Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 7 avril 2016*

Affaire C-455/14 P

H
contre
Conseil de l'Union européenne
et

Commission européenne

«Pourvoi — Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)– Expert national détaché à la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine — Décision de réaffectation — Article 24, paragraphe 1, TUE — Article 275 TFUE — Compétence de la Cour de justice de l'Union européenne — Compétences des juridictions nationales — Catégories d'actes relevant de la PESC — Notion de "mesures restrictives"»

1. Le traité de Lisbonne a abandonné la structure de l'Union européenne fondée sur trois piliers et a intégré les dispositions sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans le cadre général de l'Union. Cela n'a cependant pas conduit à une « communautarisation » complète de la PESC puisque cette politique demeure « soumise à des règles et procédures spécifiques»**.

2. L'une des caractéristiques notables du cadre spécial conçu par les rédacteurs des traités pour la PESC est le caractère limité des compétences accordées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), en sa qualité d'institution de l'Union, dans ce domaine. On peut affirmer sans grand risque de se tromper qu'en dépit de l'extension relative de ses compétences, l'exercice par la CJUE du contrôle juridictionnel des matières relevant de la PESC ne se manifeste que dans des circonstances exceptionnelles. Pourtant, les contours précis de cette compétence ne sont pas totalement clairs.

3. La présente affaire offre à la Cour de justice (ci-après la « Cour ») l'une des premières occasions de déterminer l'étendue de sa compétence en ce qui concerne la PESC. La question décisive dans cette procédure est en fait celle de savoir si le Tribunal de l'Union européenne était compétent pour connaître d'un recours en annulation visant des décisions adoptées par le chef d'une mission de l'Union établie en vertu de la PESC. La complexité et le caractère sensible de la question en cause sont également illustrés par le fait que les positions défendues par les trois parties à cette procédure divergent fortement les unes des autres. Il est intéressant de noter que toutes ces parties estiment que les motifs avancés dans l'ordonnance attaquée sont erronés, bien que pour des raisons différentes.

* Langue originale : l'anglais.

** Voir article 24, paragraphe 1, TUE.

I – **Le cadre juridique**

4. La Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine a été mise en place pour la première fois par l'action commune du Conseil 2002/210/PESC, du 11 mars 2002, relative à la Mission de police de l'Union européenne***, pour une période d'un an, et a été par la suite prorogée plusieurs fois, dernièrement par la décision 2009/906/PESC du Conseil, du 8 décembre 2009, concernant la MPUE en Bosnie-Herzégovine****. Les dispositions pertinentes de la décision 2009/906 sont les suivantes.

5. Aux termes de l'article 5 de la décision 2009/906, intitulé « Commandant d'opération civil » :

« 1. Le directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) est le commandant d'opération civil de la MPUE.

2. Le commandant d'opération civil, sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité (COPS) et sous l'autorité générale du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité […], exerce le commandement et le contrôle de la MPUE au niveau stratégique.

3. Le commandant d'opération civil veille à la mise en œuvre adéquate et effective des décisions du Conseil ainsi que de celles du COPS, y compris en donnant s'il y a lieu des instructions au niveau stratégique au chef de la mission, ainsi qu'en le conseillant et en lui apportant un appui technique.

4. L'ensemble du personnel détaché reste sous le commandement intégral des autorités nationales de l'État d'origine ou de l'institution de l'Union européenne concernée. Les autorités nationales transfèrent le contrôle opérationnel (OPCON) de leurs effectifs, équipes et unités au commandant d'opération civil. »

6. L'article 6, intitulé « Chef de la mission », dispose ce qui suit :

« 1. Le chef de la mission est responsable de la MPUE sur le théâtre des opérations et en exerce le commandement et le contrôle.

2. Le chef de la mission exerce le commandement et le contrôle des effectifs, des équipes et des unités fournis par les États contributeurs et affectés par le commandant d'opération civil, ainsi que la responsabilité administrative et logistique, y compris en ce qui concerne les moyens, les ressources et les informations mis à la disposition de la MPUE.

3. Le chef de la mission donne des instructions à l'ensemble du personnel de la MPUE afin que celle-ci soit menée d'une façon efficace sur le théâtre [des opérations], en assurant sa coordination et sa gestion au quotidien, et conformément aux instructions données au niveau stratégique par le commandant d'opération civil.

[…]

5. Le chef de la mission est responsable des questions de discipline touchant le personnel. Pour le personnel détaché, les actions disciplinaires sont du ressort de l'autorité nationale ou de l'autorité de l'Union européenne concernée.

[…] »

*** JO 2002, L 70, p. 1.

**** JO 2009, L 322, p. 22.

7. L'article 7, paragraphe 2, de la décision 2009/906, dans sa partie pertinente, dispose que « [l]e personnel de la MPUE consiste essentiellement en agents détachés par les États membres ou les institutions de l'Union européenne ».

8. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, intitulé « Statut de la mission et du personnel de la MPUE » :

« Il appartient à l'État ou à l'institution de l'Union européenne ayant détaché un agent de répondre à toute plainte liée au détachement, qu'elle émane de cet agent ou qu'elle le concerne. Il appartient à l'État ou à l'institution de l'Union européenne en question d'intenter toute action contre l'agent détaché ».

9. L'article 9, intitulé « Chaîne de commandement », dispose ce qui suit :

« 1. La MPUE possède une chaîne de commandement unifiée, dans la mesure où il s'agit d'une opération de gestion de crise.

2. Le COPS exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de la MPUE.

3. Le commandant d'opération civil, sous le contrôle politique et la direction stratégique du COPS et sous l'autorité générale du [haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité], est le commandant au niveau stratégique de la MPUE ; en cette qualité, il donne des instructions au chef de la mission, auquel il fournit par ailleurs des conseils et un appui technique.

4. Le commandant d'opération civil rend compte au Conseil par l'intermédiaire du [haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité].

5. Le chef de la mission exerce le commandement et le contrôle de la MPUE sur le théâtre des opérations et relève directement du commandant d'opération civil. »

10. Enfin, aux termes de l'article 10 de la décision 2009/806, intitulé « Contrôle politique et direction stratégique » :

« 1. Le COPS exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique de la MPUE. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées à cet effet, conformément à l'article 38, troisième alinéa, du traité [UE]. […] Le Conseil reste investi du pouvoir de décision en ce qui concerne les objectifs et la fin de la MPUE.

2. Le COPS rend compte au Conseil à intervalles réguliers.

3. Le COPS reçoit régulièrement, et en tant que de besoin, du commandant d'opération civil et du chef de la mission des rapports sur les questions qui sont de leur ressort. »

II – **Les antécédents du litige**

11. La requérante dans la présente affaire, H, est une magistrate italienne qui a été détachée auprès de la MPUE à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine) par décret du ministre de la Justice italien du 16 octobre 2008, afin d'y exercer les fonctions de *criminal justice unit adviser* à compter du 14 novembre 2008. Son détachement a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2009 afin qu'elle exerce les fonctions de *chief legal officer*, puis prorogé une nouvelle fois jusqu'au 31 décembre 2010.

12. Par décision du 7 avril 2010, signée par le chef du personnel de la MPUE, la requérante a été réaffectée pour des raisons opérationnelles au poste de « *criminal justice advisor – prosecutor* » au bureau régional de Banja Luka (Bosnie-Herzégovine) à compter du 19 avril 2010.

13. Après avoir reçu la décision du 7 avril 2010, la requérante a introduit une plainte auprès des autorités italiennes, estimant que la décision était illégale pour diverses raisons. Par un courrier électronique du 15 avril 2010, un fonctionnaire de la représentation permanente de la République italienne auprès de l'Union européenne a fait savoir à la requérante que la décision du 7 avril 2010 avait été suspendue.

14. Par décision du 30 avril 2010, le chef de la mission a répondu à la plainte de la requérante et a confirmé la décision du 7 avril 2010 en précisant qu'il l'avait adoptée lui-même en raison de la nécessité de disposer de conseils en matière pénale au bureau de Banja Luka (Bosnie-Herzégovine).

15. Le 4 juin 2010, la requérante a saisi le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) d'un recours contre la MPUE visant à l'annulation de la décision du 7 avril 2010 et à la réparation du préjudice subi.

III – **La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée**

16. Par requête déposée le 16 juin 2010, la requérante a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision du 7 avril 2010 et, si nécessaire, de la décision du 30 avril 2010 (ci-après les « décisions litigieuses »). H a, de plus, conclu à ce qu'il plaise au Tribunal condamner le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et la MPUE au versement de dommages en compensation du préjudice subi.

17. Par requête déposée le 17 juillet 2010, la requérante a demandé le sursis à l'exécution des décisions attaquées. Par ordonnance du 22 juillet 2010, H/Conseil e.a., le président du Tribunal a rejeté cette demande*****.

18. Par ordonnance du 10 juillet 2014, H/Conseil e.a.******, le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable et a condamné H à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil et la Commission.

IV – **La procédure devant la Cour et les conclusions des parties**

19. Par son pourvoi introduit le 19 septembre 2014, la requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— annuler l'ordonnance attaquée ;

— renvoyer l'affaire devant le Tribunal, et

— condamner les parties défenderesses de la procédure de première instance aux dépens.

20. Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter le pourvoi ;

— remplacer les arguments juridiques du Tribunal concernant la délégation de pouvoirs, et

***** T-271/10 R, EU:T:2010:315.

****** T-271/10, EU:T:2014:702, (ci-après l'« ordonnance attaquée »).

— condamner la requérante aux dépens.

21. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— annuler l'ordonnance attaquée ;

— rejeter le pourvoi comme irrecevable ;

— à titre subsidiaire, rejeter le pourvoi comme irrecevable dans la mesure où il la vise et renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin qu'il statue pour le surplus, et

— condamner la requérante aux dépens.

22. H, le Conseil et la Commission ont exposé leurs positions lors de l'audience qui s'est tenue le 18 janvier 2016.

V – **Appréciation des moyens du pourvoi**

A –*Sur le premier moyen du pourvoi*

1. Arguments des parties

23. Par son premier moyen, la requérante soutient que, en rejetant son recours comme étant irrecevable, et ce sans tenir d'audience, le Tribunal a violé ses droits de la défense et l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal (ci-après le « règlement de procédure »).

24. Le Conseil et la Commission concluent au rejet de ce moyen.

2. Analyse

25. À l'instar de la Commission, je suis d'avis que ce moyen est dénué de fondement.

26. L'article 114 du règlement de procédure ne contraint pas le Tribunal à tenir une audience lorsqu'une partie demande que le Tribunal statue sur la recevabilité d'un recours sans engager le débat au fond. En fait, aux termes du paragraphe 3 de cette disposition, « [*s*]*auf décision contraire du Tribunal*, la suite de la procédure sur la demande est orale»*******. Elle prévoit donc expressément que le Tribunal peut, dans de tels cas, statuer sans tenir d'audience.

27. La Cour a confirmé à de maintes occasions que l'article 114 du règlement de procédure n'accorde pas aux parties un droit au déroulement d'une procédure orale devant le Tribunal******** et que les droits de la défense des parties ne sont pas violés du simple fait que le Tribunal statue dans une affaire au terme d'une procédure uniquement écrite*********. Dans la présente procédure, la requérante n'a présenté aucune preuve au soutien de la prétendue violation de ses droits de la défense.

******* Mise en italique par mes soins.

******** Voir, notamment, ordonnance du 9 juillet 2013, Regione Puglia/Commission (C-586/11 P, EU:C:2013:459, point 19).

********* Voir, à cet effet, arrêt du 2 mai 2006, Regione Siciliana/Commission (C-417/04 P, EU:C:2006:282, points 35 et 37).

28. Dans ces circonstances, il est à peine nécessaire de souligner que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'ordonnance H/Conseil e.a. n'équivaut pas à reconnaître la compétence du Tribunal pour connaître de l'affaire. En effet, dans cette ordonnance, le président du Tribunal a jugé qu'il n'était pas nécessaire de statuer sur la question de la recevabilité du recours**********.

29. Le Tribunal était, dans ces conditions, en droit de juger qu'il était suffisamment informé pour poursuivre dans cette affaire sans procédure orale. Le premier moyen doit donc être rejeté.

B –*Sur le second moyen du pourvoi*

1. Arguments des parties

30. Le second moyen vise les points 29 à 48 de l'ordonnance attaquée par lesquels le Tribunal a estimé que, au vu de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275 TFUE, il n'était pas compétent pour connaître de l'affaire. Le Tribunal a jugé que la situation de la requérante ne relevait pas de l'une des exceptions à la règle générale selon laquelle les juridictions de l'Union n'étaient pas compétentes pour les questions relevant de la PESC. Le Tribunal a considéré que les décisions litigieuses avaient été adoptées par le chef de la mission conformément aux pouvoirs qui lui avaient été délégués par les autorités italiennes. Il a donc conclu qu'il appartenait aux juridictions italiennes de contrôler la légalité des décisions litigieuses et de connaître du recours en indemnisation. Il a enfin ajouté que, si la juridiction italienne compétente devait considérer que les décisions litigieuses étaient illégales, elle pourrait faire ce constat et en tirer les conséquences nécessaires, notamment en ce qui concerne l'existence même de ces décisions.

31. La requérante réfute ces constatations principalement pour deux raisons. Elle soutient, premièrement, que la compétence de la CJUE n'est exclue qu'en ce qui concerne les actes adoptés aux fins mentionnées à l'article 25 TUE, conformément aux procédures prévues à l'article 31 TUE. Une décision de réaffectation d'un membre du personnel serait une simple décision administrative et non un acte relevant de la PESC aux fins de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275 TFUE. La requérante soutient, deuxièmement, que la notion de « mesures restrictives » contenue à l'article 275 TFUE recouvre tous les actes de l'Union – y compris les décisions litigieuses – qui affectent négativement les intérêts des particuliers. Cette position est, selon elle, soutenue par le Tribunal dans l'arrêt Sogelma/AER**********.

32. Le Conseil considère que ces arguments sont dépourvus de fondement, le Tribunal ayant décliné à bon droit sa compétence. Il estime néanmoins que la motivation de l'ordonnance attaquée contient deux erreurs de droit. Premièrement, en décidant de réaffecter H, le chef de la mission a exercé non pas les pouvoirs qui lui avaient été délégués par l'État membre d'origine, mais ceux de l'institution de l'Union compétente (à savoir le Conseil lui-même). Deuxièmement, la juridiction nationale qui a à connaître de l'affaire n'a pas le pouvoir d'annuler l'acte attaqué. Selon lui, ces erreurs ne viennent cependant pas invalider les conclusions auxquelles le Tribunal est parvenu.

33. La Commission, quant à elle, souscrit à une partie des griefs avancés par la requérante à l'encontre de l'ordonnance attaquée, bien qu'elle considère le recours irrecevable. Selon elle, la compétence accordée à la CJUE pour contrôler les actes relevant de la PESC n'est pas aussi limitée que le Tribunal l'a affirmé. Elle considère que l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE devraient être lus comme n'excluant la compétence de la CJUE qu'en ce qui concerne les actes relevant de la PESC qui sont une expression d'une politique étrangère souveraine (« actes de gouvernement »), et non en ce qui concerne les actes mettant simplement en œuvre cette politique. À titre subsidiaire, la

********** Ordonnance du 22 juillet 2010, H/Conseil e.a. (T-271/10 R, EU:T:2010:315, point 26).
********** Arrêt du 8 octobre 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).

Commission estime que l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE excluent le contrôle par la CJUE des prétendues violations des seules dispositions de la PESC, mais pas des prétendues violations des autres dispositions du droit de l'Union. La CJUE devrait donc être compétente pour contrôler la légalité des actes adoptés dans le cadre de la PESC lorsque l'illégalité alléguée découle d'une possible violation de dispositions ne relevant pas de la PESC. Le présent pourvoi est, cependant, selon la Commission, irrecevable pour les raisons suivantes : premièrement, les décisions litigieuses ne peuvent pas être considérées comme de simples actes de mise en œuvre puisqu'ils sont de nature opérationnelle ; deuxièmement, les moyens d'annulation présentés par la requérante en première instance exigeaient du Tribunal qu'il interprète la décision 2009/906 (ce que le Tribunal ne pouvait faire faute de compétence) ou devaient être dirigés contre les autorités italiennes (et présentés donc dans le cadre d'un recours introduit auprès des juridictions italiennes).

2. Appréciation

34. Afin d'apprécier le bien-fondé des arguments avancés par la requérante, je pense qu'il est utile de les replacer, tout d'abord, dans leur contexte juridique correct. D'abord, j'exposerai brièvement, à cette fin, certains des aspects essentiels du système de contrôle juridictionnel des questions relevant de la PESC tel qu'établi par le traité de Lisbonne. Ensuite, je traiterai chacun de ces arguments avant de tirer les conclusions qui s'imposent en ce qui concerne les prétendues erreurs dans l'ordonnance attaquée.

a) Introduction : la compétence de la CJUE dans les matières relevant de la PESC

35. En vertu d'une jurisprudence constante, les traités ont établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de l'Union et ils ont confié ce contrôle à la Cour. Il en résulte que les personnes physiques et morales qui, du fait des conditions de recevabilité affirmées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne peuvent pas contester directement les actes de l'Union d'application générale ne peuvent pas voir ces actes leur être appliqués. Lorsque la responsabilité pour la mise en œuvre de ces actes repose sur les institutions de l'Union, ces personnes peuvent introduire un recours direct devant les juridictions de l'Union contre les actes d'application dans les conditions visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et invoquer, en vertu de l'article 277 TFUE, à l'appui de ce recours, l'illégalité de l'acte général en cause. Lorsque cette mise en œuvre incombe, en revanche, aux États membres, ces personnes peuvent faire valoir l'invalidité de l'acte de l'Union en cause devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger la Cour, sur le fondement de l'article 267 TFUE, par la voie de questions préjudicielles**********.

36. Ces principes ne sont cependant pas pleinement applicables en ce qui concerne les actes de l'Union adoptés dans le domaine de la PESC. En fait, l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE disposent en substance que la CJUE n'a pas de compétence à l'égard des dispositions relatives à la PESC ou les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions, sauf dans deux situations spécifiques. Premièrement, la CJUE peut contrôler le respect de l'article 40 TUE qui établit une règle de non-empiètement réciproque entre la PESC et les autres compétences de l'Union. Deuxièmement, la CJUE est compétente pour statuer sur les recours en annulation introduits par des personnes physiques ou morales contre les décisions prévoyant des « mesures restrictives » adoptées par le Conseil en vertu de la PESC.

********** Voir arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 92 et 93, ainsi que jurisprudence citée).

37. Il convient de reconnaître, selon moi, que, dans le domaine de la PESC, l'Union est compétente pour adopter des actes qui sont juridiquement contraignants, non seulement pour ses propres institutions, mais également pour les États membres. Les termes de l'article 24, paragraphe 3**********, et de l'article 31, paragraphe 1**********, TUE sont particulièrement instructifs à cet égard. L'Union n'est d'un autre côté pas supposée adopter, dans le domaine de la PESC, des actes qui posent des règles générales et abstraites créant des droits et des obligations pour les particuliers**********.

38. Cela explique pourquoi, en substance, la PESC a été conçue depuis sa création par le traité de Maastricht comme un ensemble de règles que je définirais comme lex imperfecta********** , et ce d'un double point de vue.

39. Tout d'abord, les traités ne prévoient pas expressément de procédure juridictionnelle d'application et de sanction. Il n'y a donc pratiquement pas de moyen de garantir le respect de ces règles par les États membres récalcitrants********** ou par les institutions de l'Union ne se conformant pas aux règles**********.

40. Les particuliers dont les droits pourraient être violés par des actes adoptés dans le cadre de la PESC ne disposent, ensuite, que de voies de recours limitées. En effet, l'accès à la CJUE – soit directement au moyen de recours directs, soit indirectement à travers un renvoi préjudiciel – est très fortement restreint.

41. Il convient de noter, à cet égard, que les particuliers peuvent bénéficier de certaines formes de protection en recourant aux procédures juridictionnelles offertes devant leurs juridictions nationales. En effet, selon une jurisprudence constante, le principe de la protection juridictionnelle effective est un principe général du droit de l'Union qui a été aussi réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**********. Il est important de noter que l'article 19, paragraphe 1, TUE dispose que « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour

********** Cette disposition, dans la partie pertinente, est libellée comme suit : « Les États membres appuient *activement et sans réserve* la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. […] Ils *s'abstiennent* de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales. Le Conseil et le haut représentant *veillent au respect* de ces principes » (mise en italique par mes soins).

********** Aux termes de cette disposition, « […] Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. *Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union*. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné *s'abstient* de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position […] » (mise en italique par mes soins).

********** C'est ainsi que je comprends l'interdiction pour l'Union d'adopter des « actes législatifs » dans le domaine de la PESC, comme le prévoient l'article 24, paragraphe 1, et l'article 31, paragraphe 1, TUE.

********** Il s'agit là d'un terme ancien venant du droit romain, généralement utilisé pour décrire une loi qui impose une obligation ou interdit un comportement, mais qui ne prévoit pas de pénalité en cas de violation.

********** D'un côté, je pense qu'il est raisonnable d'estimer que les procédures prévues à l'article 7 TUE pour les violations graves des valeurs de l'Union devraient être applicables en ce qui concerne les actions (ou omissions) des États membres, et ce également dans le cadre de la PESC. D'un autre côté, les procédures en manquement au titre des articles 258 à 260 TFUE semblent être totalement exclues pour les simples violations des règles de la PESC. Il a néanmoins été suggéré que ces procédures pourraient être accessibles lorsqu'une violation systématique et durable des règles de la PESC (éventuellement en parallèle à une violation des règles de l'Union) pourrait équivaloir à une violation des dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union ou du principe de la coopération loyale ancré à l'article 4, paragraphe 3, TUE et qui est particulièrement important dans le cadre de la PESC (voir, en particulier, article 24, paragraphe 3, TUE). Voir, notamment, Hillion, C., « A powerless court ? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy », *The ECJ and External Relations : Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 24 à 28. Cette question n'a cependant pas besoin d'être examinée dans la présente affaire.

********** À titre d'exemple, il ne semble pas y avoir de procédure pour déterminer si l'action (ou l'omission) des institutions dans le domaine de la PESC est conforme aux dispositions du titre V, chapitre 2, TUE.

********** Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 37 et jurisprudence citée).

assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union»[**********]. L'article 274 TFUE dispose, quant à lui, que « [s]ous réserve des compétences attribuées à la [CJUE] par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales ».

42. Ainsi que la Cour l'a affirmé de manière répétée, les juridictions nationales remplissent, en collaboration avec la CJUE, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités[**********]. Il incombe donc aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective[**********].

43. Puisqu'il n'existe pas de réglementation de l'Union régissant la matière, c'est au système juridique national de chaque État membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de fixer les règles procédurales détaillées régissant les actions en préservation des droits que les particuliers tirent du droit de l'Union. Les modalités procédurales régissant ces recours ne doivent pas être moins favorables que celles régissant des recours similaires de droit interne (principe d'équivalence) et elles ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité)[**********].

44. Nonobstant ce qui précède, il me semble clair que les compétences accordées aux juridictions nationales dans les cas où la CJUE n'a pas de compétence en vertu des traités sont nécessairement limitées. Je l'expliquerai aux points 101 à 103 des présentes conclusions.

45. La nature de lex imperfecta des règles de la PESC est clairement un reliquat de la nature sui generis du deuxième pilier créé par le traité de Maastricht : un système hybride qui a assimilé les caractéristiques du droit (alors) communautaire et du droit international public[**********]. L'absence de mécanisme contraignant de règlement des différends est manifestement une caractéristique qui relève de l'aspect intergouvernemental de la PESC. De plus, dans la plupart (si ce n'est la totalité) des États membres de l'Union, les juridictions nationales appliquent traditionnellement certaines formes de réserve quand il s'agit de la possibilité de connaître des actes de l'État dans la sphère de la politique étrangère[**********].

46. La PESC fait cependant désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union même si elle conserve certaines caractéristiques particulières. Les mécanismes habituels d'application et de sanction qui existent dans le cadre du droit international public ne peuvent, par conséquent, pas s'y appliquer.

********** Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, et de l'article 5, paragraphe 2, TUE, les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Union demeurent auprès des États membres. Les juridictions nationales devraient donc rester compétentes là où les rédacteurs des traités n'ont pas accordé de compétence à la Cour. Voir point 104 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil (C-354/04 P, EU:C:2006:667), ainsi que point 96 de la prise de position de l'avocat général Kokott (EU:C:2014:2475) relative à l'avis du 18 décembre 2014, 2/13 (EU:C:2014:2454).

********** Avis du 8 mars 2011, 1/09 (EU:C:2011:123, point 69 et jurisprudence citée).

********** Arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 49 et jurisprudence citée).

********** Arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, points 39 et 43, ainsi que jurisprudence citée).

********** Voir arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 202).

********** Voir, de manière générale, Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8e éd., Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 88, 103 et suiv.

47. Premièrement, à la différence des États qui agissent en vertu des règles du droit international public, les États membres de l'Union ne peuvent pas choisir librement la manière dont ils souhaitent régler un différend qui naît entre eux**********. Les termes de l'article 344 TFUE sont sans ambiguïté sur ce point********** et la jurisprudence récente de la Cour confirme une interprétation plutôt rigoureuse de cette disposition**********. Par conséquent, en dépit de la compétence limitée accordée à la CJUE (et aux juridictions nationales) dans le domaine de la PESC, aucun organisme juridictionnel ne peut se voir accorder la tâche exclusive dans ce domaine de garantir « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités»**********.

48. Deuxièmement, aucune forme de représailles ou autre sanction imposée par l'État n'est admissible dans le système de l'Union**********, y compris le domaine de la PESC. Ainsi que la Cour l'a dit pour droit, un État membre ne saurait en aucun cas s'autoriser à prendre unilatéralement, de sa propre autorité, des mesures correctives ou des mesures de défense « destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du traité»********** ou « destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par une institution, des règles du droit [de l'Union]»**********.

49. Ces considérations viennent souligner un peu plus encore les limites inhérentes au système de contrôle juridictionnel établi par les traités en ce qui concerne la PESC. Il est sans pertinence de déterminer dans le cadre de la présente procédure si un tel système est compatible avec le principe selon lequel l'Union est fondée sur l'État de droit. Ce système est, de fait, le résultat d'un choix conscient opéré par les rédacteurs des traités qui ont décidé de ne pas accorder à la CJUE une compétence générale et absolue à l'égard de l'ensemble des traités de l'Union. La Cour ne peut donc pas interpréter les règles posées dans les traités pour élargir sa compétence au-delà de la lettre de ces règles ou créer de nouvelles voies de recours qui n'y seraient pas prévues**********. Comme toute autre institution de l'Union, la Cour doit, elle aussi, respecter le principe de l'attribution de compétences. En particulier, aux termes de l'article 13, paragraphe 2, TUE, la Cour doit « agir dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci ». Il appartient donc aux États membres, si nécessaire, de réformer le système actuellement en vigueur, conformément à l'article 48 TUE**********.

50. Cela étant dit, la compétence accordée par les traités à la CJUE dans ce domaine, bien que limitée, ne devrait pas être ignorée. La Cour a déclaré, à cet égard, que les dispositions excluant sa compétence pour statuer sur la validité et l'interprétation des actes de l'Union sont des exceptions et, en tant que telles, devraient être interprétées étroitement**********. La Cour a, par conséquent, accepté sa compétence à l'égard d'actes qui, bien qu'adoptés dans le contexte de la PESC, ont été adoptés sur le fondement de bases horizontales ou ne relevant pas de la PESC soit

********** Voir, en ce qui concerne le droit international public, Cour permanente de justice internationale, Statut de la Carélie orientale, avis consultatif du 23 juillet 1923, CPJI série B, n° 5, point 27. Voir, également, Shaw, M. N., *International Law*, 6e éd., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 1014.

********** Cette disposition est libellée comme suit : « [l]es États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci ».

********** Voir, en particulier, avis du 18 décembre 2014, 2/13 (EU:C:2014:2454, points 201 à 214).

********** Voir article 19, paragraphe 1, TUE.

********** Voir, à cet effet, point 27 des conclusions que l'avocat général Léger a présentées dans l'affaire Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193).

********** Arrêt du 25 septembre 1979, Commission/France (232/78, EU:C:1979:215, point 9).

********** Arrêt du 12 février 2009, Commission/Grèce (C-45/07, EU:C:2009:81, point 26).

********** Voir, à cet effet, arrêt du 25 juillet 2012, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (C-50/00 P, EU:C:2002:462 , point 44).

********** Arrêt du 25 juillet 2012, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (C-50/00 P, EU:C:2002:462, point 45).

********** Voir, à cet effet, arrêts du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil (C-355/04 P, EU:C:2007:116, point 53), ainsi que du 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil (C-354/04 P, EU:C:2007:115, point 53).

matérielles**********, soit procédurales**********. La CJUE est en outre compétente pour contrôler si, d'une part, un acte relevant de la PESC aurait dû être adopté sur le fondement d'une disposition ne relevant pas de la PESC********** et si, d'autre part, un acte relevant de la PESC à l'égard duquel sa compétence semble exclue aurait dû, du fait de sa nature, de son champ d'application et de ses effets, être adopté sous la forme d'un acte relevant de la PESC à l'égard duquel, exceptionnellement, elle est compétente**********.

51. C'est dans ce contexte que j'examinerai à présent les différents arguments avancés dans le cadre du second moyen de la requérante au soutien de son assertion que le Tribunal était compétent pour connaître de son recours.

b) Sur la première branche du second moyen : les dispositions et les actes exclus de la compétence de la CJUE

52. La première branche du second moyen soulève une question de nature constitutionnelle qui concerne les limites du domaine du droit où la compétence de la CJUE est exclue. La question principale pourrait être formulée comme suit : l'exclusion de la compétence de la CJUE couvre-t-elle en principe tous les actes relevant de la PESC ou seulement certaines catégories de tels actes ?

53. Sur cette question, je souscris à la position du Conseil selon laquelle, hormis les exceptions spécifiques expressément prévues par les traités, la CJUE n'est pas compétente pour connaître des recours qui concernent des actes relevant de la PESC.

54. Je me dois de souligner, tout d'abord, que l'article 24, paragraphe 1, TUE est l'une des dispositions clés en ce qui concerne la PESC. Il suit, en fait, la disposition qui ouvre le titre V, chapitre 2, intitulé « Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune », section 1, intitulée « Dispositions communes », TUE. Alors que l'article 23 TUE définit les objectifs de la PESC, l'article 24 TUE expose le champ d'application de la PESC, son cadre institutionnel de base et ses principes directeurs.

55. En particulier, l'article 24, paragraphe 1, TUE commence par définir le champ d'application de la PESC : celle-ci couvre « tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union ». Il pose, de plus, le cadre institutionnel de base, signalant clairement que la PESC est « soumise à des règles et procédures spécifiques », et exposant les rôles clés assurés dans ce domaine par le Conseil européen, le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. L'article 24, paragraphe 1, TUE affirme enfin que, sous réserve de certaines exceptions, la CJUE « n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions ».

56. Lus dans ce contexte, les termes « ces dispositions » ne peuvent que faire référence à l'ensemble des dispositions posées dans le TUE au sujet de la PESC, c'est-à-dire l'ensemble du titre V, chapitre 2, TUE. Cette interprétation est également étayée dans le libellé de l'article 275 TFUE qui exclut expressément la compétence de la CJUE en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC.

********** Arrêt du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, points 41 à 50).

********** Arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (C-658/11, EU:C:2014:2025, points 69 à 74).

********** Article 40 TUE.

********** Voir, à cet effet, par analogie, arrêts du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil (C-355/04 P, EU:C:2007:116), et du 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

57. Par conséquent, ni une lecture littérale ni une lecture systématique des dispositions pertinentes du traité ne soutiennent les arguments avancés par la requérante et la Commission suggérant de faire une distinction entre différentes catégories d'actes relevant de la PESC en fonction de leur nature et de leur contenu.

58. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les arguments de la requérante, j'observe que le titre V, chapitre 2, TUE inclut non seulement, d'une part, des dispositions comme les articles 25 et 31 TUE qui concernent l'adoption par le Conseil européen et le Conseil des principales décisions politiques dans ce domaine, mais aussi, d'autre part, des dispositions qui régissent l'adoption, à travers d'autres procédures de différents actes (de nature exécutive, opérationnelle ou de mise en œuvre) par d'autres organismes dont le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**********, les États membres********** et les comité politique et de sécurité (CPS)**********. La compétence de la CJUE doit, de plus, être considérée comme étant exclue en ce qui concerne les actes relevant de la PESC adoptés par tout autre organisme de l'Union, établi sur le fondement des dispositions de la PESC et auquel les institutions et organismes mentionnés au titre V, chapitre 2, TUE pourraient avoir délégué des pouvoirs réglementaires. L'article 275 TFUE ajoute, en fait, que la CJUE n'a pas de compétence à l'égard des « actes adoptés sur [la base des dispositions de la PESC] ».

59. En tout état de cause, il me semble que la plupart des actes envisagés au titre V, chapitre 2, TUE peuvent être considérés comme étant « administratifs » si on entend par là qu'ils règlent le comportement des administrations de l'Union et des administrations nationales. Ainsi que je l'ai mentionné auparavant, l'Union n'a pas de compétence pour adopter des actes législatifs dans ce domaine et, par voie de conséquence, les dispositions de la PESC concernent nécessairement ce que ces administrations peuvent et ne peuvent pas faire. De par sa nature, la PESC semble être une politique opérationnelle, c'est-à-dire une politique par laquelle l'Union poursuit ses objectifs (définis largement) à travers une série d'actions (définies largement), de nature principalement exécutive et politique. L'interprétation large du concept d'« acte administratif », telle que défendue par la requérante, réduirait, cependant, l'étendue des exceptions posées à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275 TFUE d'une manière telle qu'elle serait difficilement conciliable avec la formulation large de ces dispositions.

60. En ce qui concerne, ensuite, les arguments avancés par la Commission, je dois dire que la distinction suggérée entre les actes de politique étrangère souveraine (ou *actes de gouvernement*) et les actes de mise en œuvre ne me semble pas convaincante.

61. Pour commencer, en l'absence de toute référence dans les traités ou dans la jurisprudence pertinente de la CJUE, et faute d'explication circonstanciée de la Commission, il ne me paraît pas totalement clair comment ces deux concepts devraient être compris. En effet, même après avoir été invitée, lors de l'audience, à développer ses arguments sur ce point, la Commission a été bien en peine de fournir des critères ou des principes qui pourraient être utilisés afin d'opérer une distinction entre ces deux catégories d'actes. La Commission a également semblé avoir des difficultés à fournir des exemples concrets d'actes de mise en œuvre adoptés dans un contexte similaire à celui de la présente procédure, qui n'impliquent pas de véritable élément de politique étrangère.

********** Voir, en particulier, article 27 et article 34, paragraphe 4, TUE.

********** Voir, tout particulièrement, article 24, paragraphe 3, article 28, paragraphes 2 à 5, ainsi qu'articles 32, 34 et 35 TUE.

********** Voir article 38 TUE.

62. Quoi qu'il en soit, je dois souligner que le titre V, chapitre 2, TUE contient plusieurs dispositions qui constituent la base légale de l'adoption d'actes de mise en œuvre**********. J'ai le sentiment que, compte tenu de la nature et du fonctionnement de la PESC**********, ces actes pourraient être souvent d'une grande importance et d'une grande sensibilité sur le plan politique. Plus généralement, même en traitant d'aspects de nature exécutive ou opérationnelle, les actes de mise en œuvre semblent être une partie intégrante de l'action de la PESC dans le cadre de laquelle ils ont été adoptés. J'éprouve des difficultés à déterminer l'élément administratif de l'acte sans tenir compte de l'objectif sous-jacent de politique étrangère qui est poursuivi.

63. La Commission soutient, cependant, que l'exclusion de la compétence de la CJUE pour les seuls actes de politique étrangère souveraine correspond à l'intention des rédacteurs des traités. Toutefois, comme le souligne le Conseil, la Commission n'offre pas la moindre preuve venant corroborer son assertion. En réalité, la genèse du traité de Lisbonne ne semble pas soutenir l'interprétation restrictive de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275 TFUE telle que suggérée par la Commission**********.

64. Selon moi, si les rédacteurs des traités avaient eu l'intention d'introduire une exception d'une portée plus étroite à la compétence de la CJUE – confinant essentiellement l'exception aux actes de politique étrangère souveraine –, ils auraient rédigé l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE différemment. En effet, la formulation large de ces dispositions contraste fortement avec le libellé plus étroit de l'article 276 TFUE qui prévoit une exception à la compétence de la CJUE en ce qui concerne le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice**********.

65. Je pense qu'il convient d'évoquer à présent aussi l'interprétation alternative de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275 TFUE, telle que proposée par la Commission. Cette dernière suggère que ces dispositions pourraient être interprétées en ce sens qu'elles limitent la compétence de la CJUE non pas à l'égard des actes d'une certaine nature et d'un certain contenu, mais uniquement en ce qui concerne certains moyens soumis à la CJUE. En d'autres termes, ces dispositions interdiraient à la CJUE d'interpréter les dispositions relatives à la PESC, mais elles n'empêcheraient sans doute pas la CJUE d'examiner la légalité d'un acte de l'Union (même adopté dans le cadre de la PESC) lorsque les motifs de nullité invoqués concernent des dispositions ne relevant pas de la PESC.

66. Cette interprétation alternative de l'article 24, paragraphe 1, TUE et de l'article 275 TFUE n'est, selon moi, pas non plus convaincante. La Commission semble de nouveau ignorer le libellé même de ces dispositions et leur formulation large. Comme je l'ai déjà souligné, l'article 275 TFUE exclut la compétence de la CJUE en ce qui concerne les « actes adoptés sur la [base des dispositions de la PESC] ». Par conséquent, à moins que l'une des exceptions expressément mentionnées dans ledit

********** Voir, notamment, dispositions mentionnées aux notes 40 à 42 des présentes conclusions.

********** Voir, point 59 des présentes conclusions.

********** Voir, en particulier, documents de la Convention européenne CONV 734/03, du 12 mai 2003, « Articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance », et CONV 689/1/03 REV 1, du 16 avril 2003, « Rapport complémentaire sur la question du contrôle juridictionnel portant sur la politique étrangère et de sécurité commune ». Ces documents concernent la rédaction de l'article III-282 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe qui est en substance équivalent à l'actuel article 275 TFUE. Sur cette question, voir point 90 de la prise de position de l'avocat général Kokott (EU:C:2014:2475, point 90) relative à l'avis du 18 décembre 2014, 2/13 (EU:C:2014:2454).

********** Aux termes de cette disposition : « *Dans l'exercice de ses attributions concernant les dispositions* […] relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la [CJUE] *n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité* d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure » (mise en italique par mes soins).

article ne s'applique, la CJUE n'a pas de compétence pour interpréter ou contrôler la légalité d'un acte adopté sur la base de dispositions de la PESC, indépendamment des motifs de nullité allégués. Je ne vois donc pas de base dans les textes permettant de procéder à une distinction sur la base de la nature des moyens, comme le suggère la Commission.

67. Cela ne veut cependant pas dire que la validité des actes de la PESC ne pourrait jamais être contrôlée lorsqu'ils entrent en conflit avec des règles ne relevant pas de la PESC. En effet, la CJUE est compétente pour surveiller le respect de la clause de non-empiètement réciproque posée à l'article 40 TUE**********.

68. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Cour a affirmé de manière répétée que l'ancien article 47 TUE accordait au juge de l'Union le pouvoir de garantir que les actes qui avaient été adoptés dans le cadre de la PESC n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté**********. Avec le traité de Lisbonne, cette disposition a été abrogée et remplacée en substance par l'article 40 TUE. En dépit du nombre non négligeable de modifications apportées à cette disposition, il me semble que le cœur de cette jurisprudence reste valable********** : la CJUE peut vérifier si des actes relevant de la PESC auraient dû être adoptés sur le fondement de dispositions des traités concernant d'autres politiques. La CJUE doit donc appliquer un test dit du « centre de gravité » afin de déterminer la base juridique appropriée d'un acte adopté dans le contexte de la PESC, mais qui devait prétendument être adopté sur la base d'une disposition matérielle ne relevant pas de la PESC**********.

69. De plus, au risque de réduire sévèrement le champ d'application et l'importance de l'article 40 TUE, il me semble que la CJUE devrait être également compétente pour vérifier qu'un acte relevant de la PESC ne modifie pas subrepticement un acte adopté sur la base de dispositions ne relevant, quant à elles, pas de la PESC. S'il le faisait, cela viendrait clairement affecter l'application des procédures et l'étendue des pouvoirs des institutions posés dans les traités pour l'exercice d'autres compétences de l'Union**********.

70. Je voudrais souligner, à cet égard, que la Cour n'a, jusqu'à présent, pas encore adopté de position définitive sur la question de savoir si un acte de l'Union peut avoir deux ou plusieurs bases juridiques matérielles combinant des dispositions relevant et ne relevant pas de la PESC**********. Il me semble que, du moins dans la plupart des cas, une disposition relevant de la PESC et une disposition ne relevant pas de la PESC ne seraient pas compatibles puisque les procédures prévues pour leur adoption sont trop différentes pour être conciliées. Dans de telles circonstances, un acte relevant de la PESC, qui inclut des composantes ne

********** Cette disposition est libellée comme suit : « La mise en œuvre de la [PESC] n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 [TFUE]. De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du [chapitre relatif à la PESC] ».

********** Voir arrêt du 20 mai 2008, Commission/Conseil (C-91/05, EU:C:2008:288, point 33 et jurisprudence citée).

********** À l'inverse, on peut se demander si la présomption selon laquelle les dispositions ne relevant pas de la PESC doivent en général primer en cas de conflit avec des dispositions relevant de la PESC est de bon droit. Cette question est, cependant, sans pertinence dans la présente procédure.

********** La Cour a désormais clairement le pouvoir de contrôler également la situation inverse : un acte adopté dans le contexte d'une politique ne relevant pas de la PESC aurait-il dû être adopté sur la base d'une disposition relevant de la PESC ?

********** Il en serait particulièrement ainsi si l'Union adoptait, en violation de l'interdiction posée à l'article 24, paragraphe 1, et à l'article 31, paragraphe 1, TUE, des actes qui, en raison de leurs effets, sont en substance de nature législative et pourraient affecter d'autres politiques de l'Union.

********** Cette question a été soulevée en particulier dans l'affaire Parlement/Conseil, C-263/14, pendante devant la Cour.

relevant pas de la PESC, qui ne sont pas accessoires à la composante principale relevant de la PESC ou qui pourraient produire des effets dans d'autres domaines du droit de l'Union qui ne sont pas simplement incidents, est sans doute illégal puisque deux actes distincts auraient dû être adoptés à la place.

71. Ainsi, l'article 40 TUE, s'il est interprété correctement, permet à la CJUE de contrôler certains moyens alléguant l'illégalité d'un acte relevant de la PESC en raison d'un conflit possible avec des actes ou des dispositions ne relevant pas de la PESC**********. La règle générale en vertu de laquelle, sauf dans les cas où cela est explicitement autorisé, la CJUE n'a pas de compétence dans le domaine de la PESC, ne saurait cependant être ignorée. Je ne pense pas que l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275 TFUE puissent être interprétés en ce sens qu'ils permettent que toute allégation de violation d'une disposition ne relevant pas de la PESC par un acte relevant lui de la PESC soit jugée par la CJUE.

72. En conclusion, je ne vois aucun fondement dans les traités permettant d'établir une distinction entre différentes catégories d'actes relevant de la PESC selon que, d'après leur nature et leur contenu, ils relèvent ou non de la compétence de la CJUE. Je ne vois pas non plus le moindre fondement dans l'argument selon lequel les actes relevant de la PESC pourraient être contrôlés par la CJUE à chaque fois qu'il pourrait y avoir une violation d'une disposition ne relevant pas de la PESC.

c) Sur la seconde branche : le concept de « mesures restrictives »

73. La seconde branche du second moyen soulève une autre question importante concernant le concept de « mesures restrictives » au titre de l'article 275 TFUE.

74. Je ne pense pas que le concept de « mesures restrictives », bien qu'il ne soit pas défini explicitement dans les traités, puisse, comme le suggère la requérante, être considéré comme couvrant l'ensemble des actes de l'Union qui affectent négativement les intérêts des particuliers. Une interprétation littérale, systématique et historique de l'article 275 TFUE révèle en fait que ce concept a un champ d'application plus limité.

75. L'expression « mesures restrictives » se retrouve également à l'article 215 TFUE qui, à son paragraphe 2, fait précisément référence à de telles mesures adoptées « à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques ». Il est important de noter que tant l'article 215 TFUE que l'article 275 TFUE font référence aux décisions de l'Union adoptées en vertu des règles de la PESC. Les deux dispositions font manifestement référence à la même catégorie de mesures.

76. Ces mesures sont de toute évidence celles communément évoquées en tant que « sanctions ». Il s'agit d'instruments qui appartiennent au domaine de l'action extérieure de l'Union et qui sont adoptés en réaction aux agissements d'un pays, d'une entité ou d'un individu que l'Union considère illégaux. Il peut s'agir, notamment, d'une violation d'un accord international auquel l'Union est partie ou d'une violation de règles coutumières du droit international public. Il peut également s'agir d'un comportement qui menace la paix et la sécurité internationales. Ces dernières années, des sanctions ont été imposées, notamment, à des pays en raison de violations répétées de droits fondamentaux ou à des entités et des particuliers liés à des organisations terroristes.

********** Toutefois, ainsi que la Commission l'affirme dans ses observations écrites, l'article 40 TUE n'est pas applicable dans la présente procédure. La requérante n'a, en fait, pas non plus invoqué cette disposition.

77. La nature de ces mesures s'apparente à celle d'une sanction : restreindre l'exercice de certains droits dont jouit normalement la cible de ces mesures. Leur objet est principalement d'inciter ou de forcer l'auteur des agissements répréhensibles à arrêter ou à modifier ce comportement**********.

78. Dans ce contexte, le concept de « mesures restrictives » est relativement large : il inclut des sanctions économiques et financières (comme le gel des avoirs ou la restriction des investissements), des mesures sur les voyages (notamment, interdictions de voyager ou d'entrer sur le territoire), des mesures sur les échanges (comme les embargos complets, les restrictions sur les importations et exportations de certains biens et services, la suspension ou la dénonciation d'accords commerciaux ou de programmes d'aide) et des mesures diplomatiques (notamment, la rupture des relations diplomatiques)**********. Ce concept ne peut, cependant, pas être étendu davantage, comme le soutient la requérante, pour couvrir les actes de l'Union qui n'ont pas les caractéristiques d'une « sanction » et qui n'ont pas pour objectif d'inciter ou de forcer au respect d'une règle ou d'un principe prétendument violé.

79. La genèse des nouvelles dispositions dans les traités confirme cette interprétation. Avec l'inclusion, dans l'article 275 TFUE, des « mesures restrictives » parmi les actes qui peuvent être contrôlés, les rédacteurs du traité de Lisbonne voulaient remédier à une anomalie de l'ancien régime des traités qui permettait le contrôle juridictionnel des sanctions de l'Union qui, après avoir été adoptées dans le cadre de la PESC, étaient mises en œuvre par des mesures communautaires**********, mais pas des sanctions qui étaient adoptées et mises en œuvre uniquement à travers des actes relevant de la PESC**********. Par conséquent, en vertu des traités actuellement en vigueur, la CJUE est compétente pour contrôler la légalité de toutes les sanctions imposées par l'Union adoptées dans le contexte de la PESC et visant des personnes physiques ou morales, indépendamment du point de savoir comment elles sont mises en œuvre. Les sanctions mises en œuvre à travers des actes relevant de la PESC ne peuvent être contrôlées que d'après les conditions posées à l'article 275 TFUE, tandis que les sanctions mises en œuvre au moyen d'actes ne relevant pas de la PESC sont soumises à un contrôle standard de légalité sur la base des règles ordinaires de compétence de la CJUE.

80. L'article 275 TFUE est donc destiné à autoriser non pas un contrôle juridictionnel de tous les actes relevant de la PESC qui pourraient avoir un effet restrictif sur les particuliers, mais uniquement des « sanctions » prononcées à l'encontre des particuliers, adoptées et mises en œuvre dans le contexte de la PESC.

81. Le Tribunal, dans l'arrêt Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419) n'offre pas non plus le moindre soutien aux assertions de la requérante. Comme le Tribunal l'a affirmé à juste titre aux points 36 à 38 de l'ordonnance attaquée, l'acte que cette même juridiction a considéré comme pouvant être contrôlé dans l'affaire Sogelma/AER était un acte qui avait été adopté par un organisme de l'Union créé dans le

********** Voir, à cet effet, arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 82).

********** Voir, pour un aperçu plus détaillé, Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 25 et 26.

********** Ces mesures étaient fondées sur l'article 301 CE (devenu article 215 TFUE) et, lorsqu'elles visaient des particuliers, sur l'article 308 CE (devenu article 352 TFUE). Voir, en ce qui concerne la compétence de la CJUE à l'égard de ces mesures, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461).

********** Voir documents de la Convention européenne CONV 734/03, op. cit., p. 27 et 28, et CONV 689/1/03 REV 1, op. cit., p. 3, 5 et 6, mentionnés à la note 45 des présentes conclusions.

cadre du premier pilier de l'époque********** et non dans le cadre du deuxième pilier. Le Tribunal a, par conséquent, interprété (de manière extensive, mais selon moi correctement) l'ancien article 230 CE qui accordait aux juridictions de l'Union une compétence générale pour contrôler la légalité d'actes communautaires destinés à produire des effets de droit. Dans la présente affaire, puisque la MPUE a été établie et opère dans le domaine de la PESC, les arguments de la requérante conduiraient à une interprétation contra legem des actuels article 24, paragraphe 1, TUE et article 275 TFUE.

d) Sur l'affaire en cause

82. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime que le second moyen avancé par la requérante est lui aussi dénué de fondement.

83. Premièrement, il n'y a pas de doute que les décisions litigieuses relèvent pleinement du concept d'actes adoptés sur le fondement de dispositions relatives à la PESC, au sens de l'article 24 TUE et de l'article 275 TFUE. Par ces décisions, le chef de la mission de la MPUE a exercé les pouvoirs qui lui avaient été conférés par la décision 2009/906, un acte adopté en vertu de l'article 43, paragraphe 2, TUE.

84. J'ai déjà expliqué précédemment les raisons pour lesquelles je considère que sont dénués de fondement les arguments selon lesquels l'exclusion de la compétence de la CJUE pour les actes relevant de la PESC ne couvre pas les actes administratifs ou les actes de mise en œuvre, même fondés sur des dispositions relevant de la PESC. Les décisions litigieuses ne constituent donc pas des actes qui, du fait de leur nature ou de leur contenu, relèvent de la compétence de la CJUE.

85. En tout état de cause, même si la Cour devait suivre les arguments avancés par la requérante et la Commission, je ne pense pas que les décisions litigieuses pourraient être considérées comme de simples actes administratifs ou des actes de mise en œuvre. Ainsi que le Conseil et la Commission le soulignent, la décision – prise par le chef de la mission de la MPUE – de pourvoir au poste de procureur dans le bureau régional de la mission plutôt que d'avoir un conseiller juridique à son siège central est une décision opérationnelle et non une question purement administrative. Cette décision a, en effet, des conséquences significatives pour la manière dont la MPUE exerce ses missions et sur l'efficacité de son action. L'élément administratif des décisions attaquées (l'allocation des ressources humaines) est donc simplement accessoire par rapport à l'élément principal de politique étrangère qui concerne la réorganisation des opérations de la MPUE sur le théâtre des opérations. Dans ce contexte, il pourrait ne pas être futile de signaler que le statut juridique ou économique de la requérante n'a, en substance, pas été altéré par la décision de la réaffecter au bureau régional de Banja Luka. En particulier, ni son grade de fonction ni sa rémunération n'ont été affectés par cette décision. La requérante avait, qui plus est, explicitement accepté d'exercer ses fonctions dans une position au sein de la MPUE autre que celle pour laquelle elle avait postulé lorsqu'elle avait soumis sa demande formelle de détachement**********.

********** Cet organisme était l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) instituée par le règlement (CE) nº 2454/1999 du Conseil, du 15 novembre 1999, portant modification du règlement (CE) nº 1628/96 relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, notamment par la création de l'Agence européenne pour la reconstruction (JO 1999, L 299, p. 1).

********** Voir formulaire de candidature « European Union Police Mission (EUPM) » signé par H, le 10 novembre 2008. Voir, également, chapitre VI, intitulé « Gestion du personnel », section 2.6, intitulée « Réaffectation », des instructions permanentes disposant que « [l]es membres du personnel international détaché de la MPUE sont censés occuper leur poste pendant la durée normale de leur mission, soit un an. Toutefois, s'il existe des raisons opérationnelles, personnelles et/ou médicales précises, ils peuvent être redéployés à un autre poste au sein de la MPUE sur décision prise par le chef de la mission. »

86. Dans son pourvoi, la requérante allègue, cependant, que les réelles raisons de son redéploiement étaient non pas de nature opérationnelle, mais à caractère disciplinaire. Il est clair que, si les décisions litigieuses devaient être considérées comme étant le résultat d'une action disciplinaire, leur légalité pourrait être remise en cause puisque le chef de la mission ne saurait exercer de pouvoir disciplinaire à l'égard du personnel détaché**********. Le prétendu défaut de compétence du chef de la mission pour adopter les décisions litigieuses ne constitue, cependant, qu'un moyen d'annulation********** à invoquer devant la juridiction compétente pour contrôler de telles décisions. En d'autres termes, le simple fait que l'organisme qui a adopté les décisions litigieuses pourrait ne pas avoir été compétent à cet effet ne saurait justifier le fait de confier une compétence à la CJUE en allant à l'encontre des termes des traités.

87. Deuxièmement, aucune des deux exceptions spécifiques au principe selon lequel les actes relevant de la PESC sont soustraits à la compétence de la CJUE ne semble s'appliquer aux décisions litigieuses. Tout d'abord, aucune partie n'a soutenu – pour reprendre la terminologie utilisée à l'article 40 TUE – le fait que ces décisions pourraient affecter l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union ne relevant pas de la PESC. Ensuite, et plus important encore, une décision de redéployer du personnel d'une mission ne peut pas être considérée comme une « mesure restrictive » au sens de l'article 275 TFUE.

88. Partant, il convient de rejeter le second moyen.

VI – **Conséquences de l'appréciation**

89. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal a conclu à bon droit qu'il n'était pas compétent pour contrôler la validité des décisions litigieuses et que, par conséquent, c'était aux juridictions nationales de l'État membre procédant au détachement (à savoir la République italienne) qu'il appartenait d'examiner la légalité des décisions litigieuses et de statuer sur la demande de réparation qui y est liée**********. Le pourvoi devrait donc être rejeté.

90. Cela étant dit, il ne peut pas être exclu que les juridictions nationales compétentes puissent avoir des doutes quant à l'étendue de leur contrôle des décisions attaquées et les possibles conséquences de ce contrôle.

91. Si tel devait être le cas, je rappellerais à ces juridictions qu'elles sont libres – et elles pourraient dans certains cas être contraintes – de soumettre à la Cour une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE. Dans ce contexte, la Cour pourrait être encore capable d'apporter une assistance à ces juridictions pour juger les affaires pendantes devant elles tout en restant dans les limites établies à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275 TFUE. Il me semble que de telles demandes de décisions préjudicielles devraient être accueillies favorablement dans la mesure où elles présenteraient deux avantages immédiatement apparents. Premièrement, elles permettraient à la Cour de déterminer si, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, elle est compétente pour interpréter l'acte attaqué devant la juridiction nationale ou les dispositions pertinentes de la PESC invoquées par

********** Voir article 6, paragraphe 5, de la décision 2009/906.

********** Voir article 263 TFUE.

********** Cette conclusion est également conforme au principe qui sous-tend l'article 8, paragraphe 2, de la décision 2009/906 qui, dans sa partie pertinente, dispose qu'« [i]l appartient à l'État ou à l'institution de l'Union européenne ayant détaché un agent de répondre à toute plainte liée au détachement, qu'elle émane de cet agent ou qu'elle le concerne ».

la partie requérante**********. En effet, il pourrait ne pas être clair pour la juridiction nationale si les actes ou les dispositions de l'Union en cause dans la procédure au principal sont soustraits à la compétence de la Cour en vertu de la règle générale prévue à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275 TFUE, ou s'ils peuvent, à l'inverse, relever de l'une des exceptions à cette règle (notamment parce que l'article 40 TUE s'applique). Deuxièmement, et plus important encore, la Cour serait en mesure d'interpréter les dispositions de l'Union de nature horizontale (matérielles et procédurales)********** ou les principes généraux de l'Union (comme le principe de coopération loyale ou le devoir de sollicitude)********** qui pourraient être également applicables dans la procédure au principal**********. La Cour pourrait, en particulier, préciser les limites de l'autonomie procédurale nationale en expliquant les conséquences juridiques découlant de l'obligation pour la juridiction nationale de fournir, conformément à l'article 19, paragraphe 1, TUE, des voies de recours suffisantes pour assurer une protection juridique effective aux particuliers.

92. Quoi qu'il en soit, afin d'examiner l'un des griefs exprimés par le Conseil à l'égard de l'ordonnance attaquée et pour exposer mon point de vue sur certaines questions qui ont fait l'objet de longues discussions lors de l'audience, je souhaiterais m'attarder sur trois aspects supplémentaires de la procédure nationale : i) la réglementation applicable ; ii) l'identité du défendeur, et iii) les compétences des juridictions nationales.

93. Premièrement, en ce qui concerne les règles applicables dans la procédure au principal, j'observe les points suivants. Pour ce qui est des règles procédurales, j'ai expliqué plus haut que les règles nationales sont applicables sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité. Pour ce qui est des règles matérielles, je me dois de souligner que la légalité d'un acte relevant de la PESC ne peut être examinée qu'à la lumière des dispositions et des principes généraux du droit de l'Union qui s'appliquent à la situation. Dans ce contexte, la juridiction nationale doit également tenir compte de la marge d'appréciation dont les institutions de l'Union doivent jouir dans le domaine de la PESC**********. À l'inverse, la validité d'un acte de l'Union ne peut jamais être contrôlée à la lumière de dispositions ou de principes de droit national.

94. Deuxièmement, il me semble important de préciser qui devrait défendre les mesures relevant de la PESC attaquées devant une juridiction nationale. J'estime que cela dépend de la nature des pouvoirs exercés en vertu de l'acte attaqué. Si les pouvoirs exercés dans cet acte étaient directement délégués par les autorités des États membres auxquelles cet organisme rend compte et à l'égard duquel elles conservent un certain pouvoir de contrôle, le défendeur devrait être cet État membre. À l'inverse, si les pouvoirs exercés par cet organisme trouvaient leur source dans les pouvoirs que les traités confèrent à l'Union, le défendeur devrait être l'Union.

95. En ce qui concerne la présente affaire, je souscris à la position du Conseil considérant que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsque, aux points 50 et 51 de l'ordonnance attaquée, il a affirmé que le chef de la mission avait agi conformément aux pouvoirs qui lui avaient été délégués par l'État membre d'origine de la requérante.

********** Voir, par analogie, arrêts du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil (C-355/04 P, EU:C:2007:116), et du 27 février 2007, Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

********** Dont notamment la charte des droits fondamentaux.

********** Voir point 28 des conclusions que l'avocat général Jääskinen a présentées dans l'affaire Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341).

********** Voir, par analogie, arrêt du 16 juin 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

********** Voir, à cet effet, arrêt du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369, point 37).

96. La MPUE, une mission civile de gestion de crise, est une action opérationnelle de l'Union établie en vertu de l'article 43, paragraphe 2, TUE. Conformément à l'article 38 TUE, c'est le COPS qui exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le contrôle politique et la direction stratégique de la mission. Le Conseil peut, de plus, autoriser le COPS à prendre les décisions pertinentes concernant le contrôle politique et la direction stratégique de la mission.

97. La conduite de fait et la gestion quotidienne d'une mission comme la PMUE sont, cependant, des questions qui relèvent de la chaîne de commandement de la mission : elles sont dirigées par le commandant d'opération civil au niveau stratégique et le chef de la mission sur le théâtre des opérations**********. Ces derniers sont nommés et se voient confier leurs pouvoirs respectifs par le Conseil et/ou le COPS. Ils rendent également compte, directement ou indirectement, au Conseil et au COPS**********.

98. Il est vrai que le contrôle opérationnel à l'égard du personnel détaché par les États membres auprès de la MPUE a été transféré des États de détachement au commandant des opérations civil qui, à son tour, l'a confié au chef de la mission**********. Il ne s'agit pas là, cependant, d'une véritable et directe délégation de pouvoirs, du moins aux fins mentionnées au point 51 de l'ordonnance attaquée.

99. Au moyen des décisions litigieuses, le chef de la mission a agi en tant qu'organisme de l'Union conformément aux pouvoirs qui lui ont été confiés par le Conseil ou le COPS sur la base de dispositions du droit de l'Union. Ces décisions ne peuvent donc pas être imputées aux autorités italiennes comme le Tribunal l'a affirmé au point 50 de l'ordonnance attaquée : elles ont été adoptées non pas au nom ou pour le compte de cet État membre, mais au nom de l'Union. La requérante devrait par conséquent former un recours contre l'Union devant la juridiction nationale compétente, en demandant une déclaration selon laquelle les décisions litigieuses sont inapplicables et/ou la réparation du préjudice subi.

100. En vertu de l'article 335 TFUE, l'Union est généralement représentée par la Commission devant les juridictions nationales.

101. Troisièmement, en ce qui concerne les pouvoirs des juridictions nationales, je souscris de nouveau à la position du Conseil selon laquelle – contrairement à ce que le Tribunal a affirmé au point 53 de l'ordonnance attaquée – ces juridictions ne peuvent pas annuler un acte adopté par une institution de l'Union ou par un organisme établi par l'Union à moins que cet acte n'ait été adopté sur la base de pouvoirs délégués par l'État membre en question.

102. Récemment, dans l'affaire Schrems**********, la Cour a réaffirmé le principe clé découlant de l'arrêt Foto-frost**********, aux termes duquel les juridictions nationales ont le droit d'examiner la validité d'un acte de l'Union, mais n'ont pas le pouvoir de déclarer elles-mêmes l'illégalité d'un tel acte. Selon moi, ce principe est également applicable au domaine de la PESC en dépit du fait qu'aucune juridiction de l'Union ne peut exercer ce pouvoir. Les procédures nationales – et leurs propres règles sur la qualité pour agir, la recevabilité, la prescription, les preuves ou la confidentialité, notamment – pourraient ne pas être adéquates pour

********** Voir, respectivement, article 5, paragraphe 2, et article 6, paragraphe 1, de la décision 2009/906.

********** Voir, en particulier, articles 9 et 10 de la décision 2009/906.

********** Voir article 5, paragraphe 4, et article 6, paragraphe 2, de la décision 2009/906.

********** Arrêt du 6 octobre 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, point 62).

********** Arrêt du 22 octobre 1987, Foto-frost (C-314/85, EU:C:1987:452, points 15 à 20).

statuer sur la validité des actes de l'Union. Il s'agit là de procédures conçues à d'autres fins qui pourraient ne pas assurer aux institutions de l'Union et aux États membres des garanties procédurales comparables à celles dont ces derniers jouissent devant la CJUE**********. L'impossibilité ou la difficulté pour ces parties de présenter des observations dans le cadre de procédures de contrôle de la légalité d'un acte de l'Union porterait à son tour atteinte à la capacité de la juridiction nationale à statuer en ayant pleinement connaissance de l'ensemble des circonstances pertinentes de fait et de droit. Cela ne touche d'ailleurs même pas la question des répercussions potentiellement graves sur la politique étrangère et de sécurité de l'Union et des États membres que l'annulation par la juridiction nationale d'un acte relevant de la PESC pourrait entraîner.

103. Par conséquent, lorsqu'une juridiction nationale devant laquelle un acte de l'Union est attaqué parvient à la conclusion que cet acte est effectivement illégal parce qu'il viole des règles de l'Union de rang supérieur, elle peut tout au plus suspendre l'application de l'acte à l'égard de la partie requérante et, si cela est approprié, lui accorder une réparation. Il faut rappeler, dans ce contexte, que la Cour a indiqué de manière constante que les juridictions nationales peuvent adopter des mesures de suspension à l'égard d'actes de l'Union lorsque sont remplies les conditions posées par la jurisprudence Zuckerfabrik**********. Lorsque la CJUE n'est pas compétente pour connaître d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale, il appartiendrait alors à l'institution responsable de l'acte de tirer les conclusions nécessaires de la décision de la juridiction nationale en abrogeant ou en modifiant l'acte dont l'application a été suspendue à l'égard de la partie requérante. Il convient d'être clair sur un point : la décision de la juridiction nationale quant à la légalité d'un acte de l'Union n'a, a contrario, pas d'effet erga omnes.

104. En conclusion, les deux erreurs de droit continues dans la motivation de l'ordonnance attaquée n'affectent pas la validité des conclusions auxquelles le Tribunal est parvenue dans cette ordonnance : conformément à l'article 19, paragraphe 1, à l'article 24, paragraphe 1, TUE et à l'article 275 TFUE, la CJUE n'est pas compétente pour connaître de l'affaire introduite par la requérante puisque cette compétence appartient aux juridictions italiennes.

VII – **Sur les dépens**

105. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

106. Si la Cour partage mon appréciation du présent pourvoi, alors, conformément aux articles 137, 138 et 184 de son règlement de procédure, H doit être condamnée aux dépens aussi bien de la procédure de première instance que du présent pourvoi.

********** Voir, en particulier, articles 23, 40, 42 et 56 du statut de la CJUE ainsi que article 37, paragraphe 1, article 38, paragraphe 4, et article 96 du règlement de procédure de la Cour de justice.

********** Ces conditions sont en substance les suivantes : i) la juridiction nationale doit avoir des doutes sérieux quant à la validité de la mesure de l'Union et, si la validité de la mesure attaquée n'est pas déjà mise en cause devant la Cour, cette juridiction doit elle-même déférer la question à la Cour ; ii) il doit y avoir une urgence en ce sens que la mesure de référé doit être nécessaire pour prévenir un préjudice grave et irréparable à la partie qui demande la mesure provisoire ; iii) la juridiction nationale doit tenir dûment compte des intérêts de l'Union, et iv) dans son appréciation de toutes ces conditions, la juridiction nationale doit se conformer à toute décision des juridictions de l'Union quant à la légalité de la mesure de l'Union ou sur la demande de mesures provisoires visant à obtenir les mêmes effets au niveau de l'Union. Voir arrêts du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, EU:C:1991:65), ainsi que du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

VIII – **Conclusion**

107. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

— rejeter le pourvoi ;

— condamner H aux dépens tant de la procédure de première instance que du pourvoi.