze în caz de conflict cu dispozițiile din domeniul PESC este încă în vigoare. Acest aspect nu este însă relevant în prezenta procedură.

50 — Se poate susține că, în prezent, Curtea este competentă să verifice și situația inversă: dacă un act care a fost adoptat în contextul unei politici din afara PESC trebuia să fie adoptat în temeiul unei dispoziții din domeniul PESC.

51 — Aceasta ar fi situația în special dacă Uniunea ar adopta, cu încălcarea interdicției prevăzute la articolul 24 alineatul (1) și la articolul 31 alineatul (1) TUE, acte care, prin efectele lor, sunt, în esență, de natură legislativă și pot afecta alte politici ale Uniunii.

52 — Această problemă a fost ridicată în cauza Parlamentul/Consiliul, C-263/14, aflată în curs de soluționare.

53 — Totuși, astfel cum arată Comisia în observațiile sale scrise, articolul 40 TUE nu este aplicabil în prezenta procedură. De fapt, nici recurenta nu a invocat această dispoziție.

c) A doua parte: cu privire la noțiunea „măsuri restrictive”

73. A doua parte a celui de al doilea motiv de recurs ridică o altă problemă importantă, care privește noțiunea „măsuri restrictive” din cuprinsul articolului 275 TFUE.

74. În opinia noastră, nu se poate considera că noțiunea „măsuri restrictive”, deși nu este definită în mod expres nicăieri în tratate, acoperă toate actele Uniunii care aduc atingere intereselor particularilor, astfel cum susține recurenta. De fapt, o interpretare textuală, sistematică și istorică a articolului 275 TFUE arată că noțiunea are o sferă de aplicare mai limitată.

75. Termenul „măsuri restrictive” se regăsește și la articolul 215 TFUE, care, la alineatul (2), face referire tocmai la adoptarea unor asemenea măsuri „împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal”. Important este faptul că atât articolul 215 TFUE, cât și articolul 275 TFUE fac referire la decizii ale Uniunii adoptate în temeiul normelor din domeniul PESC. Cele două dispoziții au în vedere în mod evident aceeași categorie de măsuri.

76. Măsurile în cauză sunt, după toate aparențele, cele denumite în mod obișnuit „sanțiuni”. Ele sunt instrumente care aparțin domeniului acțiunii externe a Uniunii, adoptate ca o reacție la conduita unei țări, a unei entități sau a unui particular pe care Uniunea o consideră nelegală. Poate fi, de exemplu, cazul unei încălcări a unui acord internațional la care Uniunea este parte sau al unei încălcări a unor norme cutumiare de drept internațional public. De asemenea, poate fi cazul unei conduite care amenință pacea sau securitatea internațională. De-a lungul ultimilor ani, au fost aplicate sanțiuni, printre altele, țărilor responsabile pentru încălcări repetate ale drepturilor fundamentale sau entităților ori particularilor care au legături cu organizații teroriste.

77. Natura acestor măsuri este similară cu cea a unei sanțiuni: restricționarea exercitării anumitor drepturi de care subiectul-țintă ar beneficia în lipsa măsurilor. Scopul lor este în principal determinarea sau obligarea autorului conduitei reprobabile să înceteze sau să modifice conduita respectivă⁵⁴.

78. În acest context, noțiunea „măsuri restrictive” este relativ largă: ea include sanțiuni economice și financiare (precum înghețarea activelor sau limitarea investițiilor), măsuri privind călătoriile (printre altele, interdicții de călătorie sau de intrare), măsuri comerciale (precum embargourile totale, restricționări ale importurilor sau exporturilor anumitor bunuri și servicii, suspendarea sau denunțarea unor acorduri comerciale sau a unor programe de ajutorare) și măsuri diplomatice (de exemplu, întreruperea relațiilor diplomatice)⁵⁵. Această noțiune nu poate fi însă extinsă și mai mult, cum susține recurenta, astfel încât să acopere actele Uniunii care nu au caracteristicile unei „sanțiuni” și scopul de a determina sau a impune respectarea unei norme sau a unui principiu care se susține că a fost încălcat.

79. Geneza noilor dispoziții din tratate confirmă această interpretare. Prin includerea „măsurilor restrictive” printre actele supuse căilor de atac prin articolul 275 TFUE, autorii Tratatului de la Lisabona au urmărit remedierea unei anomalii din vechiul regim al tratatelor care permitea controlul judiciar al sancțiunilor Uniunii care, după ce erau stabilite în contextul PESC, erau puse în aplicare prin intermediul unor măsuri comunitare⁵⁶, dar nu și al sancțiunilor care erau stabilite și puse în aplicare doar prin acte din domeniul PESC⁵⁷. În consecință, potrivit tratatelor actuale, CJUE este

54 — A se vedea în acest sens Hotărârea National Iranian Oil Company/Consiliul, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 82.

55 — Pentru o imagine de ansamblu mai detaliată, a se vedea Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 25 și 26.

56 — Aceste măsuri se întemeiau pe articolul 301 CE de atunci (în prezent articolul 215 TFUE) și, atunci când vizau particulari, pe articolul 308 CE de atunci (în prezent articolul 352 TFUE). Referitor la competența CJUE în privința măsurilor respective: a se vedea Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461.

57 — A se vedea documentele CONV 734/03 (p. 27 și 28) și CONV 689/1/03 REV1 (p. 3, 5 și 6) la care am făcut referire mai sus, în nota de subsol 45.

competentă să verifice legalitatea sancțiunilor Uniunii stabilite în contextul PESC care vizează persoane fizice sau juridice, indiferent de modul în care sunt puse în aplicare. Sancțiunile puse în aplicare prin acte din domeniul PESC sunt supuse verificării doar în condițiile prevăzute la articolul 275 TFUE, în timp ce sancțiunile puse în aplicare prin acte din afara PESC sunt supuse unui control standard al legalității pe baza normelor ordinare privind competența CJUE.

80. Prin urmare, articolul 275 TFUE nu urmărește să permită controlul judiciar al tuturor actelor din domeniul PESC care ar putea avea efecte restrictive asupra particularilor, ci doar al „sancțiunilor” împotriva acestora stabilite și puse în aplicare în contextul PESC.

81. De asemenea, recurenta nu poate găsi susținere pentru afirmațiile sale nici în hotărârea Tribunalului în cauza *Sogelma*. După cum în mod corect a statuat Tribunalul la punctele 36-38 din ordonanța atacată, actul despre care această instanță a considerat că este supus controlului judiciar în Hotărârea *Sogelma* era un act emis de un organism al Uniunii înființat în cadrul primului pilon comunitar de atunci⁵⁸, iar nu în contextul celui de al doilea pilon de la momentul respectiv. În consecință, Tribunalul a interpretat (în sens larg, dar, în opinia noastră, corect) fostul articol 230 CE, care a conferit instanțelor Uniunii competența generală de a controla legalitatea actelor comunitare destinate să producă efecte juridice. În prezenta cauză, întrucât MPUE a fost înființată și își desfășoară activitatea în domeniul PESC, argumentele recurente ar conduce la o interpretare *contra legem* a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE aflate acum în vigoare.

d) Cauza aflată în discuție

82. Având în vedere considerațiile expuse mai sus, considerăm că și al doilea motiv de recurs invocat de recurentă este nefondat.

83. În primul rând, nu există nicio îndoială că deciziile atacate se încadrează perfect în noțiunea de acte adoptate în temeiul dispozițiilor privind PESC, în sensul articolului 24 TUE și al articolului 275 TFUE. Prin deciziile în cauză, șeful misiunii din cadrul MPUE și-a exercitat competențele acordate prin Decizia 2009/906, act adoptat în temeiul articolului 43 alineatul (2) TUE.

84. Am arătat mai sus motivele pentru care considerăm nefondate argumentele potrivit cărora excluderea din competența CJUE a actelor din domeniul PESC nu acoperă actele de administrare sau actele de punere în aplicare, chiar dacă acestea se bazează pe dispoziții din domeniul respectiv. În consecință, deciziile atacate nu constituie acte care, prin natura sau prin conținutul lor, intră în competența CJUE.

85. În orice caz, chiar dacă Curtea ar accepta argumentele invocate de recurentă și de Comisie, nu credem că deciziile atacate pot fi considerate simple acte de administrare sau acte de punere în aplicare. După cum au arătat Consiliul și Comisia, decizia – adoptată de șeful misiunii din cadrul MPUE – de a ocupa o poziție de procuror într-un oficiu regional al misiunii în loc să aibă un jurist la sediul său este o decizie operațională, iar nu o chestiune pur administrativă. Este adevărat că decizia respectivă are consecințe semnificative asupra modului în care MPUE își îndeplinește sarcinile și asupra eficacității acțiunilor sale. Elementul administrativ din deciziile atacate (repartizarea resurselor umane) este astfel doar secundar în raport cu elementul principal de politică externă, care privește reorganizarea activității desfășurate de MPUE în teatrul de operații. În acest context, poate nu este inutil să punctăm că statutul juridic sau economic al recurente nu a fost afectat, în esență, de decizia

58 — Acest organism era Agenția Europeană pentru Reconstrucție (AER), instituită prin Regulamentul (CE) nr. 2454/1999 al Consiliului din 15 noiembrie 1999 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1628/96 privind ajutorul acordat Bosniei-Herțegovina, Croației, Republicii Federale Iugoslavia și Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei, în special prin crearea AER (JO 1999, L 299, p. 1).

referitoare la schimbarea repartizării sale în Oficiul regional din Banja Luka. În special, nici gradul său profesional, nici remunerația sa nu au fost afectate de decizia în cauză. Mai mult, recurenta și-a exprimat în mod expres acordul de a ocupa în cadrul MPUE un alt post decât cel pentru care a candidat atunci când a depus cererea sa oficială de detașare⁵⁹.

86. În cadrul recursului, recurenta susține însă că motivele reale care au stat la baza schimbării repartizării sale nu au fost de natură operațională, ci au avut caracter disciplinar. Desigur, în cazul în care ar trebui să se considere că deciziile atacate sunt rezultatul unei acțiuni disciplinare, legalitatea lor ar putea fi pusă în discuție, întrucât șeful misiunii nu poate exercita competențe disciplinare în privința personalului detașat⁶⁰. Totuși, pretinsa necompetență a șefului misiunii de a adopta deciziile atacate constituie doar un motiv de anulare⁶¹, care trebuie să fie invocat în fața instanței competente să exercite controlul asupra deciziilor în cauză. Altfel spus, simplul fapt că este posibil ca organismul care a emis deciziile atacate să nu fi avut competența de a le adopta nu poate să justifice faptul de a conferi Curții competență, contrar textului tratatelor.

87. În al doilea rând, niciuna dintre cele două excepții speciale de la principiul potrivit căruia actele din domeniul PESC sunt excluse din sfera de competență a Curții nu pare aplicabilă în cazul deciziilor atacate. În primul rând, niciuna dintre părți nu a susținut – pentru a utiliza terminologia de la articolul 40 TUE – că deciziile respective pot aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în alte domenii de competență a Uniunii decât cel al PESC. În al doilea rând și mai important, o decizie de schimbare a repartizării personalului unei misiuni nu poate fi considerată „măsură restrictivă” în sensul articolului 275 TFUE.

88. Cel de al doilea motiv de recurs trebuie, prin urmare, să fie respins.

VI – Consecințele aprecierii

89. Având în vedere cele de mai sus, Tribunalul a concluzionat în mod corect că nu este competent să verifice validitatea deciziilor atacate și că, în consecință, revine instanțelor naționale ale statului membru care a dispus detașarea (Italia) competența să analizeze legalitatea deciziilor atacate și să se pronunțe asupra cererii de despăgubire conexe⁶². Prin urmare, recursul trebuie respins.

90. Acestea fiind spuse, nu poate fi exclusă posibilitatea ca instanțele naționale competente să aibă îndoieli legate de întinderea controlului lor judiciar privind deciziile atacate, precum și de posibilele consecințele ale respectivului control judiciar.

91. Dacă aceasta este situația, reamintim instanțelor menționate că au libertatea – iar uneori sunt obligate – să prezinte Curții o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE. În acest context, Curtea are în continuare posibilitatea de a sprijini instanțele respective în soluționarea cauzei aflate în fața lor, rămânând totodată în limitele stabilite de articolul 24 alineatul (1) TUE și de articolul 275 TFUE. Observăm că asemenea cereri de decizie preliminară ar trebui să fie salutate, întrucât ar implica două avantaje imediate evidente. În primul rând, ele ar permite Curții să stabilească dacă, în contextul unei proceduri de decizie preliminară, este competentă să interpreteze actul contestat în fața instanței naționale sau dispozițiile relevante în materie de PESC invocate de

59 — A se vedea formularul de candidatură „Misiunea de poliție a Uniunii Europene (MPUE)” semnat de doamna H la 10 noiembrie 2008. A se vedea și secțiunea 2.6 („Schimbarea repartizării”) din capitolul VI („Gestionarea personalului”) din Procedurile standard de operare, care prevede că „se consideră că membrii personalului internațional detașat în cadrul MPUE rămân pe posturile lor pe durata normală a misiunii, de un an. Totuși, în cazul în care există orice motive operaționale, personale sau/și medicale precizate, repartizarea lor poate fi schimbată pe un alt post din cadrul MPUE în baza deciziei luate de [șeful misiunii]”.

60 — A se vedea articolul 6 alineatul (5) din Decizia 2009/906.

61 — A se vedea articolul 263 TFUE.

62 — Concluzia menționată este compatibilă și cu principiul care stă la baza articolului 8 alineatul (2) din Decizia 2009/906, care, în partea sa relevantă, prevede că „statul sau instituția UE care a detașat un membru al personalului răspunde de soluționarea plângerilor privind detașarea, fie din partea membrului respectiv, fie cu privire la acesta”.

reclamant⁶³. Astfel, este posibil să nu fie clar pentru instanța națională dacă actul Uniunii sau dispozițiile aflate în discuție în procedura principală sunt excluse din sfera de competență a Curții în temeiul regulii generale prevăzute la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE sau, dimpotrivă, se pot încadra în una dintre excepțiile de la regula respectivă (de exemplu, în cazul în care se aplică articolul 40 TUE). În al doilea rând și mai important, Curtea ar avea posibilitatea să interpreteze dispoziții de natură orizontală (materiale sau procedurale)⁶⁴ ale Uniunii sau principii generale ale dreptului Uniunii (precum principiul cooperării loiale sau obligația de solitudine)⁶⁵ care ar putea fi de asemenea aplicabile în procedura principală⁶⁶. În special, Curtea ar putea clarifica limitele autonomiei procedurale naționale, explicând consecințele juridice care decurg din obligația instanței naționale de a stabili, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE, căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a particularilor.

92. În orice caz, pentru a analiza una dintre criticile aduse de Consiliu ordonanței atacate și pentru a ne exprima punctul de vedere asupra anumitor chestiuni care au fost discutate pe larg în cadrul ședinței, am insista pe trei aspecte suplimentare ale procedurii naționale: (i) normele juridice aplicabile, (ii) identitatea pârâtului și (iii) competențele instanțelor naționale.

93. În primul rând, în legătură cu normele aplicabile în procedura principală, observăm următoarele. În ceea ce privește normele procedurale, am arătat mai sus că se aplică normele naționale, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității. În cazul normelor materiale, trebuie, dimpotrivă, să subliniem că legalitatea unui act din domeniul PESC poate fi examinată doar din perspectiva dispozițiilor și a principiilor generale ale dreptului Uniunii care se aplică situației aflate în discuție. În acest context, instanța națională trebuie să țină seama de asemenea de marja de apreciere de care trebuie să dispună instituțiile Uniunii în domeniul PESC⁶⁷. Dimpotrivă, validitatea unui act al Uniunii nu poate să fie niciodată verificată în raport cu dispoziții sau cu principii de drept național.

94. În al doilea rând, considerăm că este important să se clarifice cine trebuie să apere măsurile din domeniul PESC atacate în fața unei instanțe naționale. În opinia noastră, aceasta depinde de natura competențelor exercitate prin actul atacat. În cazul în care competențele exercitate prin actul menționat au fost delegate *direct* de autoritățile statului membru, cărora le raportează organismul respectiv, asupra căruia ele păstrează anumite competențe de control, pârâtul trebuie să fie statul membru în cauză. Dimpotrivă, atunci când competențele exercitate de acest organism își au originea în competențele conferite Uniunii de tratate, pârâtul trebuie să fie Uniunea.

95. În ceea ce privește prezenta cauză, suntem de acord cu punctul de vedere al Consiliului, potrivit căruia Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a afirmat, la punctele 50 și 51 din ordonanța atacată, că șeful misiunii a acționat în temeiul competențelor care i-au fost delegate de statul membru de origine al recurentei.

96. MPUE, o misiune civilă de gestionare a crizelor, constituie o acțiune operațională a Uniunii instituită în temeiul articolului 43 alineatul (2) TUE. Potrivit articolului 38 TUE, COPS exercită, sub autoritatea Consiliului și a Înalțului Reprezentant, controlul politic și conducerea strategică a misiunii. Mai mult, Consiliul poate autoriza COPS să ia deciziile corespunzătoare de control politic și de conducere strategică a misiunii.

63 — A se vedea prin analogie Hotărârea Segi și alții/Consiliul, C-355/04 P, EU:C:2007:116, și Hotărârea Gestoras Pro Amnistia și alții/Consiliul, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

64 — Printre care, în special, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

65 — A se vedea Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, punctul 28.

66 — A se vedea prin analogie Hotărârea Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

67 — A se vedea în acest sens prin analogie Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), C-465/93, EU:C:1995:369, punctul 37.

97. Realizarea efectivă și gestionarea zilnică a unei misiuni cum este MPUE revine însă lanțului de comandă al misiunii: condus de comandantul operației civile la nivel strategic și de șeful misiunii în teatrul de operații⁶⁸. Ambii sunt numiți de Consiliu și/sau de COPS, care conferă fiecăruia competențele corespunzătoare. Ei raportează, de asemenea, direct sau indirect, Consiliului și COPS⁶⁹.

98. Este adevărat, controlul operațional asupra personalului detașat de statele membre în cadrul MPUE a fost transferat de la statele care au detașat acest personal la comandantul operației civile, care, la rândul său, l-a atribuit șefului misiunii⁷⁰. Aceasta nu constituie însă o delegare reală sau directă de competențe, cel puțin în sensul menționat la punctul 51 din ordonanța atacată.

99. Prin deciziile atacate, șeful misiunii a acționat ca un organism al Uniunii, în virtutea competențelor care i-au fost conferite de Consiliu sau de COPS, în temeiul unor dispoziții de drept al Uniunii. Prin urmare, deciziile respective nu pot fi atribuite autorităților italiene, astfel cum a afirmat Tribunalul la punctul 50 din ordonanța atacată: ele nu au fost adoptate în numele statului membru în cauză, ci în numele Uniunii. În consecință, recurenta trebuie să inițieze împotriva Uniunii în fața instanței naționale competente o procedură prin care să solicite declararea inaplicabilității deciziilor atacate și/sau repararea prejudiciului.

100. În fața instanțelor naționale, Uniunea este reprezentată în conformitate cu dispozițiile articolului 335 TFUE.

101. În al treilea rând, în ceea ce privește competențele instanțelor naționale, suntem din nou de acord cu Consiliul, care susține – contrar afirmației Tribunalului de la punctul 53 din ordonanța atacată – că instanțele respective nu pot anula un act adoptat de o instituție a Uniunii sau de un organism înființat de Uniune, cu excepția situației în care actul a fost adoptat pe baza competențelor delegate de statul membru în cauză.

102. Recent, în Hotărârea Schrems⁷¹, Curtea a reafirmat principiul-cheie care decurge din Hotărârea Foto-frost⁷², potrivit căruia instanțele naționale sunt competente să examineze validitatea unui act al Uniunii, dar nu dispun de competența de a constata ele însele nevaliditatea unui astfel de act. În opinia noastră, principiul menționat este aplicabil și în domeniul PESC, în pofida faptului că nu există nicio instanță a Uniunii care să poată exercita această competență. Procedurile naționale – cu propriile norme privind calitatea procesuală, admisibilitatea, reprezentarea juridică, termenele de prescripție, probele, confidențialitatea etc. – ar putea să nu fie adecvate pentru a statua asupra legalității actelor Uniunii. Acestea sunt proceduri concepute în alte scopuri și ar putea să nu garanteze instituțiilor Uniunii și statelor membre drepturi procedurale comparabile cu cele de care beneficiază în fața CJUE⁷³. Imposibilitatea sau dificultatea întâmpinată de părțile respective în ceea ce privește prezentarea observațiilor în contextul procedurilor de control al legalității unui act al Uniunii ar afecta, la rândul său, capacitatea instanței naționale de a statua în condițiile unei depline cunoașteri a tuturor împrejurărilor relevante de fapt și de drept. Aceasta lăsând deoparte potențialele repercusiuni grave asupra politicii externe și de securitate a Uniunii și a statelor membre pe care ar putea să le implice anularea de către o instanță națională a unui act din domeniul PESC.

68 — A se vedea articolul 5 alineatul (2) și, respectiv, articolul 6 alineatul (1) din Decizia 2009/906.

69 — A se vedea în special articolele 9 și 10 din Decizia 2009/906.

70 — A se vedea articolul 5 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (2) din Decizia 2009/906.

71 — Hotărârea Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 62.

72 — Hotărârea Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punctele 15-20.

73 — A se vedea în special articolele 23, 40, 42 și 56 din Statutul Curții și articolul 37 alineatul (1), articolul 38 alineatul (4), articolul 76 alineatul (3) și articolul 96 din Regulamentul de procedură al Curții.

103. Prin urmare, atunci când o instanță națională în fața căreia este atacat un act al Uniunii ajunge la concluzia că actul respectiv este efectiv nelegal, întrucât încalcă norme ale Uniunii de rang superior, ea poate cel mult să suspende aplicabilitatea actului în privința reclamantului și, dacă este cazul, să îi acorde acestuia din urmă despăgubiri. În acest context, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, instanțele naționale pot adopta măsuri de suspendare în cazul actelor Uniunii atunci când sunt îndeplinite condițiile stabilite în Hotărârea Zuckerfabrik⁷⁴. În situația în care CJUE nu este competentă să soluționeze o trimitere preliminară din partea instanței naționale, ar reveni instituției Uniunii responsabile pentru actul respectiv sarcina să tragă concluziile necesare din decizia instanței naționale, anulând sau modificând actul a cărui aplicare a fost suspendată în privința reclamantului. Precizăm însă că decizia instanței naționale privind legalitatea unui act al Uniunii nu produce efecte *erga omnes*.

104. În concluzie, cele două erori de drept cuprinse în motivarea ordonanței atacate nu afectează valabilitatea concluziilor la care a ajuns Tribunalul în ordonanța menționată: în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE, cu articolul 24 alineatul (1) TUE și cu articolul 275 TFUE, Curtea nu este competentă să soluționeze cauza inițiată de recurentă, întrucât această competență revine instanțelor italiene.

VII – Cheltuielile de judecată

105. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

106. În cazul în care Curtea împărtășește aprecierea noastră cu privire la recurs, atunci, în conformitate cu articolele 137, 138 și 184 din Regulamentul de procedură, doamna H trebuie să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată aferente acestor proceduri, atât cele efectuate în primă instanță, cât și cele efectuate în recurs.

VIII – Concluzie

107. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții:

- să respingă recursul;
- să o oblige pe doamna H la plata cheltuielilor de judecată efectuate atât în primă instanță, cât și în recurs.

74 — Aceste condiții sunt, în esență, următoarele: (i) instanța națională trebuie să aibă îndoieli serioase privind legalitatea unei măsuri a Uniunii și, dacă legalitatea măsurii atacate nu este deja pusă în discuție în fața Curții, instanța respectivă este obligată să adreseze ea însăși Curții întrebarea preliminară, (ii) trebuie să existe urgență, în sensul că măsurile provizorii trebuie să fie necesare pentru a evita suportarea unui prejudiciu grav și ireparabil de către partea care solicită măsurile în cauză, (iii) instanța națională trebuie să țină seama în mod corespunzător de interesele Uniunii Europene, și (iv) atunci când analizează toate aceste condiții, instanța națională trebuie să respecte orice decizie a instanțelor Uniunii referitoare la legalitatea respectivei măsuri a Uniunii sau la o cerere de măsuri provizorii prin care au fost solicitate măsuri similare la nivelul Uniunii. A se vedea Hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, C-143/88 și C-92/89, EU:C:1991:65, și Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), C-465/93, EU:C:1995:369.