



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 26 martie 2020¹

Cauzele C-119/19 P și C-126/19 P

**Comisia Europeană
împotriva
Francisco Carreras Sequeros și alții
și
Consiliul Uniunii Europene
împotriva**

Francisco Carreras Sequeros și alții

„Recurs – Dreptul funcției publice – Reforma Statutului funcționarilor de la 1 ianuarie 2014 – Articolul 6 din anexa X la statut – Noi dispoziții speciale cu privire la acordarea zilelor de concediu pentru funcționarii Uniunii Europene repartizați într-o țară terță – Excepție de nelegalitate – Articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul la concediu”

I. Introducere

1. Articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene garantează dreptul la concediu plătit, însă nu precizează durata acestuia. Cum ar trebui apreciată, așadar, noua reglementare care acordă personalului Uniunii un concediu semnificativ mai redus decât cel de care beneficia în trecut?

2. Aceasta este chestiunea fundamentală din prezentul recurs. În discuție sunt, pe de o parte, metoda și întinderea controlului drepturilor fundamentale și, pe de altă parte, controlul jurisdicțional al analizei efectuate de legiuitor.

II. Cadrul juridic

A. Carta drepturilor fundamentale

3. Articolul 31 alineatul (2) din cartă, referitor la condiții de muncă echitabile și corecte, prevede:

„Orice lucrător are dreptul la [...] o perioadă anuală de concediu plătit.”

¹ Limba originală: germana.

4. Potrivit explicațiilor cu privire la Carta drepturilor fundamentale², articolul 31 alineatul (2) se întemeiază pe „Directiva 93/104/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, precum și pe articolul 2 din Carta socială europeană și pe punctul 8 din Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor”.

B. Carta socială europeană

5. Carta socială europeană a fost adoptată în cadrul Consiliului Europei în anul 1961³ și a intrat în vigoare în anul 1965. Versiunea revizuită din 1996⁴ a intrat în vigoare în 1999. Toate statele membre au ratificat una dintre aceste două versiuni, iar fiecare dintre aceste versiuni prevede, la articolul 2, dreptul la un concediu anual plătit:

„În vederea asigurării exercitării efective a dreptului la condiții de muncă echitabile, părțile se angajează [...] să asigure acordarea unui concediu anual plătit de minimum 4 săptămâni [...]”

C. Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor

6. Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor⁵ a fost adoptată de Consiliul European în 1989⁶. În cadrul reglementărilor care vizau îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă din titlul I, referitor la drepturile sociale fundamentale, se regăsește, la punctul 8, dreptul la un concediu anual plătit:

„Fiecare lucrător din Comunitatea Europeană are dreptul la repaus săptămânal și la concediu anual plătit, a căror durată trebuie să fie armonizată progresiv în conformitate cu practicile naționale.” [traducere neoficială]

D. Dreptul derivat

1. Statutul funcționarilor

7. Norma generală prevăzută la articolul 1e alineatul (2) din Regulamentul nr. 31 privind Statutul funcționarilor⁷ (denumit în continuare „Statutul funcționarilor”) prevede:

„Funcționarii în activitate beneficiază de condiții de muncă ce respectă normele de sănătate și de siguranță corespunzătoare, cel puțin echivalente cu cerințele minime aplicabile în temeiul măsurilor adoptate în aceste domenii în temeiul tratatelor.” [traducere neoficială]

2 JO 2007, C 303, p. 17.

3 *European Treaty Series*, punctul 35.

4 *European Treaty Series*, punctul 163.

5 Documentul Consiliului 10928/89. Un exemplar publicat de Comisie poate fi găsit pe site-ul Oficiului pentru Publicații Oficiale: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

6 Concluziile Președinției Consiliului European din 8 și 9 decembrie 1989.

7 Regulamentul nr. 31 (CEE), 11 (CEEA) al Consiliului de stabilire a Statutului funcționarilor și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice (JO 1962, L 45, p. 1385).

8. În titlul IV, referitor la condițiile de muncă ale funcționarilor, figurează capitolul 2, referitor la concediul funcționarilor. Articolul 57 primul paragraf prevede:

„Funcționarul are dreptul la un concediu anual de cel puțin 24 de zile lucrătoare și cel mult 30 de zile lucrătoare pe an calendaristic, în conformitate cu o reglementare ce urmează să fie stabilită de comun acord de autoritățile împuternicite să facă numiri ale instituțiilor Uniunii, după obținerea avizului Comitetului pentru statutul funcționarilor.” [traducere neoficială]

9. Anexa X la Statutul funcționarilor conține dispoziții speciale și derogatorii aplicabile funcționarilor repartizați într-o țară terță. Până la data de 31 decembrie 2013, un funcționar avea dreptul, într-un an calendaristic, la un concediu anual de trei zile lucrătoare și jumătate pentru fiecare lună de activitate.

10. Prin Regulamentul nr. 1023/2013 din 22 octombrie 2013⁸, articolul 6 din anexa X a fost modificat după cum urmează:

„Funcționarii au dreptul, într-un an calendaristic, la un concediu anual de două zile lucrătoare pentru fiecare lună de activitate.

În pofida primului paragraf din prezentul articol, funcționarii deja repartizați într-o țară terță la 1 ianuarie 2014 au dreptul la:

- trei zile lucrătoare în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2014 și 31 decembrie 2014;
- două zile lucrătoare și jumătate în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2015 și 31 decembrie 2015.”

11. În această privință, considerentul (27) al Regulamentului nr. 1023/2013 menționează:

„Este de dorit ca condițiile de lucru ale personalului angajat în țări terțe să fie modernizate, eficientizându-le sub aspectul costurilor și generând, în același timp, economii în această direcție. Drepturile la concediu anual ar trebui ajustate [...]”

12. Articolul 8 din anexa X la Statutul funcționarilor prevede un concediu de odihnă special:

„În mod excepțional, autoritatea împuternicită să facă numiri poate acorda funcționarului, printr-o decizie specială și motivată, un concediu de odihnă motivat de existența unor condiții de viață deosebit de dificile la locul de repartizare al acestuia. Autoritatea împuternicită să facă numiri stabilește, pentru fiecare dintre aceste locuri de repartizare, orașul sau orașele în care poate fi petrecut acest concediu.

Funcționarii care participă la cursuri de formare profesională, conform articolului 24a din Statutul funcționarilor, și cărora le-a fost acordat concediu de odihnă conform primului paragraf din prezentul articol combină, atunci când este cazul, perioadele de formare profesională cu concediul lor de odihnă.”

2. Directiva privind timpul de lucru

13. Directiva 93/104/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru⁹ a fost abrogată prin Directiva privind timpul de lucru¹⁰.

⁸ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1023/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Statutului funcționarilor Uniunii Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene (JO 2013, L 287, p. 15).

⁹ Directiva 93/104/CE a Consiliului din 23 noiembrie 1993 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 1993, L 307, p. 18).

¹⁰ Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3).

14. Din considerentul (4) al Directivei privind timpul de lucru reiese că îmbunătățirea sănătății lucrătorilor la locul de muncă reprezintă un obiectiv care nu trebuie subordonat considerentelor cu caracter pur economic.

15. Articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind timpul de lucru prevede o perioadă minimă de concediu anual de patru săptămâni:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze de un concediu anual plătit de cel puțin patru săptămâni în conformitate cu condițiile de obținere și de acordare a concediilor prevăzute de legislațiile și practicile naționale.”

III. Antecedentele litigiului și procedura în fața Tribunalului

16. Reclamanții din fața Tribunalului, domnul Carreras Sequeros și alții (denumiți în continuare „reclamanții”), sunt funcționari sau agenți contractuali ai Comisiei Europene. Toți au fost repartizați în țări terțe încă înainte de 1 ianuarie 2014.

17. Pentru anul 2014, reclamanților le-au fost acordate, în conformitate cu noul articol 6 alineatul (2) prima liniuță din anexa X la Statutul funcționarilor, 36 de zile de concediu anual în loc de 42 de zile, precum în anul precedent. Plângerile formulate de reclamanți în această privință au fost respinse de autoritatea împuternicită să facă numiri și de autoritatea abilitată să încheie contractul de muncă, care au adoptat decizii identice.

18. În consecință, reclamanții au introdus la Tribunalul Funcției Publice a Uniunii Europene o acțiune având ca obiect constatarea nelegalității noului articol 6 din anexa X la Statutul funcționarilor și anularea deciziilor de reducere a concediului lor anual începând cu anul 2014.

19. Ulterior, această acțiune a fost transferată la Tribunal. În cadrul acestei proceduri, Tribunalul a admis intervenția Consiliului Uniunii Europene și a Parlamentului European în susținerea concluziilor Comisiei.

20. Prin hotărârea atacată din 4 decembrie 2018, Carreras Sequeros și alții/Comisia (T-518/16, EU:T:2018:873), Tribunalul a anulat deciziile prin care a fost redus numărul zilelor de concediu anual acordate reclamanților pentru anul 2014.

21. Tribunalul și-a întemeiat hotărârea pe faptul că, prin natura sa, dreptul la concediu anual prevăzut la articolul 31 alineatul (2) din cartă urmărește, în principiu, să favorizeze îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor¹¹. Astfel, reducerea substanțială a concediului anual, în curs de trei ani, de la 42 la 24 de zile nu ar putea fi considerată compatibilă cu principiul promovării îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale persoanelor interesate¹². Aceasta nu ar fi compensată de alte privilegii ale persoanelor interesate¹³ și nu ar fi posibil să se găsească o justificare¹⁴. În ceea ce privește referirea la economii de costuri, s-a statuat că nu pot fi invocate considerațiile întemeiate pe necesitatea de a proteja interesele financiare ale Uniunii pentru a justifica o atingere a dreptului la concediu anual

¹¹ Punctul 88 din hotărârea atacată.

¹² Punctul 90 din hotărârea atacată.

¹³ Punctele 91-96 din hotărârea atacată.

¹⁴ Punctul 98 și următoarele din hotărârea atacată.

plătit garantat de articolul 31 alineatul (2) din cartă¹⁵. Nu ar rezulta nici că legiuitorul a urmărit să găsească un echilibru just între obiectivul modernizării și drepturile persoanelor vizate. În consecință, Comisia nu se putea întemeia în mod valabil pe noul articol 6 din anexa X la statut pentru a adopta deciziile atacate¹⁶.

IV. Procedura în fața Curții

22. Împotriva hotărârii atacate au introdus recurs Comisia (în cauza C-119/19 P) și Consiliul (în cauza C-126/19 P), recursuri conexe de Curte. Pe lângă propriul recurs, Consiliul a formulat un recurs incident, identic pe fond cu cel al Comisiei.

23. Prin Ordonanța din 29 iulie 2019, Comisia/Carreras Sequeros și alții și Consiliul/Comisia (C-119/19 P și C-126/19 P, nepublicată, EU:C:2019:658), președintele Curții a respins o cerere de intervenție formulată de Serviciul European de Acțiune Externă.

24. Comisia Europeană solicită Curții:

- anularea Hotărârii din 4 decembrie 2018, Carreras Sequeros și alții/Comisia, T-518/16;
- trimiterea cauzei spre judecare Tribunalului, pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la al doilea, la al treilea și la al patrulea motiv ale acțiunii în primă instanță;
- amânarea pronunțării cu privire la cheltuielile de judecată.

25. În recursul principal și în recursul incident, Consiliul Uniunii Europene solicită Curții:

- admiterea recursului și a recursului incident;
- soluționarea fondului cauzei și respingerea acțiunii în primă instanță ca nefondată;
- obligarea reclamantilor la plata cheltuielilor de judecată suportate de Consiliu în cadrul prezentei proceduri.

26. Parlamentul European solicită:

- admiterea recursurilor introduse în cauzele conexe C-119/19 P și C-126/19 P.

27. În schimb, domnul Carreras Sequeros și alții solicită Curții:

- respingerea recursului formulat de Comisie (în cauza C-119/19 P) și a recursului formulat de Consiliu (în cauza C-126/19 P), precum și a recursului incident al Consiliului formulat în cauza C-119/19 P;
- obligarea Comisiei și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

28. În cauză, părțile au depus memoriile scrise, iar pledoariile lor au fost ascultate în ședința din 3 februarie 2020.

¹⁵ Punctul 102 din hotărârea atacată, cu referire la Hotărârea din 19 septembrie 2013, Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctul 55).

¹⁶ Punctul 112 din hotărârea atacată.

V. Aprecieri

29. Este adevărat că, din punct de vedere formal, acțiunea în fața Tribunalului vizează în mod direct deciziile de stabilire a numărului de zile de concediu ale reclamantilor pentru anul 2014. Aceste decizii rezultau însă în mod necesar din noua reglementare a concediilor aplicabilă funcționarilor din țări terțe, mai exact din articolul 6 din anexa X la Statutul funcționarilor. În consecință, reclamantii au invocat, în temeiul articolului 277 TFUE, o excepție de nelegalitate a acestei noi reglementări, care este disputată de părți în fața Tribunalului, precum și în prezentele recursuri.

30. Vom arăta, mai întâi, că recursul incident al Consiliului este inadmisibil și vom discuta argumentele recurenților referitoare la competența Tribunalului. În continuare, vom analiza critica temeiniciei hotărârii atacate.

A. Cu privire la admisibilitatea recursului incident al Consiliului

31. O particularitate a prezentului litigiu constă în faptul că, pe de o parte, atât Comisia, cât și Consiliul au formulat recurs împotriva hotărârii atacate a Tribunalului, și anume hotărârea pronunțată în cauzele conexe C-119/19 P și C-126/19 P, dar, pe de altă parte, Consiliul a formulat de asemenea un recurs incident la recursul Comisiei, în cauza C-119/19 P, prin intermediul căruia contestă, invocând aceleași motive, chiar formulate în mod identic, aceeași hotărâre a Tribunalului pe care a atacat-o și prin intermediul propriului recurs, formulat în cauza C-126/19 P.

32. Desigur, nu este exclus ca o hotărâre să fie atacată în paralel cu un recurs și cu un recurs incident¹⁷. Totuși, în măsura în care o nouă acțiune, introdusă ulterior, care privește aceleași părți, este întemeiată pe aceleași motive și are ca obiect anularea aceluiași act juridic, este inadmisibilă din motive de litispendență¹⁸, o parte nu are dreptul să formuleze decât un recurs care atacă, prin aceleași motive, o hotărâre a Tribunalului¹⁹.

33. Rezultă că recursul incident al Consiliului trebuie respins ca inadmisibil.

B. Admisibilitatea acțiunii în fața Tribunalului (primul motiv de recurs al Consiliului)

34. Prin intermediul primului motiv de recurs, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit erori de drept la stabilirea competenței sale. Prin intermediul acestui motiv de recurs, Consiliul critică, pe de o parte, faptul că Tribunalul a adresat o somație, iar pe de altă parte, întinderea pe care Tribunalul a recunoscut-o excepției de nelegalitate.

1. Cu privire la pretinsa somație adresată de Tribunal

35. Prin intermediul primului aspect al primului motiv de recurs, Consiliul, susținut de Comisie și de Parlament, critică faptul că Tribunalul califică decizia în litigiu drept o reducere a numărului de zile de concediu anual ale reclamantilor. Potrivit Consiliului, zilele de concediu nu ar fi fost reduse, ci ar fi fost stabilite în conformitate cu reglementările aplicabile. Prin această calificare, Tribunalul ar fi adresat în mod implicit Comisiei somația de a acorda reclamantilor un anumit număr de zile de concediu. O astfel de somație nu ar fi însă de competența Tribunalului.

17 Hotărârea din 6 octombrie 2009, GlaxoSmithKline Services/Comisia (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P și C-519/06 P, EU:C:2009:610, punctul 31), și Ordonanța din 29 iunie 2016, Ombudsmanul/Staelen (C-337/15 P, nepublicată, EU:C:2016:670, punctele 16 și 17).

18 Hotărârea din 22 septembrie 1988, Franța/Parlamentul (358/85 și 51/86, EU:C:1988:431, punctul 12), și Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Italia/Comisia (C-138/03, C-324/03 și C-431/03, EU:C:2005:714, punctul 64).

19 Hotărârea din 5 aprilie 2017, Changshu City Standard Parts Factory și Ningbo Jinding Fastener/Consiliul (C-376/15 P și C-377/15 P, EU:C:2017:269, punctele 30 și 31).

36. Cu toate acestea, astfel cum însuși Consiliul admite, deciziile în litigiu, și anume stabilirea zilelor de concediu ale reclamanților pentru anul 2014, nu ridică îndoieli. Și, independent de calificarea deciziilor anulate, efectul hotărârii Tribunalului decurge din articolul 266 primul paragraf TFUE. Potrivit acestui articol, Comisia este obligată, în cauza principală, să ia măsurile care rezultă din executarea hotărârii Tribunalului – nici mai mult, nici mai puțin. În cazul în care hotărârea atacată ar fi pe deplin menținută, Comisia nu ar mai trebui, așadar, să aplice în privința reclamanților modificările aduse dispozițiilor privind concediile și ar trebui să adopte, în ceea ce îi privește, decizii în conformitate cu vechea reglementare²⁰.

37. Această critică nu este, așadar, îndreptată în mod real împotriva unei pretinse erori a Tribunalului în aprecierea competenței sale, ci mai degrabă împotriva deciziei pe fond și în special împotriva constatării cu titlu incident care figurează la punctul 112 din hotărârea atacată, potrivit căreia Comisia nu se putea întemeia pe noul articol 6 din anexa X la Statutul funcționarilor pentru a stabili numărul de zile de concediu ale reclamanților. Vom examina în continuare în ce măsură această decizie este întemeiată.

38. În schimb, în măsura în care contestă o pretinsă somație adresată de Tribunal, primul aspect al primului motiv de recurs al Consiliului se întemeiază pe o interpretare eronată a hotărârii atacate și trebuie, prin urmare, să fie respins ca neîntemeiat.

2. Întinderea excepției de nelegalitate

39. În cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv de recurs, Consiliul, susținut de Comisie și de Parlament, critică faptul că Tribunalul a extins excepția de nelegalitate întemeiată pe articolul 277 TFUE la întreaga reglementare referitoare la concedii stabilită la articolul 6 din anexa X la Statutul funcționarilor, așadar și la reglementarea aplicabilă pentru 2015 și începând cu 2016, deși obiectul acțiunii îl constituiau numai deciziile privind dreptul la concediu aferent anului 2014.

40. Articolul 277 TFUE nu are ca scop să permită unei părți să conteste, prin orice acțiune, legalitatea oricărui regulament. Dimpotrivă, norma a cărei nelegalitate este invocată trebuie să fie aplicabilă, direct sau indirect, situației de fapt care face obiectul acțiunii²¹. Tribunalul a precizat în mod întemeiat acest lucru, arătând că întinderea unei excepții de nelegalitate trebuie să se limiteze la ceea ce este indispensabil pentru soluționarea litigiului²².

41. Cu toate acestea, la punctul 31 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a pronunțat în favoarea unei interpretări suficient de largi a articolului 277 TFUE, pentru a asigura un control efectiv al legalității actelor cu caracter general ale instituțiilor în favoarea persoanelor excluse de la acțiunea directă împotriva unor astfel de acte. Domeniul de aplicare al articolului 277 TFUE ar trebui, așadar, extins la acele acte ale instituțiilor care au fost determinante pentru adoptarea deciziei atacate. Astfel, potrivit Tribunalului, este suficient ca decizia menționată să se întemeieze în principal pe aceste acte, chiar dacă ele nu constituiau în mod formal temeiul juridic al acesteia.

42. Aceste constatări nu corespund pe deplin jurisprudenței Curții. Potrivit acesteia, un control efectiv al legalității în temeiul articolului 277 TFUE nu este necesar decât în măsura în care reclamanții sunt afectați în mod direct și individual prin decizii de aplicare adoptate²³.

20 Hotărârea din 28 februarie 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, punctul 21), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, punctul 33).

21 Hotărârea din 13 iulie 1966, Italia/Consiliul și Comisia (32/65, EU:C:1966:42, p. 487 din versiunea în limba germană a repertoriului). A se vedea de asemenea Hotărârea din 31 martie 1965, Macchirolati Dalmas/Înalta Autoritate (21/64, EU:C:1965:30, p. 259 din versiunea în limba germană).

22 Punctul 30 din hotărârea atacată și jurisprudența Tribunalului citată.

23 Hotărârea din 6 martie 1979, Simmenthal/Comisia (92/78, EU:C:1979:53, punctul 41).

43. Dacă această jurisprudență ar fi aplicată cu strictețe, excepția de nelegalitate ar trebui să se limiteze numai la regimul tranzitoriu prevăzut la articolul 6 al doilea paragraf prima liniuță din anexa X la Statutul funcționarilor în ceea ce privește anul 2014. Astfel, obiectul litigiului îl constituie numai constatările privind dreptul la concediu referitor la acest an, iar nu constatările referitoare la anii următori.

44. Argumentația Tribunalului de la punctele 32-35 din hotărârea atacată, potrivit căreia legătura dintre diferitele etape ale regimului tranzitoriu și reglementarea definitivă a concediilor ar justifica extinderea excepției de nelegalitate la toate aceste reglementări, nu pare suficientă. Astfel, ar fi fost perfect posibil să se întrerupă această legătură și să se limiteze examinarea excepției la prima etapă a regimului tranzitoriu. De altfel, acest lucru nu ar fi exclus să se țină seama, în cadrul finalității sale, de caracterul tranzitoriu și de legătura cu reglementarea definitivă a concediilor.

45. Cu toate acestea, considerăm că abordarea Tribunalului este, în definitiv, corectă. Desigur, excepția de nelegalitate nu poate determina în mod formal nulitatea reglementării atacate cu titlu incident și nici nu produce efecte juridice între alte părți. Nu este mai puțin adevărat că, în cadrul prezentei proceduri, o apreciere globală ar clarifica în practică problema dacă reglementarea atacată poate fi aplicată, creându-se, astfel, efectul unui precedent judiciar în privința unor litigii similare. De asemenea, este în interesul autorității împuternicite să facă numiri să clarifice cât mai curând posibil legalitatea noilor norme referitoare la concediu. În schimb, o limitare a controlului la reglementarea aplicabilă pentru anul 2014 ar implica riscul unor litigii suplimentare, de lungă durată, cu privire la anii următori.

46. Examinarea reglementării în ansamblu nu are, de altfel, ca efect încălcarea posibilității reclamanților de a invoca critici incidentale. Examinarea exhaustivă a noii reglementări nu depășește argumentele prezentate de reclamanți și nici nu constituie un element nou. Dimpotrivă, reclamanții au susținut în mod constant în cursul prezentei proceduri că înțeleg să conteste aplicarea noilor dispoziții referitoare la concediu pentru anii următori. În schimb, împrejurarea că doi reclamanți au încetat între timp să exercite activități în state terțe²⁴ ni se pare lipsită de relevanță. În plus, reglementarea definitivă a concediilor a fost contestată și în alte cauze, alte două proceduri referitoare la anul 2019 fiind pendinte²⁵. Ultima etapă a noii reglementări ar trebui să fie examinată cel târziu în cadrul acestor proceduri.

47. În acest context, ni se pare neadecvat să se disjunga litigiul referitor la noua reglementare a drepturilor la concediu în proceduri distincte. Resursele instanțelor Uniunii, dar și ale părților interesate ar fi astfel utilizate în mod inutil²⁶.

48. Prin urmare, și cel de al doilea aspect al primului motiv de recurs trebuie respins ca neîntemeiat.

49. În ipoteza în care Curtea nu va urma opinia noastră, ar fi, desigur, posibil să se pună capăt examinării în acest moment și să se trimită cauza spre rejudecare Tribunalului. Astfel, nu se poate exclude că Tribunalul ar fi ajuns la o concluzie diferită în cazul în care ar fi examinat doar prima etapă a regimului tranzitoriu, așadar o reducere în mod clar mai puțin semnificativă a drepturilor de concediu.

50. Totuși, această abordare nu ni s-ar părea utilă, întrucât nu ar face decât să amâne în continuare pronunțarea unei decizii cu privire la conflictul subiacent. În consecință, Curtea ar trebui să examineze și celelalte motive de recurs. În această privință, trebuie să se observe că următoarele considerații sunt valabile, în principiu și în esență, independent de aspectul dacă acțiunea în fața

²⁴ Punctul 38 din hotărârea atacată.

²⁵ Cauzele T-573/19 (DS și alți 718 reclamanți/Comisia și SEAE), precum și T-576/19 (DV și alți 10 reclamanți/Comisia) (ambele în JO 2019, C 357, p. 38, 39 și 40).

²⁶ A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P și C-554/10 P, EU:C:2012:682, punctul 61).

Tribunalului este limitată la regimul tranzitoriu prevăzut pentru anul 2014. Desigur, deși este posibil ca examinarea aspectului dacă drepturile de concediu rămase sunt suficiente să conducă la rezultate diferite în diferitele etape ale noii reglementări, vom arăta totuși în continuare că nu este necesară punerea în discuție a vreunei etape²⁷.

C. Temeinicia acțiunii în fața Tribunalului (recursul Comisiei, precum și al doilea și al treilea motiv de recurs ale Consiliului)

51. Potrivit Tribunalului, noua reglementare nu este compatibilă cu dreptul fundamental la concediu. Tribunalul nu a analizat însă principiul general al egalității de tratament, principiul protecției încrederii legitime și dreptul la respectarea vieții private și de familie, care fuseseră de asemenea invocate de reclamantii.

52. Astfel, prin intermediul celor două motive de recurs, Comisia critică anumite aspecte ale examinării dreptului fundamental la concediu prevăzut la articolul 31 alineatul (2) din cartă, și anume luarea în considerare a Directivei privind timpul de lucru și a principiului îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale persoanelor interesate, dar și neluarea în considerare a altor drepturi ale reclamantilor și modul în care a fost analizată marja de apreciere a legiuitorului. Al doilea și al treilea motiv de recurs ale Consiliului privesc aspecte similare.

1. Cu privire la caracterul obligatoriu al Directivei privind timpul de lucru

53. Primul aspect al primului motiv al Comisiei, precum și primul aspect al celui de al doilea motiv al Consiliului se îndreaptă împotriva modului în care Tribunalul a luat în considerare Directiva privind timpul de lucru.

a) Cu privire la luarea în considerare a Directivei privind timpul de lucru ca atare

54. În opinia Consiliului, în primul rând, Tribunalul a încălcat jurisprudența constantă potrivit căreia directivele se adresează statelor membre, iar nu instituțiilor sau organelor Uniunii, atunci când a statuat că, în anumite cazuri, este posibil să se invoce o directivă (în speță, Directiva privind timpul de lucru) împotriva instituțiilor Uniunii. Potrivit Consiliului, nu se poate considera, așadar, că dispozițiile unei directive impun obligații în sarcina instituțiilor în raporturile acestora cu personalul propriu.

55. Totuși, este necesar să se precizeze, astfel cum au arătat reclamantii, că acest argument este inoperant, deoarece se îndreaptă împotriva considerațiilor de la punctul 61 din hotărârea atacată, care nu au fost determinante pentru pronunțarea hotărârii. Astfel, Tribunalul a constatat în mod expres, la punctul 64, că Directiva privind timpul de lucru nu poate fi invocată, nici singură, nici prin coroborare cu articolul 1e alineatul (2) din Statutul funcționarilor²⁸, în susținerea excepției de nelegalitate, pentru a declara inaplicabil noul articol 6 din anexa X la statut.

56. În consecință, acest argument al Consiliului trebuie respins.

²⁷ A se vedea punctul 121 și următoarele din prezentele concluzii.

²⁸ A se vedea în această privință Hotărârea din 19 septembrie 2013, Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctele 43 și 46).

b) Cu privire la luarea în considerare a articolului 31 alineatul (2) din cartă coroborat cu Directiva privind timpul de lucru

57. În al doilea rând, potrivit Consiliului și Comisiei, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că legiuitorul era ținut de conținutul Directivei privind timpul de lucru, din moment ce aceasta este menționată în explicațiile prezidiului cu privire la articolul 31 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale.

58. Astfel, la punctul 70 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că aplicarea noului articol 6 din anexa X la statut ar trebui înlăturată în cazul în care acesta s-ar dovedi incompatibil cu dreptul la concediu anual, a cărui natură și finalitate reies din articolul 31 alineatul (2) din cartă interpretat în lumina Directivei privind timpul de lucru. În această privință, el se întemeiază, la punctele 67-69 din hotărârea atacată, pe explicațiile prezidiului Convenției, potrivit cărora articolul 31 alineatul (2) din cartă consacră în special esența Directivei privind timpul de lucru. Legiuitorul Uniunii nu ar putea ignora conținutul acestei directive.

59. Aceste considerații sunt afectate de o eroare de drept, întrucât descriu în mod inexact raportul dintre articolul 31 alineatul (2) din cartă și Directiva privind timpul de lucru.

60. Desigur, explicațiile Convenției cu privire la articolul 31 alineatul (2) din cartă arată că această dispoziție se întemeiază pe Directiva privind timpul de lucru. Potrivit articolului 52 alineatul (7) din cartă și articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE, este necesar ca și aceste explicații să fie luate în considerare în mod corespunzător²⁹.

61. Acest lucru nu determină însă încorporarea Directivei privind timpul de lucru *în ansamblu* în articolul 31 alineatul (2) din cartă.

62. Dimpotrivă, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia, numai dreptul la un concediu minim de patru săptămâni prevăzut la articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru este consacrat la articolul 31 alineatul (2) din cartă³⁰. Mai precis, articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru este o dispoziție a dreptului Uniunii care stabilește durata exactă a concediului anual garantat de articolul 31 alineatul (2) din cartă³¹.

63. O astfel de precizare este necesară deoarece articolul 31 alineatul (2) din cartă nu definește el însuși durata concediului anual plătit și, prin urmare, una dintre condițiile sale de garantare. Astfel, durata concediului se distinge de celelalte garanții prevăzute la articolul 31 alineatul (2), precum plata în perioada concediului sau cercul beneficiarilor, care decurg din dreptul fundamental fără alte precizări normative³².

64. Dreptul fundamental la concediu este, așadar, condiționat de o precizare normativă, cel puțin în ceea ce privește durata concediului anual plătit.

29 Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 55), și Hotărârea Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctul 52). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauzele conexe TSN și AKT (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:459, punctul 106).

30 Hotărârea din 22 noiembrie 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, punctul 37), Hotărârea din 22 mai 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, punctul 14), și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, punctul 29).

31 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 85), și Hotărârea Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctul 74).

32 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctele 83 și 84), și Hotărârea Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctele 72 și 73).

65. Această dependență are consecințe în ceea ce privește aprecierea reglementărilor care stabilesc – precum noua reglementare în litigiu – durata concediului anual plătit. Din moment ce o astfel de reglementare este necesară pentru a da un efect util dreptului fundamental la concediu, ea nu poate, prin însăși natura sa, să fie considerată o restrângere a dreptului fundamental în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă și, prin urmare, nici să fie supusă în mod direct limitărilor prevăzute de această dispoziție.

66. Astfel, deși stabilirea duratei dreptului la concediu nu necesită o justificare în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, ea trebuie, cel puțin, să respecte principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii. Potrivit acestui principiu, actele instituțiilor Uniunii nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite de reglementarea în cauză, având în vedere că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate³³.

67. În special, în cadrul examinării finale a obiectivelor și a inconvenientelor unei măsuri, pot fi luate în considerare elemente suplimentare, precum concediul minim prevăzut la articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru sau substanța dreptului fundamental la concediu anual plătit. Cu toate acestea, directiva în ansamblul său nu are în speță nicio funcție.

68. Prin urmare, trebuie să se constate că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat, la punctele 68 și 69 din hotărârea atacată, că, în legătură cu articolul 31 alineatul (2) din cartă, legiuitorul Uniunii este ținut de Directiva privind timpul de lucru în ansamblu său.

69. Totuși, această eroare de drept nu face să prospere criticile Comisiei și ale Consiliului, întrucât nu determină anularea hotărârii atacate. Astfel, Tribunalul nu își întemeiază decizia pe o pretinsă încălcare a garanțiilor materiale prevăzute de Directiva privind timpul de lucru, ci respinge în fond argumentele reclamantilor referitoare la diferitele dispoziții ale Directivei privind timpul de lucru.

2. Obiectivul îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă

70. Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv de recurs, Comisia invocă o eroare de drept în interpretarea articolului 31 alineatul (2) din cartă, în măsura în care Tribunalul consideră că reducerea operată de articolul 6 din anexa X la Statutul funcționarilor nu ar fi compatibilă cu un pretins principiu prin care se urmărește îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă ale persoanelor interesate. Acest principiu nu are niciun temei juridic.

71. Consiliul consideră de asemenea, în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs invocat de el, că Tribunalul nu a înțeles semnificația articolului 31 alineatul (2) din cartă. Contrar opiniei Tribunalului, această dispoziție nu ar avea ca obiect îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, ci ar urmări să asigure un nivel de protecție suficient tuturor lucrătorilor Uniunii.

72. În cuprinsul punctului 88 din hotărârea atacată, Tribunalul arată că, prin însăși natura sa, dreptul la concediu anual prevăzut la articolul 31 alineatul (2) din cartă urmărește să favorizeze îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor. Totodată, la punctul 90 din aceeași hotărâre, se precizează că reducerea numărului de zile de concediu nu poate fi considerată compatibilă cu principiul prin care se urmărește favorizarea îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor.

³³ Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fédesa și alții (C-331/88, EU:C:1990:391, punctul 13), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții (C-133/93, C-300/93 și C-362/93, EU:C:1994:364, punctul 41), Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 81), Hotărârea din 9 martie 2010, ERG alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 86), Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 67 și 91), și Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul (Captura totală admisibilă pentru peștele-spadă mediteranean) (C-611/17, EU:C:2019:332, punctul 55).

73. În această privință, trebuie să se admită, astfel cum arată Comisia și Consiliul, că nici textul articolului 31 alineatul (2) din cartă, nici explicațiile nu menționează în mod expres un astfel de principiu. În schimb, Consiliul constată în mod întemeiat în special că articolul 31 menționat este intitulat „Condiții de muncă echitabile și corecte”.

74. Totuși, Tribunalul se întemeiază pe dreptul Uniunii, întrucât, potrivit articolului 151 primul paragraf TFUE, Uniunea urmărește printre altele obiectivul îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă. Având în vedere temeiul său juridic, în prezent articolul 153 TFUE, Directiva privind timpul de lucru și, pe cale de consecință, articolul 7 din aceasta urmăresc realizarea acestui obiectiv. În plus, acest obiectiv se află la baza Cartei comunitare a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor. Dreptul la concediu plătit, menționat la punctul 8 din aceasta, figurează în secțiunea intitulată „Îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă”. Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă, dreptul fundamental la concediu se întemeiază printre altele pe aceste două documente.

75. Curtea a recunoscut deja cel puțin că dispozițiile privind concediile urmăresc îmbunătățirea protecției sănătății și a securității lucrătorilor³⁴. Acestea sunt condiții de viață și de muncă specifice.

76. În ceea ce privește în special dreptul la concediu, reclamantii subliniază în mod întemeiat că durata concediului trebuie să fie armonizată *in mod progresiv* în conformitate cu practicile naționale³⁵, ceea ce implică obiectivul unei îmbunătățiri.

77. În consecință, constatarea făcută de Tribunal la punctul 88 din hotărârea atacată, potrivit căreia dreptul la concediu anual are ca finalitate îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, nu este afectată de nicio eroare de drept.

78. În schimb, Tribunalul merge prea departe atunci când, la punctul 90, invocă un principiu, întrucât nu se regăsesc elemente care să justifice existența unui principiu nici în documentele pertinente, nici în jurisprudență. Astfel, Tribunalul a conferit obiectivului îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă o importanță în interpretarea dreptului fundamental la concediu pe care nu o are.

79. Dar, înainte de toate, este problematică examinarea pe care o face Tribunalul în privința acestui obiectiv. Astfel, acest obiectiv nu înseamnă că o reducere a dreptului la concediu trebuie considerată o restrângere a dreptului fundamental la concediu prevăzut la articolul 31 alineatul (2) din cartă.

80. În acest context, nu este necesar să se analizeze dacă Uniunea, atunci când stabilește condițiile de încadrare în muncă aplicabile agenților săi, în temeiul articolului 151 TFUE, este ținută de obiectivul îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ca atare. Astfel, Tribunalul nu examinează articolul 6 din anexa X la Statutul funcționarilor pe baza articolului 151 TFUE, ci pune acest obiectiv în legătură cu articolul 31 alineatul (2) din cartă. Astfel, la punctul 90 din hotărârea atacată, acesta pune la baza constatării unei restrângeri a dreptului fundamental la concediu și, prin urmare, a necesității unei justificări în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă faptul că reducerea semnificativă a drepturilor la concediu ca urmare a noii reglementări nu poate fi considerată o îmbunătățire a condițiilor de viață și de muncă.

34 Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, EU:C:1996:431, punctul 59), și Hotărârea din 19 septembrie 2013, Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctele 44 și 59).

35 Hotărârea din 26 iunie 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punctul 39), și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 82), precum și Hotărârea Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctul 71).

81. Or, astfel cum am arătat deja, precizarea normativă a duratei concediului nu este o restrângere a dreptului fundamental la concediu care ar necesita o justificare în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă. Această precizare necesară trebuie examinată, mai curând, în raport cu principiul proporționalității³⁶. În cadrul acestui principiu, obiectivul îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă nu se aplică decât ulterior, cu ocazia evaluării comparative a obiectivului reglementării și a constrângerilor pe care le implică.

82. În măsura în care interpretarea articolului 31 alineatul (2) din cartă potrivit căreia acest articol consacră un principiu de îmbunătățire a condițiilor de muncă și, prin urmare, orice deteriorare a condițiilor de muncă trebuie considerată ca fiind o restrângere a acestui drept fundamental este afectată de o eroare de drept, aceasta nu conduce, ca atare, la anularea hotărârii atacate. Astfel, nu este exclus ca examinarea justificării unei asemenea ingerințe să conducă la același rezultat ca și examinarea proporționalității precizării acestui drept fundamental. În acest caz, ar fi suficient să procedeze la o înlocuire a motivării.

3. Luarea în considerare a unor elemente suplimentare în ceea ce privește limitarea dreptului fundamental la concediu

83. Prin intermediul celui de al treilea aspect al primului său motiv de recurs, Comisia critică raționamentul urmat de Tribunal la punctele 91-96 din hotărârea atacată, pentru a demonta argumentele invocate împotriva unei limitări a dreptului fundamental la concediu. Aceste considerații sunt contestate și de Consiliu, și de Parlament.

84. Și în această privință, este adevărat că metoda de analiză a dreptului fundamental aplicată de Tribunal nu este convingătoare. Pertinența acestor argumente și a raționamentului Tribunalului trebuie examinată în special în contextul evaluării comparative.

4. Proporționalitatea noii reglementări și marja de manevră a legiuitorului

85. La examinarea proporționalității și în special a obiectivului de îmbunătățire a condițiilor de viață și de muncă ale persoanelor interesate prezintă, așadar, importanță, înainte de toate, al doilea motiv de recurs al Comisiei și al doilea aspect al celui de al doilea motiv de recurs al Consiliului, precum și al treilea motiv de recurs al acestuia.

a) Criteriul de apreciere

86. Comisia susține că Tribunalul nu ține seama de faptul că, la modificarea Statutului funcționarilor, legiuitorul beneficiază de o largă putere discreționară și că o încălcare a principiului proporționalității nu poate fi constatată decât atunci când legiuitorul a depășit în mod vădit limitele acestei puteri discreționare.

87. De asemenea, Consiliul insistă asupra necesității de a permite legiuitorului să ajungă la compromisuri, fie în ceea ce privește concediul, fie în ceea ce privește remunerația sau timpul de lucru, ținând seama de schimbările intervenite în societate, de progresul social și de evoluțiile științifice și tehnologice.

³⁶ A se vedea mai sus punctul 65 și urm.

88. La punctul 100 din hotărârea atacată, Tribunalul a recunoscut în mod expres că legiuitorul dispune de o marjă de manevră largă, putând în orice moment să adapteze statutul și să modifice drepturile și obligațiile funcționarilor – chiar și într-un sens nefavorabil intereselor acestora³⁷.

89. Acest criteriu corespunde jurisprudenței constante referitoare la controlul jurisdicțional al condițiilor în care acest principiu al proporționalității a fost aplicat în domeniul activității legislative a Uniunii. În cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, legiuitorul dispune de o largă putere discreționară în domeniile în care acțiunea sa implică alegeri atât de natură politică, cât și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe. Astfel, nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un asemenea domeniu era singura posibilă sau cea mai adecvată, ea este nelegală numai atunci când caracterul său este vădit inadecvat în raport cu obiectivul pe care instituția competentă îl urmărește³⁸.

90. Or, Tribunalul nu examinează caracterul adecvat al noii reglementări, ci se asigură, la punctele 98 și 100 din hotărârea atacată, că legiuitorul a verificat dacă noua reglementare urmărea efectiv obiective de interes general și nu constituia, în raport cu obiectivul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar compromite substanța drepturilor astfel garantate. Acesta analizează în special problema dacă legiuitorul a făcut o alegere în deplină cunoștință de cauză, după o examinare diligentă și imparțială a tuturor elementelor pertinente.

91. Acest lucru corespunde în mare măsură jurisprudenței, întrucât legiuitorul este obligat să își întemeieze alegerea pe criterii obiective. În plus, în cadrul aprecierii constrângerilor legate de diferite măsuri posibile, acesta trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reținută pot justifica chiar și consecințe negative considerabile pentru persoanele vizate³⁹.

92. Pe de altă parte, chiar și în cazul unui control jurisdicțional limitat, este necesar ca instituțiile Uniunii care au adoptat actul normativ în discuție să fie în măsură să demonstreze în fața Curții că, la adoptarea actului normativ, și-au exercitat în mod efectiv puterea discreționară sau marja de manevră, ceea ce presupune că au fost luate în considerare toate elementele și circumstanțele pertinente ale situației pe care acest act era menit să o reglementeze⁴⁰. Rezultă de aici că aceste instituții trebuie cel puțin să poată prezenta și expune în mod clar și neechivoc datele de bază care au trebuit luate în considerare pentru a fundamenta măsurile contestate din actul respectiv și de care depindea exercitarea puterii lor discreționare⁴¹.

37 A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 decembrie 2008, Centeno Mediavilla și alții/Comisia (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punctul 60), și Hotărârea din 4 martie 2010, Angé Serrano și alții/Parlamentul (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punctul 82).

38 Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 52), Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 49), și Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul (Captura totală admisibilă pentru peștele-spadă mediteraneean) (C-611/17, EU:C:2019:332, punctul 56).

39 Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 53), Hotărârea din 17 octombrie 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 49), și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 79).

40 Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, EU:C:2006:521, punctul 122), Hotărârea din 18 decembrie 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, punctul 34), Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 152), și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 81). Referitor la modificarea Statutului funcționarilor, a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2010, Angé Serrano și alții/Parlamentul (C-496/08 P, EU:C:2010:116, punctul 86). A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker și Markus Schecke și Eifert (C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctele 78 și 84).

41 Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, EU:C:2006:521, punctul 123), Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 153), și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul (C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 81).

b) Circumstanțele determinante

93. Examinarea acestor elemente este, în definitiv, determinantă pentru soluționarea prezentelor recursuri, întrucât hotărârea atacată se întemeiază în esență pe respingerea de către Tribunal a argumentației instituțiilor în această privință, și anume a argumentelor acestora referitoare la obiectivele eficienței economice și reducerii costurilor, la modernizare, la dreptul la concediu suplimentar pentru vârstă și vechimea în serviciu, la dreptul la concediu de odihnă special pentru condiții de viață deosebit de dificile, precum și la anumite avantaje economice de care beneficiază agenții în țări terțe.

i) Eficientizarea sub aspectul costurilor și economiile de costuri

94. La punctul 102 din hotărârea atacată, Tribunalul respinge obiectivul de a asigura eficientizarea sub aspectul costurilor aferente funcționarilor și celorlalți agenți repartizați într-o țară terță și de a realiza astfel economii de costuri. Acesta se întemeiază, în această privință, pe considerentul (4) al Directivei privind timpul de lucru, potrivit căruia îmbunătățirea securității, igienei și sănătății reprezintă un obiectiv care nu trebuie subordonat considerentelor cu caracter pur economic. În plus, Tribunalul se întemeiază pe faptul că, în orice caz, nu pot fi invocate considerații referitoare la necesitatea de a proteja interesele financiare ale Uniunii pentru a justifica o atingere adusă dreptului la concediu anual plătit garantat de articolul 31 alineatul (2) din cartă.

95. În ceea ce privește atingerea adusă dreptului fundamental la concediu, stabilirea duratei concediului ca atare nu poate fi asimilată printre altele cu restricțiile referitoare la plata acestui concediu. Aceasta din urmă constituie o limitare a dreptului fundamental la concediu plătit, în timp ce prima este – astfel cum am arătat deja⁴² – o precizare necesară a dreptului fundamental. La evaluarea comparativă necesară în acest context pot fi luate în considerare obiective ale reglementării care nu ar putea să justifice o restricție.

96. Astfel, dacă considerentele de natură financiară nu sunt opozabile dreptului de a fi plătit în timpul concediului⁴³, garantat de drepturile fundamentale, este necesar să se poată țină seama, la precizarea întinderii dreptului la concediu, în special de constrângerile impuse angajatorilor. Astfel, raportul de muncă din care face parte dreptul la concediu se bazează, de ambele părți, pe o evaluare a costurilor și a beneficiilor. Pentru angajator, drepturile de concediu fac parte din costuri și constituie, așadar, un element financiar care nu poate fi ignorat.

97. Mai importantă este protecția eficientă a securității și a sănătății lucrătorilor, care nu poate fi subordonată considerentelor cu caracter pur economic⁴⁴. Cu toate acestea, este dificil să se susțină că orice reducere a dreptului la concediu ar aduce în mod necesar atingere protecției securității și a sănătății. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când sunt reduse concedii care sunt mai mult decât duble față de concediul minim prevăzut la articolul 7 din Directiva privind timpul de lucru și net superioare față de concediile acordate celorlalți agenți ai Uniunii.

98. În consecință, respingerea integrală a obiectivului eficienței financiare și al economiilor de costuri, la punctul 102 din hotărârea atacată, este afectată de o eroare de drept.

⁴² A se vedea punctele 65-67 de mai sus.

⁴³ Hotărârea din 19 septembrie 2013, Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctele 52-55).

⁴⁴ Hotărârea din 26 iunie 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punctul 59), și Hotărârea din 14 mai 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punctul 66).

ii) Modernizare

99. Al doilea obiectiv al noii reglementări este modernizarea condițiilor de muncă ale personalului angajat în țări terțe.

100. În această privință, Tribunalul respinge, la punctul 106 din hotărârea atacată, argumentul potrivit căruia dezvoltarea traficului aerian și posibilitatea unei utilizări mai extinse a comunicării prin internet justifică o reducere a concediilor. În ceea ce privește traficul aerian, acest lucru ar putea să afecteze cel mult numărul de zile de concediu aferent duratei călătoriei acordate, iar posibilitățile de comunicare mai bune nu ar avea nicio legătură cu dreptul la concediu.

101. Or, procedând astfel, Tribunalul nu ia în considerare faptul că, în ceea ce privește persoanele interesate, concediul are ca scop, într-o măsură mai mare decât în privința celorlalți agenți ai Uniunii, menținerea legăturii cu teritoriul național. Acest aspect constituie o diferență esențială în raport cu jurisprudența generală în materie de concedii. Aceasta din urmă pornește de la ipoteza că lucrătorii își desfășoară, în general, activitatea pe teritoriul lor național și își utilizează concediile doar pentru activități de odihnă și de recreere. În ceea ce privește legătura cu teritoriul național, este foarte important să existe zboruri frecvente și accesibile din punct de vedere al prețului. Acestea permit revenirea mai frecventă în țară. În plus, indiferent de numărul de zile de concediu aferent duratei călătoriei acordate, acestea pot reduce durata efectivă a călătoriei, astfel încât să rămână mai mult timp pentru concediul propriu-zis.

102. Aceași idee stă, în definitiv, la baza argumentului privind comunicarea prin internet. În timp ce anterior erau necesare comunicații telefonice costisitoare și eventual chiar de proastă calitate, precum și comunicații poștale, în prezent, comunicarea prin internet permite menținerea, în cele mai bune condiții, a legăturii cu teritoriul național și, de exemplu, utilizarea videotelefoniei. Deși această comunicare facilitată nu poate înlocui în întregime contactul personal, ea diminuează însă într-o anumită măsură necesitatea acestuia.

103. Respingerea în întregime a acestei idei nu este, așadar, convingătoare.

104. În plus, la punctul 107 din hotărârea atacată, Tribunalul respinge argumentul potrivit căruia noua reglementare ar urmări să satisfacă nevoile delegațiilor de mici dimensiuni ale Uniunii, a căror funcționare ar fi amenințată în cazul unei absențe excesive generate de efectuarea concediilor. De asemenea, nu ar fi evident că, din această cauză, se impune o reducere a numărului de zile de concediu pentru toate delegațiile și nici nu s-ar fi demonstrat că nu există alternative.

105. Or, în realitate, buna funcționare a serviciilor în cauză constituie întotdeauna o parte a examinării care trebuie efectuată în ceea ce privește întinderea dreptului la concediu, iar împrejurarea că delegațiile de dimensiuni mai mici sunt afectate în mod special de absențele generate de concedii nu poate fi exclusă din această examinare.

106. Rezultă că punctele 106 și 107 din hotărârea atacată sunt de asemenea afectate de erori de drept.

iii) Concedii suplimentare pentru vârstă și grad

107. La punctul 109 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că legiuitorul nu a ținut seama în mod vădit de împrejurarea că, în temeiul articolului 57 din Statutul funcționarilor, funcționarii și agenții repartizați în cadrul Uniunii beneficiază de un concediu pentru vârstă și grad majorat de 24 până la 30 de zile lucrătoare.

108. În această privință, Tribunalul pare să considere că agenții repartizați în state terțe nu ar beneficia de aceste concedii suplimentare.

109. În această privință, este adevărat că anexa X la Statutul funcționarilor nu face nicio trimitere expresă la articolul 57 menționat. Cu toate acestea, din normele de aplicare a articolului 57 prezentate de Comisie reiese că, la expirarea regimului tranzitoriu în anul 2016, persoanele interesate au beneficiat de aceste zile de concediu suplimentare⁴⁵.

110. Prin urmare, prin constatarea de la punctul 109 din hotărârea atacată, Tribunalul a denaturat argumentația Comisiei. În cadrul examinării ar fi trebuit totuși să se țină seama și de aceste concedii.

iv) Concediul de odihnă pentru condiții de viață deosebit de dificile

111. Desigur, Tribunalul pare să ia în considerare împrejurarea că reducerea dreptului la concediu ar putea, în principiu, să fie compensată prin posibilitatea de a beneficia, în temeiul articolului 8 alineatul (1) și al articolului 9 alineatul (2) din anexa X la Statutul funcționarilor, de un concediu special de odihnă de până la 15 zile acordat pentru condiții de viață deosebit de dificile la locul de repartizare. Or, la punctul 110 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că legiuitorul nu încercase în mod vădit să stabilească dacă concediul de odihnă special oferea o protecție suficientă a sănătății și a securității lucrătorului. În această privință, Tribunalul pare să considere că acest concediu de odihnă este acordat numai în cazuri excepționale, printr-o decizie specială și motivată.

112. Această supoziție denaturează însă informațiile furnizate de Comisie în ceea ce privește modalitățile de aplicare a acestei dispoziții. Astfel, pentru fiecare loc de repartizare se stabilește, în funcție de condițiile locale, în ce măsură trebuie să fie acordat acest concediu de odihnă special⁴⁶.

113. În temeiul acestor dispoziții, în anul 2013 trebuia acordată o perioadă de concediu de odihnă special de 15 zile pentru Afganistan, de 12 zile pentru Haiti și de 6 zile pentru Côte d'Ivoire⁴⁷. În același timp, era acordat un concediu aferent duratei călătoriei de cel puțin două zile⁴⁸, iar în funcție de concediul de odihnă special era admisă o împărțire între două până la cinci perioade. Se consideră că locul de destinație pentru locurile de repartizare menționate anterior este orașul Bruxelles. În schimb, pentru anumite locuri de repartizare situate în sud-estul Asiei se consideră că locul de destinație este orașul Phuket din Thailanda. Locurile de destinație par importante cu prioritate pentru rambursarea cheltuielilor de călătorie, însă agenții nu sunt obligați să efectueze concediul special de odihnă în acel loc⁴⁹.

114. În ceea ce privește ideea, subliniată la punctul 93 din hotărârea atacată, potrivit căreia concediul special de odihnă trebuie să fie combinat cu formările profesionale, acest lucru nu diminuează caracterul recreativ al acestui concediu, întrucât, potrivit Consiliului, formarea ar trebui efectuată înainte sau după concediul de odihnă.

115. Prin urmare, este cert că, contrar celor susținute de reclamanti, concediul special de odihnă poate contribui la îndeplinirea funcției de concediu anual. Tribunalul ar fi trebuit, așadar, să țină seama de acesta în cadrul aprecierii noii reglementări și în special în cadrul examinării comparative.

45 Anexa R.9 la răspunsul Comisiei din 13 noiembrie 2017 la întrebările Tribunalului (p. 57 din anexe).

46 A se vedea Decizia Comisiei din 16 decembrie 2013 referitoare la gestionarea concediului de odihnă menționat la articolul 8 din anexa X la Statutul funcționarilor (anexa R.1 la răspunsul Comisiei din 13 noiembrie 2017 la întrebările Tribunalului) și decizia Chief Operating Officer al Serviciului European de Acțiune Externă din 25 iulie 2012 (anexa R.3 la răspunsul Comisiei).

47 Decizia Chief Operating Officer al Serviciului European de Acțiune Externă din 25 iulie 2012 (a se vedea nota de subsol 46 de mai sus).

48 Articolul 5 din Decizia Comisiei din 16 decembrie 2013 (a se vedea nota de subsol 46 de mai sus).

49 A se vedea articolul 4 din Decizia Comisiei din 16 decembrie 2013 (a se vedea nota de subsol 46 de mai sus).

v) Avantaje economice

116. Cu toate acestea, contrar celor susținute de Comisie, de Consiliu și de Parlament, Tribunalul a refuzat în mod întemeiat, la punctele 94 și 95 din hotărârea atacată, luarea în considerare a diferitor privilegii economice de care beneficiază persoanele interesate. Deși privesc de asemenea condițiile de viață și de muncă, avantajele economice nu sunt de natură să compenseze pierderea concediilor⁵⁰. Deși plata concediului este garantată de drepturile fundamentale, este necesar ca lucrătorul să poată beneficia în mod normal de un repaus efectiv, pentru a se asigura o protecție eficientă a securității și a sănătății sale⁵¹. O compensație economică nu este relevantă decât în cazul în care, ca urmare a încetării raportului de muncă, nu mai este posibilă efectuarea efectivă a concediului⁵².

c) Concluzie intermediară

117. Prin urmare, trebuie să se constate că, cu ocazia controlului aplicării principiului proporționalității, Tribunalul a omis să ia în considerare aspecte esențiale. Aceste erori de drept afectează temeiul hotărârii Tribunalului cu privire la excepția de nelegalitate a articolului 6 din anexa X la Statutul funcționarilor și cu privire la decizia în litigiu.

118. Hotărârea atacată trebuie, prin urmare, să fie anulată.

VI. Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

119. Potrivit articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului spre rejudecare.

120. În ceea ce privește motivul examinat de Tribunal, litigiul este în stare de judecată.

121. În această privință, elementele menționate anterior, de care Tribunalul nu a ținut seama, săvârșind astfel o eroare de drept, constituie elemente importante de justificare, pe care legiuitorul le-a stipulat, cel puțin într-o anumită măsură, în expunerea de motive a noii reglementări. Ulterior, în cursul procedurii contencioase, instituțiile interesate au precizat în mod suficient aceste justificări în sensul jurisprudenței menționate anterior⁵³.

122. Obiectivele eficientizării sub aspectul costurilor și economiei de costuri, precum și obiectivul modernizării sunt legitime. Noua reglementare poate contribui la atingerea acestor obiective. Nu se poate identifica un alt mijloc care să aibă un efect mai puțin constrângător.

123. În ceea ce privește evaluarea avantajelor și a inconvenientelor, ponderea inconvenientelor pentru agenții în cauză este diminuată de elementele deja discutate⁵⁴.

124. Trebuie subliniat că concediul special de odihnă prevăzut la articolul 8 din anexa X la Statutul funcționarilor permite în special să se răspundă nevoilor mai mari de concediu ca urmare a condițiilor de viață deosebit de dificile. Cu titlu suplimentar, trebuie să se țină seama de faptul că drepturile la concediu rămase sunt în continuare net superioare concediului minim prevăzut la articolul 7 din

50 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 aprilie 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, punctul 32).

51 Hotărârea din 6 aprilie 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, punctul 29).

52 Hotărârea din 20 ianuarie 2009, *Schultz-Hoff și alții* (C-350/06 și C-520/06, EU:C:2009:18, punctul 56).

53 A se vedea punctul 92 de mai sus.

54 A se vedea mai sus punctul 99 și următoarele.

Directiva privind timpul de lucru și că, cel puțin în parte, având în vedere concediul de odihnă special și zilele suplimentare de concediu aferent duratei călătoriei, acestea sunt de asemenea superioare drepturilor la concediu ale celorlalți agenți ai Uniunii, care, în majoritatea cazurilor, își exercită și ei atribuțiile în afara țărilor lor de origine.

125. Pe de altă parte, introducerea progresivă a noii reglementări în decursul a trei ani atenuează mai mult efectele acesteia.

126. Obiectivul îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă nu repune în discuție legalitatea noii reglementări. Într-adevăr, Tribunalul constată în mod întemeiat că o reducere a dreptului la concediu nu poate fi considerată o îmbunătățire a condițiilor de viață și de muncă ale persoanelor interesate.

127. Cu toate acestea, astfel cum Tribunalul însuși arată la punctul 90 din hotărârea atacată, acest obiectiv nu poate fi interpretat în sensul că se opune oricărei reduceri a drepturilor lucrătorilor. Dimpotrivă, noțiunea de condiții de viață și de muncă trebuie înțeleasă în sensul că realizarea drepturilor lucrătorilor depinde, în definitiv, și de contextul global al pieței muncii.

128. În speță, se adaugă faptul că condițiile favorabile de viață și de muncă ale persoanelor interesate ar urma să fie suportate în detrimentul condițiilor de viață și de muncă ale contribuabililor europeni. De altfel, aceștia din urmă au, în medie, un concediu semnificativ mai redus.

129. Prin urmare, și cu ocazia punerii în aplicare a obiectivului îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor, legiuitorului trebuie să i se recunoască o marjă largă de apreciere, pe care instanțele Uniunii o pot controla în esență numai sub aspectul unor erori de apreciere vădite⁵⁵.

130. În lumina acestor considerații, nu se poate reproșa legiuitorului nicio eroare vădită de apreciere la evaluarea comparativă a sarcinilor care decurg din noua reglementare și a avantajelor acesteia.

131. În consecință, prezentul motiv trebuie respins.

132. O astfel de concluzie s-ar impune cu atât mai mult în cazul în care obiectul excepției de nelegalitate ar fi limitat la prima etapă a noii reglementări⁵⁶, și anume la articolul 6 primul paragraf prima liniuță din anexa X la Statutul funcționarilor. Astfel, potrivit acestei dispoziții, persoanele interesate păstrează, pentru anul 2014, un număr mult mai mare de zile de concediu decât în cursul anilor următori.

133. În schimb, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, Tribunalul nu s-a pronunțat încă, în cadrul prezentei proceduri⁵⁷, cu privire la restul motivelor, și anume cu privire la aspectul dacă noua reglementare respectă principiul general al egalității de tratament, principiul protecției încrederii legitime și dreptul la respectarea vieții private și de familie. Pentru acest motiv, în această privință, cauza nu este – contrar concluziilor Consiliului, care nu conțin însă alte justificări – în stare de judecată, ci trebuie să fie trimisă – conform concluziilor Comisiei – la Tribunal pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la aceste motive.

⁵⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul (Garantarea depozitelor) (C-233/94, EU:C:1997:231, punctul 48), referitoare la protecția consumatorilor, precum și Hotărârea din 14 iulie 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punctul 35), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punctul 46), referitoare la obiectivul unui nivel ridicat de protecție a mediului.

⁵⁶ A se vedea punctele 49 și 50 de mai sus.

⁵⁷ A se vedea însă Hotărârea aceleiași camere a Tribunalului din 4 decembrie 2018 în cauza Janoha și alții/Comisia (T-517/16, nepublicată, EU:T:2018:874).

VII. Cheltuieli de judecată

134. Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Întrucât nu aceasta este situația în speță, cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.

VIII. Concluzie

135. Propunem, așadar, Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Respinge recursul incident introdus de Consiliul Uniunii Europene în cauza C-119/19 P ca inadmisibil.
- 2) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 4 decembrie 2018, Carreras Sequeros și alții/Comisia (T-518/16, EU:T:2018:873).
- 3) Respinge primul motiv invocat în cauza T-518/16, Carreras Sequeros și alții/Comisia, întemeiat pe o pretinsă încălcare a naturii specifice și a finalității dreptului la concediu anual.
- 4) Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la restul motivelor.
- 5) Respinge în rest recursul introdus de Consiliu în cauza C-126/19 P.
- 6) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.