Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 juillet 2016*

«Pourvoi — Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) — Décision 2009/906/PESC — Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine — Agent national détaché — Réaffectation dans un bureau régional de cette mission — Article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE — Article 275, premier alinéa, TFUE — Recours en annulation et en indemnité — Compétence des juridictions de l'Union européenne — Articles 263, 268 et 340, deuxième alinéa, TFUE»

Dans l'affaire C-455/14 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 29 septembre 2014,

H, demeurant à Catane (Italie), représentée par Me M. Velardo, avvocato,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. A. Vitro et F. Naert, en qualité d'agents,

Commission européenne, représentée par MM. F. Erlbacher, G. Gattinara et J.-P. Keppenne, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, établie à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine),

parties défenderesses en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz et C. Lycourgos, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, Mmes M. Berger, K. Jürimäe, MM. M. Vilaras et E. Regan (rapporteur), juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 janvier 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 avril 2016,

* Langue de procédure : l'anglais.

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, H demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 10 juillet 2014, H/Conseil e.a. (T-271/10, non publiée, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2014:702), par laquelle celui-ci a rejeté comme irrecevable son recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 7 avril 2010, signée par le chef du personnel de la mission de police de l'Union européenne (MPUE), par laquelle la partie requérante a été réaffectée au poste de « Criminal Justice Adviser – Prosecutor » auprès du bureau régional de Banja Luka (Bosnie-Herzégovine) et, si nécessaire, de la décision du 30 avril 2010, signée par le chef de cette mission visé à l'article 6 de la décision 2009/906/PESC du Conseil, du 8 décembre 2009, concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en [Bosnie-Herzégovine] (JO 2009, L 322, p. 22), confirmant la décision du 7 avril 2010, ainsi que, d'autre part, à la condamnation du Conseil, de la Commission européenne et de la MPUE au paiement de dommages et intérêts.

Le cadre juridique

2 En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de l'action commune 2002/210/PESC du Conseil, du 11 mars 2002, relative à la Mission de police de l'Union européenne (JO 2002, L 70, p. 1), une MPUE a été créée en vue d'assurer la relève du groupe international de police des Nations unies en Bosnie-Herzégovine.

3 Sur le fondement de l'article 28 et de l'article 43, paragraphe 2, TUE, la MPUE a été prorogée à plusieurs reprises, en dernier lieu par la décision 2009/906, jusqu'au 31 décembre 2011.

4 L'article 2 de cette décision, intitulé « Énoncé de la mission », prévoit, à son premier alinéa :

« Dans le cadre plus large de l'action en faveur de l'État de droit en [Bosnie-Herzégovine] et dans la région, la MPUE, tout en conservant des capacités résiduelles dans les domaines de la réforme et de la responsabilisation de la police, s'attache en priorité à aider les services répressifs compétents de [Bosnie-Herzégovine] à lutter contre la criminalité organisée et la corruption, en mettant notamment l'accent sur les services répressifs du niveau de l'État, sur le renforcement des interactions entre la police et le parquet et sur la coopération régionale et internationale. »

5 L'article 4 de ladite décision, intitulé « Structure de la mission », énonce, à son paragraphe 1 :

« La MPUE est structurée comme suit :

a) un quartier général principal à Sarajevo, composé du chef de la mission et du personnel prévu dans le plan d'opération (OPLAN) ;

b) quatre bureaux régionaux à Sarajevo, Banja Luka, Mostar et Tuzla ;

[…] »

6 L'article 5 de la même décision, intitulé « Commandant d'opération civil », prévoit, à ses paragraphes 2 à 4 :

« 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 (HR), 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. »

7 L'article 6 de la décision 2009/906, intitulé « Chef de la mission », dispose, à ses paragraphes 1 à 5 :

« 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, en assurant sa coordination et sa gestion au quotidien, et conformément aux instructions données au niveau stratégique par le commandant d'opération civil.

4. Le chef de la mission est responsable de l'exécution du budget de la MPUE. À cette fin, il signe un contrat avec la Commission.

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. »

8 L'article 7 de cette décision, intitulé « Personnel de la MPUE », dispose :

« […]

2. Le personnel de la MPUE consiste essentiellement en agents détachés par les États membres ou les institutions de l'Union européenne. Chaque État membre ou institution de l'Union européenne supporte les dépenses afférentes au personnel qu'il détache, y compris les frais de voyage à destination et au départ du lieu de déploiement, les salaires, la couverture médicale et les indemnités, à l'exclusion des indemnités journalières, des indemnités pour conditions de travail difficiles et des primes de risque applicables.

3. La MPUE peut aussi au besoin recruter du personnel civil international et du personnel local sur une base contractuelle si les fonctions nécessaires ne sont pas assurées par des agents détachés par les États membres. […]

4. Tout le personnel respecte les normes minimales opérationnelles de sécurité propres à la mission et le plan de sécurité de la mission arrêté pour soutenir la politique de sécurité de l'Union européenne sur le terrain. En ce qui concerne la protection des informations classifiées de l'Union européenne qui sont confiées aux membres du personnel dans le cadre de leurs fonctions, tous les membres du personnel respectent les principes et les normes minimales de sécurité définis dans la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil [JO 2001, L 101, p. 1] […] »

9 Sous l'intitulé « Statut de la mission et du personnel de la MPUE », l'article 8 de ladite décision comporte un paragraphe 2 qui est libellé comme suit :

« 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. »

10 Aux termes de l'article 9 de la même décision, intitulé « Chaîne de commandement » :

« 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 HR, 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.

[…]

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. »

11 Sous l'intitulé « Contrôle politique et direction stratégique », l'article 10 de la décision 2009/906 énonce, à son paragraphe 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, [TUE]. Cette autorisation porte notamment sur le pouvoir de nommer un chef de mission, sur proposition du HR, et de modifier le [concept d'opération] et [le plan d'opération]. Le Conseil reste investi du pouvoir de décision en ce qui concerne les objectifs et la fin de la MPUE. »

12 L'article 91 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, établi par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO 1968, L 56, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 (JO 2010, L 311, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 144, p. 48) (ci-après le « statut »), prévoit, à son paragraphe 1, que « [l]a Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et l'une des personnes visées au présent statut et portant sur la légalité d'un acte faisant grief à cette personne […] ».

Les antécédents du litige et les décisions litigieuses

13 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.

14 Par décret dudit ministre du 7 avril 2009, la requérante a vu son détachement prorogé jusqu'au 31 décembre 2009, pour exercer les fonctions de « Chief Legal Officer ». Par décret du même ministre du 9 décembre 2009, le détachement de la requérante a été de nouveau prorogé jusqu'au 31 décembre 2010, afin que celle-ci continue à exercer ces mêmes fonctions.

15 Par décision du 7 avril 2010, signée par le chef du personnel de la MPUE, la requérante a été réaffectée au poste de « Criminal Justice Adviser – Prosecutor » auprès du bureau régional de Banja Luka, pour des raisons opérationnelles, à compter du 19 avril 2010.

16 Après avoir reçu la décision du 7 avril 2010, la requérante s'est adressée aux autorités italiennes et a introduit une plainte.

17 Par courriel du 15 avril 2010, un fonctionnaire de la représentation permanente de la République italienne auprès de l'Union a fait savoir à la requérante que la décision du 7 avril 2010 avait été suspendue.

18 Par décision du 30 avril 2010, signée par le chef de la mission visé à l'article 6 de la décision 2009/906, celui-ci a répondu à la plainte de la requérante en confirmant la décision du 7 avril 2010 (ci-après, ensemble, les « décisions litigieuses »). À cette occasion, le chef de la mission a précisé que cette décision du 7 avril 2010 avait été prise par lui-même et que la raison opérationnelle de la réaffectation de la requérante répondait à la nécessité de disposer de conseils en matière pénale dans le bureau de Banja Luka.

19 Le 4 juin 2010, la requérante a saisi le Tribunale amministrativo regionale del 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 prétendument subi. Lors de l'audience devant la Cour, la requérante a indiqué que cette procédure était toujours pendante. La requérante a également saisi ladite juridiction italienne d'une demande de sursis à l'exécution de cette décision.

La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

20 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 juin 2010, la requérante a introduit devant cette juridiction un recours tendant à l'annulation des décisions litigieuses et à l'octroi de dommages et intérêts.

21 Le Conseil et la Commission ont chacun soulevé, par actes séparés, une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, dans sa version alors applicable, en faisant valoir, en substance, que les décisions litigieuses sont des actes qui relèvent d'une action opérationnelle arrêtée et menée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), si bien que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître du recours introduit devant lui, eu égard à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et à l'article 275, premier alinéa, TFUE.

22 La requérante a conclu au rejet de chacune des exceptions soulevées, au motif que les décisions litigieuses ne sont pas des actes politiques ou stratégiques relatifs à la PESC et que l'incompétence du Tribunal la priverait du droit à un recours effectif, le juge national ne pouvant ni annuler lesdites décisions ni ordonner aux institutions de l'Union de réparer le préjudice qu'elles ont occasionné.

23 Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal, estimant qu'il n'était pas compétent pour connaître du recours, l'a rejeté comme irrecevable.

Les conclusions des parties

24 Par son pourvoi, la requérante demande à la Cour :

— d'annuler l'ordonnance attaquée, en ce que le Tribunal a rejeté comme irrecevable son recours ;

— de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue, et

— de condamner les parties défenderesses en première instance aux dépens.

25 Le Conseil demande à la Cour :

— de rejeter le pourvoi ;

— de procéder à une substitution de motifs en ce qui concerne la délégation de pouvoir, et

— de condamner la requérante aux dépens.

26 La Commission demande à la Cour :

— d'annuler l'ordonnance attaquée ;

— de rejeter le recours comme irrecevable ;

— à titre subsidiaire, de rejeter le recours comme irrecevable dans la mesure où il est intenté contre la Commission et de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue, et

— de condamner la requérante aux dépens.

Sur le pourvoi

27 À l'appui de son pourvoi, la requérante soulève deux moyens. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, dans sa version applicable à la date de l'ordonnance attaquée, et des droits de la défense. Le second moyen est tiré de ce que le Tribunal a commis des erreurs de droit lorsqu'il s'est déclaré incompétent pour statuer sur le recours.

Argumentation des parties

28 Par son second moyen, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la requérante fait grief au Tribunal, dans une première branche, d'avoir considéré que les décisions litigieuses ne relevaient pas de sa compétence en vertu de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE ainsi que de l'article 275, premier alinéa, TFUE et, dans une seconde branche, d'avoir imputé ces décisions aux autorités nationales.

29 En ce qui concerne la première branche de ce moyen, la requérante fait valoir que les décisions litigieuses sont de simples actes administratifs portant affectation de ressources humaines, relevant ainsi de la gestion au quotidien des opérations de la MPUE en Bosnie-Herzégovine. Seuls les actes du Conseil européen et du Conseil visés à l'article 25 TUE et adoptés conformément à la procédure prévue à l'article 31 TUE constitueraient des actes relatifs à la PESC.

30 En outre, selon la requérante, la compétence du juge de l'Union pour examiner la légalité des décisions litigieuses découle des termes de l'article 215 et de l'article 275, second alinéa, TFUE ainsi que des objectifs poursuivis par ces dispositions, qui confèrent à la Cour la compétence pour contrôler la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales. Dès lors que les décisions litigieuses auraient, en l'espèce, produit des effets juridiques à son égard, elles seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, conformément à l'arrêt du Tribunal du 8 octobre 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).

31 La Commission, se référant aux arrêts du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil (C-355/04 P, EU:C:2007:116, points 51 à 54), et du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (C-658/11, EU:C:2014:2025, point 70), soutient que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE ne signifient pas que tout acte adopté dans le contexte de la PESC échappe automatiquement à la compétence du juge de l'Union. La limitation de la compétence de la Cour en matière de PESC étant une dérogation à la règle de compétence générale prévue à l'article 19 TUE, elle devrait être interprétée de manière restrictive. L'interprétation adoptée par le Tribunal selon laquelle il n'est pas compétent, au seul motif que les décisions litigieuses ont été prises par un organe créé par un acte adopté en vertu du titre V, chapitre 2, du traité UE serait contraire au libellé, à l'économie générale et aux objectifs desdites dispositions des traités.

32 En effet, selon la Commission, les institutions de l'Union peuvent être amenées à adopter des actes ou être à l'origine d'actions ou d'omissions qui, bien qu'intervenant dans le contexte de la PESC, ne se rapportent pas, en tant qu'actes de gouvernement, à l'exercice de la PESC. Or, les rédacteurs des traités n'auraient entendu exclure du champ de compétence de la Cour que ces seuls actes. Le système tel qu'institué par les traités établirait ainsi une distinction entre les actes de gouvernement et les actes de mise en œuvre qui sont adoptés sur la base des premiers. Même si ces derniers actes sont adoptés sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE, la compétence de la Cour en ce qui les concerne découlerait des règles générales prévues à l'article 263 TFUE, sans qu'elle ne doive être établie de manière explicite.

33 Par ailleurs, la Commission fait valoir qu'une interprétation téléologique des traités, lesquels sont caractérisés par l'exigence du respect des droits fondamentaux, commande que les termes « certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, TFUE » employés à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE soient interprétés en ce sens qu'ils désignent tout acte pris par une institution de l'Union à l'encontre d'une personne, produisant à son égard des effets juridiques susceptibles de porter atteinte à ses droits fondamentaux.

34 La Commission propose, dès lors, deux interprétations alternatives de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, qui conduisent, en partie, à des résultats différents en termes de compétence du juge de l'Union, la première consistant à examiner le contenu de l'acte, de l'action ou de l'omission en cause et la seconde reposant sur les moyens soulevés devant le juge de l'Union. Selon la première interprétation, la Cour devrait conclure que le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître de la présente affaire, dans la mesure où les décisions litigieuses constituent des actes opérationnels relevant de la PESC qui ne produisent pas d'effets juridiques à l'égard de la requérante d'une manière susceptible d'être incompatible avec ses droits fondamentaux. Quant à l'application de la seconde interprétation, elle devrait conduire à examiner les moyens présentés dans la requête en première instance. Si la Cour retenait ladite interprétation, elle devrait rejeter partiellement le recours comme irrecevable pour défaut de compétence et, pour le reste, renvoyer l'affaire devant le Tribunal ou statuer sur la recevabilité et le fond.

35 Le Conseil conclut au rejet de la première branche du second moyen. Il estime, tout d'abord, que l'exclusion des actes de la PESC de la compétence du juge de l'Union s'étend, aux termes de l'article 275, premier alinéa, TFUE, à toutes les dispositions du traité portant sur la PESC ainsi qu'à tous les actes « adoptés sur leur base ». Cette exclusion viserait aussi les actions d'une « mission

PESC ». En effet, l'article 24, paragraphe 1, TUE et l'article 275, premier alinéa, TFUE couvriraient non seulement le rôle du Conseil européen et du Conseil, mais également le rôle du HR et celui des États membres dans la mise en œuvre de la PESC.

36 Ensuite, le Conseil soutient que la notion de « mesures restrictives », au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE, ne saurait se voir conférer une portée large. En effet, cette notion viserait exclusivement la politique de sanctions de l'Union. En outre, les termes employés à cette disposition auraient une acception plus restreinte que celle des actes « destinés à produire des effets juridiques », visés à l'article 263 TFUE. Or, à cet égard, aucune analogie ne pourrait être établie avec l'arrêt du Tribunal, du 8 octobre 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419, points 33 à 57), étant donné que, d'une part, l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt concernait un recours contre un organisme de la « Communauté », dans le cadre de l'ancien premier pilier, et non d'une décision relative à la PESC, et que, d'autre part, contrairement à l'organisme en cause dans ladite affaire, la MPUE n'a pas la personnalité juridique.

37 Enfin, pour ce qui est de la nature des décisions litigieuses, le Conseil considère que celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'une décision opérationnelle de la politique de sécurité et de défense, échappant à la compétence des juridictions de l'Union. En effet, le redéploiement d'un procureur dans le cadre d'une mission de gestion de crise opérant dans un contexte sensible ne pourrait pas être considéré comme une décision purement administrative. À cet égard, le fait qu'une telle décision puisse être qualifiée d'acte de « gestion au quotidien » ne saurait signifier qu'elle est purement administrative, les décisions en matière de gestion au quotidien couvrant la plupart des décisions opérationnelles, telles que, notamment, celles ayant pour objet de déterminer le lieu et les modalités d'une intervention.

38 À titre subsidiaire, le Conseil fait valoir que, dans la mesure où les décisions litigieuses contiennent des éléments de nature administrative, ceux-ci ne peuvent pas être séparés des éléments opérationnels. En effet, rien ne permettrait d'interpréter de manière restrictive l'expression « toute plainte liée au détachement », qui figure à l'article 8 de la décision 2009/906, en distinguant la décision de détachement et sa mise en œuvre par un contrat. Au contraire, il ressortirait de l'article 6, paragraphe 5, de cette décision, lequel prévoit que, pour le personnel détaché, les actions disciplinaires relèvent de l'autorité administrative d'origine, que les décisions portant sur les conditions d'application du détachement relèvent de la compétence des États membres.

Appréciation de la Cour

39 Il convient de rappeler que, par application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, la Cour n'est, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur leur base (arrêts du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 69, et du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, point 41).

40 Toutefois, lesdites dispositions introduisent une dérogation à la règle de la compétence générale que l'article 19 TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités et, par conséquent, elles doivent être interprétées restrictivement (arrêts du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 70, et du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, point 42).

41 À cet égard, il convient de souligner que, ainsi qu'il résulte tant de l'article 2 TUE, figurant dans les dispositions communes du traité UE, que de l'article 21 TUE, concernant l'action extérieure de l'Union, auquel renvoie l'article 23 TUE, relatif à la PESC, l'Union est fondée, notamment, sur les valeurs d'égalité et de l'État de droit (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 27 février 2007, Segi e.a./Conseil, C-355/04 P, EU:C:2007:116, point 51, ainsi que avis 2/13, du 18 décembre 2014,

EU:C:2014:2454, points 168 et 169). Or, l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect des dispositions du droit de l'Union est inhérente à l'existence d'un tel État de droit (voir arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 95 et jurisprudence citée).

42 En l'occurrence, il convient, certes, de constater que les décisions litigieuses s'inscrivent dans le contexte de la PESC. En effet, ces décisions, prises par le chef de la MPUE en Bosnie-Herzégovine instituée sur le fondement de l'article 28 et de l'article 43, paragraphe 2, TUE, afin de pourvoir, par réaffectation, un poste dans un bureau régional de cette mission, se rattachent à une action opérationnelle de l'Union arrêtée et menée dans le cadre de la PESC, laquelle a, en substance, pour objet d'assister, ainsi qu'il ressort de l'article 2, premier alinéa, de la décision 2009/906, les services répressifs de Bosnie-Herzégovine dans leur lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

43 Toutefois, une telle circonstance ne saurait nécessairement conduire à exclure la compétence du juge de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, points 69 à 74, et du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, points 43 à 50).

44 Ainsi, en l'espèce, il y a lieu de relever que, comme le Conseil l'a lui-même indiqué lors de l'audience devant la Cour, les juridictions de l'Union sont compétentes, conformément à l'article 270 TFUE, pour statuer sur tout recours introduit par des agents de l'Union ayant été détachés auprès de la MPUE. En effet, ces derniers restent soumis, pendant la période de leur détachement auprès de la MPUE, au statut et, partant, relèvent de la compétence du juge de l'Union, conformément à l'article 91 de ce statut.

45 Certes, il ressort de la décision 2009/906 que les agents détachés auprès de la MPUE en Bosnie-Herzégovine par les États membres et ceux détachés auprès de celle-ci par les institutions de l'Union ne se trouvent pas, à plusieurs égards, dans une situation similaire, voire identique.

46 En particulier, les agents détachés par les États membres restent, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, première phrase, de cette décision, sous le commandement intégral de leurs autorités nationales, alors que les agents détachés par les institutions de l'Union demeurent, selon cette disposition, sous celui de ces dernières.

47 Pareillement, il ressort de l'article 6, paragraphe 5, de ladite décision que les actions disciplinaires intentées contre les agents détachés par les États membres relèvent de la compétence des autorités nationales, tandis que les mêmes actions, lorsqu'elles sont intentées contre les agents détachés par les institutions de l'Union, relèvent de la compétence de celles-ci.

48 Par ailleurs, selon l'article 7, paragraphe 2, de la même décision, les États membres doivent prendre en charge les dépenses afférentes à leurs agents détachés, telles que, notamment, les frais de voyage à destination et au départ du lieu de déploiement, les salaires, la couverture médicale et certaines indemnités, les institutions de l'Union étant, pour leur part, tenues de prendre en charge ces mêmes dépenses lorsque celles-ci sont afférentes à leurs propres agents détachés.

49 De surcroît, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la décision 2009/906, les autorités des États membres sont compétentes pour répondre à toute plainte liée au détachement émanant d'un agent détaché par ceux-ci ou concernant un tel agent, alors que les institutions de l'Union sont compétentes pour répondre à une telle plainte dans le cas où cette dernière émane d'un agent détaché par celles-ci ou concerne un tel agent.

50 Cela étant, il y a lieu de constater qu'il ressort également des dispositions de cette décision que les agents détachés par les États membres et ceux détachés par les institutions de l'Union sont soumis aux mêmes règles en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions sur le « théâtre des opérations ».

51 En effet, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, seconde phrase, de ladite décision, les autorités nationales ont transféré le contrôle opérationnel de leurs effectifs, équipes et unités au commandant d'opération civil, lequel exerce, aux termes du paragraphe 2 de cet article, le commandement ainsi que le contrôle, au niveau stratégique, de la MPUE en Bosnie-Herzégovine et fournit, en cette qualité, des instructions, conformément au paragraphe 3 dudit article ainsi qu'à l'article 9, paragraphe 3, de la même décision, au chef de la mission.

52 En outre, ce dernier, ainsi qu'il ressort de l'article 6, paragraphes 1 à 3, et de l'article 9, paragraphe 5, de la décision 2009/906, exerce, en tant que responsable de cette MPUE « sur le théâtre des opérations », le commandement et le contrôle de ladite mission, notamment des effectifs, des équipes et des unités « fournis par les États contributeurs » qui ont été affectés par le commandant d'opération civil, ledit chef de la mission étant, par ailleurs, chargé d'assurer la coordination et la gestion au quotidien de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, en donnant toutes les instructions nécessaires à « l'ensemble » du personnel, afin que cette mission soit menée d'une façon efficace sur ce théâtre.

53 De même, il résulte de l'article 7, paragraphe 4, de cette décision que l'ensemble du personnel de ladite mission doit respecter les normes minimales opérationnelles de sécurité propres à la même mission et le plan de sécurité de celle-ci arrêté pour soutenir la politique de sécurité de l'Union « sur le terrain ».

54 Or, si les décisions adoptées par les autorités compétentes de cette mission relatives à l'allocation des ressources humaines affectées à celle-ci par les États membres et les institutions de l'Union aux fins de l'accomplissement des activités menées sur le théâtre des opérations revêtent un aspect opérationnel relevant de la PESC, elles constituent également, par leur essence même, des actes de gestion du personnel, à l'instar de toute décision similaire adoptée par les institutions de l'Union dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

55 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que la portée de la limitation dérogatoire à la compétence de la Cour prévue à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et à l'article 275, premier alinéa, TFUE s'étend jusqu'à exclure que le juge de l'Union soit compétent pour contrôler des actes de gestion du personnel relatifs à des agents détachés par les États membres ayant pour objet de répondre aux besoins de ladite mission sur le théâtre des opérations, alors même que le juge de l'Union est, en tout état de cause, compétent pour contrôler de tels actes lorsqu'ils concernent des agents détachés par les institutions de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 73, et du 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, point 49).

56 Cette interprétation est corroborée par la compétence conférée à la Cour pour statuer, d'une part, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 6, de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil, du 12 octobre 2015, définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense (JO 2015, L 266, p. 55), sur des recours introduits par des experts nationaux détachés auprès de cette Agence et, d'autre part, en vertu de l'article 42, paragraphe 1, de la décision 2012/C 12/04 de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, du 23 mars 2011, fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du service européen pour l'action extérieure (JO 2012, C 12, p. 8), sur des recours introduits par des experts nationaux détachés auprès de ce Service.

57 Toute autre interprétation aurait, notamment, comme conséquence que, lorsqu'un même acte de gestion du personnel relatif aux opérations « sur le terrain » concerne à la fois des agents détachés par les États membres et des agents détachés par les institutions de l'Union, la décision rendue à l'égard des premiers serait susceptible d'être inconciliable avec celle rendue par le juge de l'Union à l'égard de ces derniers.

58 En conséquence, le Tribunal et, dans le cas d'un pourvoi, la Cour, sont compétents pour contrôler de tels actes. Cette compétence découle, respectivement, s'agissant du contrôle de la légalité desdits actes, de l'article 263 TFUE, et, s'agissant des litiges en matière de responsabilité non contractuelle, de l'article 268 TFUE, lu en combinaison avec l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, en prenant en considération l'article 19, paragraphe 1, TUE et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

59 En l'occurrence, il convient de constater que les décisions litigieuses, en ce qu'elles ont procédé à la réaffectation de la requérante au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, constituent des actes de gestion du personnel ayant pour objet le redéploiement des membres de la mission sur le théâtre des opérations et non, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, en substance, aux points 45 et 46 de l'ordonnance attaquée, des actes concernant des questions liées au détachement, au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la décision 2009/906. Partant, ces décisions, bien qu'ayant été adoptées dans le contexte de la PESC, ne constituent pas des actes visés à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 275, premier alinéa, TFUE. Par conséquent, elles relèvent de la compétence du juge de l'Union au titre des dispositions générales du traité FUE mentionnées au point précédent du présent arrêt.

60 Il s'ensuit que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé, au point 58 de l'ordonnance attaquée, qu'il n'était pas compétent pour connaître du recours par lequel la requérante visait, en première instance, à l'annulation de ces décisions et à l'octroi de dommages et intérêts.

61 Il y a lieu, dès lors, d'accueillir la première branche du second moyen du pourvoi.

62 Eu égard à ce qui précède, il convient d'annuler, pour ce seul motif, l'ordonnance attaquée, sans qu'il soit besoin d'examiner ni le premier moyen ni la seconde branche du second moyen.

Sur le renvoi de l'affaire au Tribunal

63 Conformément à l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

64 Pour les motifs exposés aux points 39 à 60 du présent arrêt, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Conseil et la Commission devant le Tribunal, en ce qu'elles sont tirées de l'incompétence de ce dernier pour statuer sur le recours, doivent être rejetées comme non fondées.

65 Par ailleurs, en ce que la Commission conteste, par l'exception soulevée devant le Tribunal, la recevabilité du recours dans la mesure où celui-ci est dirigé contre elle, il y a lieu de constater que cette institution n'étant pas impliquée dans la chaîne de commandement de la MPUE en Bosnie-Herzégovine et les décisions litigieuses ne portant pas sur l'exécution du budget de la MPUE, laquelle requiert, aux termes de l'article 6, paragraphe 4, de la décision 2009/906, la conclusion d'un contrat entre le chef de mission et la Commission, ces décisions ne sauraient être imputées à cette dernière. En conséquence, le recours doit être rejeté comme irrecevable en ce qu'il est dirigé contre la Commission.

66 En revanche, il résulte de l'article 10, paragraphe 1, de la décision 2009/906 que le chef de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, qui a adopté les décisions litigieuses, est nommé par le COPS visé à l'article 38 TUE. En outre, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, ainsi que de l'article 9, paragraphes 3 et 5, de cette décision, il est soumis à l'autorité du commandant d'opération civil, lequel, selon l'article 5, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphe 3, de ladite décision, est lui-même placé sous le contrôle du COPS et l'autorité générale du HR.

67 Or, d'une part, ainsi qu'il ressort de l'article 5, paragraphe 2, de l'article 9, paragraphe 2, et de l'article 10, paragraphe 1, de la décision 2009/906, le COPS exerce le contrôle politique et la direction stratégique de la MPUE sous la responsabilité du Conseil. D'autre part, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de cette décision, le commandant d'opération civil doit veiller à la mise en œuvre adéquate et effective tant des décisions du COPS que de celles du Conseil.

68 Il s'ensuit que les décisions litigieuses sont imputables au Conseil et que, partant, le recours est recevable uniquement en ce qu'il est dirigé contre ce dernier.

69 Quant à la question de savoir si les décisions litigieuses sont entachées d'illégalité ou susceptibles de donner lieu à réparation à la charge de l'Union, elle implique l'examen, dans un contexte dans lequel les institutions de l'Union jouissent d'un large pouvoir d'appréciation, de questions de fait complexes, sur la base d'éléments qui n'ont pas été examinés par le Tribunal et qui n'ont pas été débattus devant la Cour.

70 Dans ces conditions, il apparaît que la présente affaire n'est pas en état d'être jugée.

71 Par conséquent, il y a lieu de renvoyer cette affaire devant le Tribunal pour qu'il soit statué sur le fond du recours en tant que celui-ci est dirigé contre le Conseil et de réserver les dépens.

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

1) **L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 10 juillet 2014, H/Conseil e.a. (T-271/10, non publiée, EU:T:2014:702), est annulée.**

2) **Le recours de H est rejeté comme irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la Commission européenne et la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine.**

3) **L'affaire est renvoyée au Tribunal de l'Union européenne pour qu'il soit statué sur le fond du recours en tant que celui-ci est dirigé contre le Conseil de l'Union européenne.**

4) **Les dépens sont réservés.**

Signatures