Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 30 septembrie 2021 [1]

Cauza C-283/20

CO,
ME,
GC
și alți 42
împotriva
MJ,
a Comisiei Europene,
a Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE),
a Consiliului Uniunii Europene,
a Eulex Kosovo

[cerere de decizie preliminară formulată de tribunal du travail francophone de Bruxelles [Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles (Belgia)]]

„Trimitere preliminară – Politica externă și de securitate comună – Acțiunea comună 2008/124/PESC privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo (Eulex Kosovo) – Competența Curții de Justiție – Personalul misiunilor internaționale ale Uniunii Europene – Litigii referitoare la contractele de muncă – Mandatul șefului misiunii – Stabilirea angajatorului personalului internațional”

I. Introducere

1. Prezenta cerere prezentată de tribunal du travail francophone de Bruxelles [Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles (Belgia)] privește interpretarea Acțiunii comune 2008/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, Eulex Kosovo [2], astfel cum a fost modificată în special prin Decizia 2014/349/PESC a Consiliului din 12 iunie 2014 [3]. Prezenta cauză, astfel cum a fost prezentată de instanța de trimitere, se înscrie în contextul cererilor formulate de foști și actuali membri ai personalului internațional al Eulex Kosovo, întemeiate în special pe nereînnoirea contractelor lor de muncă și pe reclasificarea funcțiilor lor ca urmare a restructurării acestei misiuni. Eulex Kosovo este o misiune internațională a Uniunii în cadrul politicii externe și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”), al cărei personal cuprinde categoria

[1] Limba originală: engleza.

[2] JO 2008, L 42, p. 92.

[3] JO 2014, L 174, p. 42.

personalului internațional, desemnând resortisanții Uniunii și ai țărilor terțe angajați pe bază contractuală, în timp ce șeful misiunii este o persoană numită de Consiliu pentru o anumită perioadă să conducă personalul acestei misiuni și să se coordoneze cu alți actori ai Uniunii în teatrul de operații pentru care este responsabil [4].

2. Problema care se ridică în prezenta cauză rezultă din faptul că litigiul principal privește perioada anterioară modificării Acțiunii comune 2008/124 prin Decizia 2014/349, aceasta prevăzând, în consecință, că Eulex Kosovo are capacitatea de a încheia contracte, de a angaja personal și de a fi parte în proceduri juridice și referindu-se, astfel, la contracte de muncă încheiate de șeful misiunii respectiv în nume propriu. Prin urmare, principala problemă cu care este sesizată Curtea privește aspectul dacă, în temeiul dispozițiilor relevante ale Acțiunii comune 2008/124, șeful misiunii poate fi considerat angajatorul personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo în perioada respectivă sau dacă o altă entitate în numele căreia a acționat șeful misiunii, precum misiunea Eulex Kosovo însăși sau una sau mai multe instituții și organe ale Uniunii, și anume Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externă (denumit în continuare „SEAE”) este considerată a fi angajatorul. În litigiul principal, această distincție este necesară pentru a stabili pârâtul împotriva căruia trebuie îndreptate cererile.

3. În consecință, prezenta cauză oferă Curții ocazia de a se pronunța cu privire la mai multe aspecte noi și potențial sensibile privind atribuirea răspunderii pentru litigiile de muncă referitoare la misiunile internaționale ale Uniunii în temeiul dreptului Uniunii [5]. De asemenea, Curții i se solicită să clarifice anumite aspecte ale jurisprudenței referitoare la competența sa în domeniul PESC în acest context.

II. Cadrul juridic

A. Acțiunea comună 2008/124 înainte de modificarea sa prin Decizia 2014/349

4. Articolul 8 din Acțiunea comună 2008/124, intitulat „Șeful misiunii”, prevede:

„(1) Șeful misiunii își asumă responsabilitatea și exercită comanda și controlul asupra Eulex Kosovo în teatrul de operațiuni.

[…]

(3) Șeful misiunii emite instrucțiuni pentru întreg personalul Eulex Kosovo, inclusiv, în acest caz, pentru elementul de susținere de la Bruxelles, în vederea desfășurării eficiente a operațiilor de către Eulex Kosovo în teatrul de operațiuni, și asigură coordonarea și gestionarea curentă a Eulex Kosovo, urmând instrucțiunile la nivel strategic ale comandantului operației civile.

[…]

[4] A se vedea și punctele 36-41 din prezentele concluzii.

[5] În această privință, trebuie remarcat că există mai multe cauze pendinte în fața Tribunalului, care implică acțiuni similare formulate de personalul internațional al Eulex Kosovo (a se vedea, de exemplu, BL și BM/Consiliul și alții, T-204/19, QP și alții/Consiliul și alții, T-183/21, și RI și alții/Consiliul și alții, T-190/21), precum și de personalul altor misiuni internaționale ale Uniunii (a se vedea, de exemplu, JF/EUCAP Somalia, T-194/20, și Stockdale/Consiliul și alții, T-776/20).

(5) Șeful misiunii răspunde de execuția bugetului Eulex Kosovo. În acest scop, șeful misiunii încheie un contract cu Comisia.”

5. Articolul 9 din Acțiunea comună 2008/124, intitulat „Personalul”, prevede:

„(1) Numărul și competențele membrilor personalului Eulex Kosovo sunt în conformitate cu mandatul prevăzut la articolul 2, cu atribuțiile prevăzute la articolul 3 și cu structura Eulex Kosovo prevăzută la articolul 6.

(2) Eulex Kosovo este compusă în principal din personal detașat de statele membre și instituțiile UE. Fiecare stat membru sau instituție UE suportă cheltuielile corespunzătoare personalului detașat de acesta/aceasta, inclusiv cheltuieli de călătorie înspre și dinspre locul de detașare, salarii, asigurări medicale și indemnizații, altele decât diurnele, sporuri pentru condiții dificile de lucru și de risc.

(3) Eulex Kosovo poate recruta de asemenea personal civil internațional și personal local, după caz, pe bază de contract, în cazul în care funcțiile necesare nu sunt asigurate de personalul detașat de statele membre. În mod excepțional, în cazuri justificate corespunzător, în cazul în care nu sunt disponibile candidaturi adecvate din statele membre, pot fi recrutați, după caz, pe bază de contract, resortisanți ai unor state terțe participante [6].

[…]”

6. Articolul 10 din Acțiunea comună 2008/124, intitulat „Statutul EULEX KOSOVO și al personalului său”, prevede:

„(1) Statutul Eulex Kosovo și al personalului său, inclusiv privilegiile, imunitățile și alte garanții necesare funcționării fără impedimente a Eulex Kosovo, sunt convenite după caz.

[…]

(3) Condițiile de angajare și drepturile și obligațiile personalului civil internațional și local se stabilesc prin contracte între șeful misiunii și membrii personalului.”

7. Articolul 16 din Acțiunea comună 2008/124, intitulat „Regimul financiar”, prevede:

„[…]

(4) Șeful misiunii prezintă rapoarte Comisiei și este supravegheat de către aceasta în activitățile întreprinse în cadrul contractului său.

[…]”

[6] Astfel cum a fost modificat prin Decizia 2010/322/PESC a Consiliului din 8 iunie 2010 (JO 2010, L 145, p. 13). Articolul 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124 avea inițial următorul conținut: „Eulex Kosovo poate, de asemenea, recruta personal internațional și local, pe bază de contract, dacă este necesar.”

B. Acțiunea comună 2008/124 după modificarea sa prin Decizia 2014/349

8. Acțiunea comună 2008/124 a fost modificată în special prin Decizia 2014/349, care a intrat în vigoare la 12 iunie 2014, potrivit articolului 2 din această decizie.

9. Articolul 8 alineatul (1a) din Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificat prin Decizia 2014/349 (denumită în continuare „Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare"), prevede:

„Șeful misiunii este reprezentantul misiunii. Șeful misiunii poate delega atribuții de administrare în materie de personal și privind chestiuni financiare unor membri ai personalului misiunii, sub responsabilitatea sa globală."

10. Articolul 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, prevede:

„Condițiile de angajare, precum și drepturile și obligațiile personalului internațional și local se stabilesc prin contracte încheiate între Eulex Kosovo și membrii personalului vizați."

11. Articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, intitulat „Dispoziții legale", prevede:

„Eulex Kosovo are capacitatea de a achiziționa servicii și bunuri, de a încheia contracte și acorduri administrative, de a angaja personal, de a deține conturi bancare, de a dobândi și a înstrăina active și de a se achita de obligații, precum și de a fi parte la procedurile juridice, după cum este necesar pentru punerea în aplicare a prezentei acțiuni comune."

12. Articolul 16 din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, prevede:

„[…]

(4) Eulex Kosovo răspunde de execuția bugetului misiunii. În acest scop, Eulex Kosovo semnează un acord cu Comisia[7].

(5) Eulex Kosovo răspunde de orice plângere și obligație care decurge din executarea mandatului începând cu 15 iunie 2014, cu excepția plângerilor legate de abateri grave ale șefului misiunii, pentru care șeful misiunii este responsabil.

[…]"

III. Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

13. Din decizia de trimitere reiese că CO, ME, GC și alte 42 de părți (denumiți în continuare „reclamanții din litigiul principal") au fost sau sunt încă angajați în cadrul misiunii Eulex Kosovo ca personal civil internațional, potrivit unor contracte de muncă pe perioadă determinată încheiate pentru una sau mai multe luni, însă fără a depăși un an, și care au făcut obiectul unor

[7] Această dispoziție a fost modificată ulterior prin Decizia 2021/904 (PESC) a Consiliului din 3 iunie 2021 (JO 2021, L 197, p. 114), având următorul conținut: „Cu excepția valorilor menționate la alineatul (1), aferente sprijinului pentru procedurile judiciare strămutate într-un stat membru, Eulex Kosovo răspunde de execuția financiară a bugetului misiunii. În acest scop, EULEX KOSOVO semnează un acord cu Comisia."

reînnoiri succesive. Aceste contracte conțin o clauză atributivă de competență în favoarea instanțelor din Bruxelles până în luna iunie 2014 și, respectiv, în favoarea Curții de Justiție a Uniunii Europene începând din luna octombrie 2014.

14. MJ a ocupat funcția de șef al misiunii Eulex Kosovo între 1 februarie 2013 și 14 octombrie 2014, conform clauzelor precizate în special în contractele pe care acesta le-a încheiat cu Comisia la 1 februarie și la 7 iunie 2013.

15. În 2012, o reclasificare a diferitor funcții a determinat, în opinia reclamanților din litigiul principal, o modificare a descrierii atribuțiilor lor și o diminuare semnificativă a remunerației lor. Această reclasificare a fost urmată de trei „valuri” de nereînnoire a contractelor de muncă în primăvara și în vara anului 2013, în toamna anului 2014 și în toamna anului 2016.

16. Prin cererea introductivă depusă la 6 august 2013, unii dintre reclamanții din litigiul principal au introdus în fața Tribunalului, în temeiul articolului 263 TFUE, o acțiune în anulare împotriva Comisiei, a SEAE și a Eulex Kosovo, contestând legalitatea deciziilor adoptate de MJ în calitate de șef al misiunii de a nu le reînnoi contractele de muncă. Prin Ordonanța din 30 septembrie 2014, Bitiqi și alții/Comisia și alții[8], Tribunalul a respins această acțiune pentru necompetență, statuând că raportul juridic în cauză era de natură contractuală și intra, așadar, în domeniul de aplicare al clauzei conținute în contractele de muncă ce atribuia competența instanțelor din Bruxelles.

17. Prin cererile introductive depuse la 11 iulie, la 14 iulie și la 21 octombrie 2014, reclamanții din litigiul principal au introdus acțiuni la tribunal du travail francophone de Bruxelles [Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles (Belgia)], prin care au contestat reclasificarea funcțiilor lor și/sau nereînnoirea contractelor lor de muncă, precum și statutul care le-a fost atribuit, în special pe planul securității sociale, și au solicitat despăgubiri. Reclasificarea funcțiilor și primul val de nereînnoire a contractelor au survenit înainte de adoptarea Deciziei 2014/349 și au fost efectuate de MJ în calitate de șef al misiunii.

18. Într-o primă etapă, aceste acțiuni au fost introduse împotriva lui MJ, în calitate de șef al misiunii, a Consiliului, a Comisiei și a SEAE. Cei patru pârâți au susținut, printre altele, că, întrucât Eulex Kosovo are personalitate juridică și capacitatea de a fi parte în proceduri juridice, aceasta ar trebui să fie singura răspunzătoare pentru orice plângeri și obligații care decurg din executarea mandatului său, atât pentru viitor, cât și pentru trecut, în conformitate cu articolul 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare. În consecință, reclamanții din litigiul principal au formulat cereri de intervenție forțată pentru a introduce Eulex Kosovo în cadrul procedurii. Cu toate acestea, examinarea acestor cereri a fost disjunsă de instanța de trimitere de examinarea aspectelor preliminare de admisibilitate și de procedură invocate în cererile formulate împotriva primilor patru pârâți.

19. Prin hotărârea din 1 iunie 2018, instanța de trimitere a decis că MJ, în calitate de șef al misiunii, trebuia să fie scos din cauză pentru perioada ulterioară datei de 12 iunie 2014, întrucât Decizia 2014/349 a fost adoptată la această dată, iar el nu mai acționa în nume propriu în raport cu reclamanții din litigiul principal, ci numai în calitate de „reprezentant” al Eulex Kosovo, astfel cum menționează articolul 8 alineatul (1a) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare. Instanța de trimitere a decis de asemenea că Consiliul, Comisia și SEAE ar trebui să fie scoase din cauză pentru această perioadă, pentru motivul că, în temeiul Deciziei 2014/349, Eulex

[8] T-410/13, nepublicată, EU:T:2014:871, în special punctele 25-28 și 37. Ordonanța menționată nu a fost atacată cu recurs.

Kosovo are personalitate juridică proprie și capacitatea de a fi parte în proceduri juridice, iar actele au fost adoptate de această misiune în nume propriu. Cu toate acestea, în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014, instanța de trimitere a dispus redeschiderea procedurii pentru a permite părților să își prezinte argumentele cu privire la existența mandatului pretins încredințat MJ și predecesorilor săi în această perioadă, în calitatea lor de șefi de misiune, precum și, eventual, cu privire la natura exactă a acestui mandat și la efectele acestuia în ceea ce privește calitatea lui MJ ca șef al misiunii, precum și în ceea ce privește Consiliul, Comisia și SEAE.

20. După ascultarea argumentelor părților, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă MJ, în calitate de șef al misiunii, a fost doar mandatar al Uniunii Europene în perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. Instanța de trimitere arată, printre altele, că contractele de muncă încheiate cu MJ înainte de această dată îl prezintă în mod expres pe acesta nu numai în nume propriu, ci și în calitate de angajator, și că, potrivit articolului 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, astfel de contracte trebuiau încheiate cu șeful misiunii. Instanța de trimitere arată de asemenea că MJ a semnat în nume propriu contractele încheiate cu Comisia în conformitate cu articolul 8 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, în temeiul căruia i-au fost alocate anumite bugete pentru nevoile operaționale ale Eulex Kosovo, în special pentru acoperirea remunerației personalului, și că articolul 11 alineatul (1) din contractul semnat la 7 iunie 2013 prevede că MJ încheie contracte de muncă cu personalul internațional în nume propriu și pe baza normelor stabilite în Comunicarea C(2009) 9502 a Comisiei din 30 noiembrie 2009 privind normele specifice aplicabile consilierilor speciali ai Comisiei însărcinați cu punerea în aplicare a acțiunilor operaționale ale PESC și personalului contractual internațional (denumită în continuare „Comunicarea din 2009”), astfel cum menționează contractele de muncă în cauză.

21. Instanța de trimitere arată că instanțele Uniunii nu au abordat încă problema identificării angajatorului personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo înainte de Decizia 2014/349. În această privință, instanța de trimitere menționează două hotărâri pronunțate de o altă secție a tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles)[9], prin care s-a stabilit că angajatorul personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo și al unei alte misiuni internaționale a Uniunii înainte ca aceste misiuni să dobândească personalitate juridică era Uniunea Europeană reprezentată de instituțiile sale, iar nu șeful misiunii. Potrivit instanței de trimitere, soluționarea acestei probleme este esențială în prezenta cauză pentru a se pronunța cu privire la admisibilitatea și la temeinicia anumitor cereri formulate împotriva lui MJ în calitate de șef al misiunii, a Consiliului, a Comisiei și a SEAE, în măsura în care acestea privesc perioada anterioară datei de 12 iunie 2014.

22. În aceste condiții, tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolele 8 alineatul (3) și 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, Eulex Kosovo, înaintea modificării sale prin Decizia 2014/349/PESC a Consiliului din

[9] Astfel cum a arătat instanța de trimitere, prin hotărârea din 12 decembrie 2017 (RG 2015/AB/577), tribunal du travail francophone de Bruxelles (Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles) a statuat că angajatorul personalului internațional angajat în serviciul Eulex Kosovo înainte ca această misiune să dobândească personalitate juridică în temeiul Deciziei 2014/349 era Uniunea Europeană, reprezentată de instituțiile sale, și că șeful misiunii era doar un mandatar. În plus, prin hotărârea din 8 ianuarie 2019 (RG 2016/AB/411), această instanță s-a pronunțat în același sens în ceea ce privește Misiunea de Poliție a Uniunii Europene pentru teritoriile palestiniene (EUPOL COPPS), constatând că angajatorul era Uniunea Europeană reprezentată de Comisie. În ceea ce privește această din urmă misiune, a se vedea nota de subsol 54 din prezentele concluzii.

12 iunie 2014, coroborate, dacă este cazul, cu orice alte dispoziții eventual relevante, trebuie interpretate în sensul că conferă șefului misiunii, în nume propriu și pe seama sa, calitatea de angajator al personalului civil internațional angajat în serviciul misiunii Eulex Kosovo în perioada anterioară datei de 12 iunie 2014 sau, ținând seama în special de articolele 8 alineatul (5) și 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124/PESC înaintea modificării sale intervenite la 12 iunie 2014, în sensul că conferă calitatea de angajator Uniunii Europene și/sau unei instituții a Uniunii Europene precum Comisia Europeană, Serviciul European de Acțiune Externă, Consiliul Uniunii Europene sau orice altă eventuală instituție, pe seama căruia/căreia șeful misiunii ar fi acționat până la această dată în temeiul unui mandat, al unei delegări de competență sau al oricărei alte forme de reprezentare ce trebuie stabilită după caz?”

23. Reclamanții din litigiul principal, guvernul spaniol, Consiliul, Comisia, SEAE și Eulex Kosovo au depus observații scrise în fața Curții. La 16 iunie 2021, a avut loc o ședință în cadrul căreia aceste părți și-au prezentat pledoariile.

IV. Rezumatul observațiilor părților

24. Reclamanții din litigiul principal susțin că Acțiunea comună 2008/124 trebuie interpretată în sensul că conferă statutul de angajator Uniunii Europene și, mai precis, Consiliului și Comisiei, atât înainte, cât și după data de 12 iunie 2014. În opinia acestora, MJ, în calitate de șef al misiunii, a acționat doar în calitate de semnatar al contractelor de muncă în cauză în numele Uniunii, întrucât PESC ține exclusiv de responsabilitatea sa, iar Uniunea este reprezentată numai de instituțiile sale, cu excluderea oricărei alte entități. Acțiunea comună 2008/124 nu conferă decât delegări ad-hoc pentru care șeful misiunii este responsabil în raport cu Uniunea Europeană, iar nu cu personalul Eulex Kosovo, iar având în vedere Hotărârea din 5 iulie 2018, Jenkinson/Consiliul și alții[10], succesiunea semnatarilor contractelor de muncă la fiecare schimbare a șefului misiunii implică faptul că Uniunea Europeană este angajatorul pe întreaga durată a raportului de muncă.

25. Astfel cum au subliniat reclamanții din litigiul principal în ședință, deciziile atacate sunt imputabile Comisiei, din moment ce se referă la execuția bugetului Eulex Kosovo, iar aspectele privind, printre altele, salariile, indemnizațiile și condițiile de încadrare în muncă sunt stabilite de aceasta. Aceste decizii sunt de asemenea imputabile Consiliului, întrucât el este responsabil de crearea cadrului juridic și de deficiențele privind statutul personalului internațional impuse șefului misiunii, care este numit de acesta, precum și de adoptarea deciziilor de restructurare puse în aplicare în domeniul operațiunilor. Argumentul potrivit căruia articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, are doar un efect declarativ este ireconciliabil cu Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo[11], precum și cu modul de redactare a acestei acțiuni comune, cu Comunicarea C(2012) 4052 final a Comisiei din 26 iunie 2012 privind normele de gestiune financiară a misiunilor din cadrul politicii externe și de securitate comune (denumită în continuare „Comunicarea din 2012”) și cu contractele dintre șefii misiunii și Comisie.

26. Guvernul spaniol susține că Uniunea Europeană a acționat în calitate de angajator înainte de 12 iunie 2014, în pofida faptului că contractele de muncă în cauză au fost încheiate de MJ în calitate de șef al misiunii, iar în acestea figurează termenul „angajator”. MJ a acționat în calitate de mandatar al Uniunii Europene și a îndeplinit atribuțiile care i-au fost încredințate în mod

[10] C-43/17 P, EU:C:2018:531 (denumită în continuare „Hotărârea Jenkinson”).

[11] C-439/13 P, EU:C:2015:753 (denumită în continuare „Hotărârea Elitaliana”).

corespunzător prin Acțiunea comună 2008/124. În temeiul articolului 8 alineatul (5) și al articolului 16 alineatul (4) din aceasta, șeful misiunii este supravegheat de Comisie în ceea ce privește aspectele bugetare și se află sub controlul politic și strategic al Consiliului prin intermediul Comitetului politic și de securitate (denumit în continuare „COPS”) și al comandantului operației civile, ceea ce presupune existența unui control efectiv asupra șefului misiunii din partea Uniunii Europene, iar în temeiul articolului 8 alineatul (7) din Acțiunea comună 2008/124, aceste contracte au fost încheiate de șeful misiunii în calitate de reprezentant al acesteia. Astfel cum guvernul spaniol a arătat în ședință, Decizia 2014/349 a constituit o inovație importantă în cadrul juridic al Eulex Kosovo și din articolul 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, se poate deduce că răspunderea Eulex Kosovo se aplică numai actelor care au survenit la 15 iunie 2014 sau ulterior acestei date. Deși Consiliul și Comisia pot avea calitatea de pârâte în prezenta cauză, trebuie să se verifice în continuare dacă actele în litigiu ale șefului misiunii au fost realizate în exercitarea funcțiilor delegate de una sau de cealaltă instituție.

27. Consiliul susține că, întrucât procedura în fața instanței de trimitere a fost inițiată după adoptarea Deciziei 2014/349, situația juridică a Eulex Kosovo înainte de 12 iunie 2014 este lipsită de relevanță și, în orice caz, Eulex Kosovo avea deja personalitate juridică înainte de 12 iunie 2014, astfel încât ar trebui să fie considerată singura pârâtă. În opinia sa, articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, are doar un efect declarativ, iar o eventuală separare a perioadelor contractuale între diferiți angajatori nu este în interesul reclamanților din litigiul principal. Întrucât Consiliul nu a fost parte la contractele de muncă în cauză, acesta nu poate fi considerat pârât și, astfel cum a subliniat în ședință, Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții[12], privea o problemă legată de schimbarea repartizării personalului, spre deosebire de un raport contractual de muncă în care Consiliul nu este implicat, cum este cazul în speță.

28. Comisia susține că întrebarea este ipotetică și, prin urmare, inadmisibilă, având în vedere existența unor proceduri paralele de intervenție forțată pendinte împotriva Eulex Kosovo și faptul că întrebarea privește sensul și domeniul de aplicare al unei dispoziții de drept al Uniunii care nu mai era în vigoare la momentul introducerii cererilor, întrucât se referă numai la perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. Aceasta susține, cu titlu subsidiar, că articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că, înainte de 12 iunie 2014, angajatorul personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo era șeful misiunii, în timp ce, în cazul în care capacitatea de a angaja un astfel de personal nu depinde de capacitatea juridică, Eulex Kosovo ar trebui considerată angajator în această privință. Pe de o parte, întrucât această dispoziție a introdus capacitatea Eulex Kosovo de a încheia contracte și de a angaja personal începând cu 12 iunie 2014, nu era posibil ca această misiune să încheie un raport de muncă înainte de această dată și, prin urmare, singurul cocontractant la contractele de muncă în cauză este șeful misiunii, astfel cum arată articolul 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124. Pe de altă parte, deja înainte de 12 iunie 2014, Eulex Kosovo avea capacitatea de a recruta personal în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, iar articolul 16 alineatul (5) din această acțiune comună, cu modificările ulterioare, este aplicabil actelor survenite înainte de 15 iunie 2014, dacă acțiunea este introdusă după această dată și, prin urmare, începând de la această dată, orice plângere care decurge din executarea mandatului trebuie adresată Eulex Kosovo.

[12] C-455/14 P, EU:C:2016:569 (denumită în continuare „Hotărârea H”).

29. Comisia arată că nu poate fi considerată angajator, din moment ce rolul său se limitează la execuția bugetului, iar nu la gestionarea personalului. Astfel cum a subliniat în ședință, conform Hotărârii H, Comisia nu intervine în lanțul de comandă și nu este implicată în nicio decizie bugetară în acest caz. Șeful misiunii este numit de Consiliu, mandatul său este stabilit de Consiliu, iar comunicările din 2009 și 2012 nu au nicio legătură cu personalul internațional, ci descriu normele adoptate de Consiliu în această privință.

30. SEAE susține că articolele 8, 9 și 10 din Acțiunea comună 2008/124 ar trebui interpretate în sensul că Eulex Kosovo are calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul acestei misiuni. În opinia sa, în măsura în care întrebarea privește șeful misiunii înainte de Decizia 2014/349, aceasta este lipsită de relevanță, întrucât procedura în fața instanței de trimitere a fost inițiată după adoptarea acestei decizii și, în orice caz, șeful misiunii nu este angajatorul. Articolul 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124 prevede că Eulex Kosovo poate recruta personal, iar articolul 9 alineatele (1) și (2) și articolul 10 alineatul (1) din aceasta se referă la personalul Eulex Kosovo. Astfel, SEAE afirmă că Eulex Kosovo avea deja, înainte de 12 iunie 2014, capacitatea de a angaja personal, iar articolul 15a din această acțiune comună, cu modificările ulterioare, are doar un efect declarativ. Astfel cum a subliniat în ședință, personalitatea juridică, înțeleasă în sensul articolului 47 TUE, care prevede că Uniunea are personalitate juridică, ar trebui diferențiată de capacitatea juridică a instituțiilor Uniunii și a altor entități de a realiza sarcini, astfel încât nu există nicio contradicție cu Hotărârea Elitaliana, întrucât lipsa personalității juridice nu împiedică Eulex Kosovo să aibă capacitatea juridică de a angaja personal. Faptul că Consiliul și COPS exercită controlul politic și conducerea strategică a Eulex Kosovo prin intermediul comandantului operației civile, care face parte din SEAE, și că există o legătură cu Comisia prin execuția bugetului nu conferă calitatea de angajator Consiliului, Comisiei sau SEAE. Reclamanții din litigiul principal nu au încheiat contracte de muncă cu aceste instituții, iar Hotărârea H privea o problemă de schimbare a repartizării personalului, care avea o anumită legătură cu controlul politic și cu conducerea strategică a misiunii, în timp ce recrutarea și gestionarea personalului internațional nu are legătură cu acestea.

31. Eulex Kosovo susține că articolele 8, 9 și 10 din Acțiunea comună 2008/124 ar trebui interpretate în sensul că Eulex Kosovo are calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul acestei misiuni. Șeful misiunii acționează în calitate de mandatar al Eulex Kosovo, iar nu în calitate de angajator, și pune în aplicare deciziile Consiliului privind restructurarea Eulex Kosovo, fără a avea vreo putere decizională în materie de reclasificare și de desființare a posturilor. Deși Consiliul, Comisia și SEAE joacă un rol important în desfășurarea mandatului Eulex Kosovo, aceste instituții nu au nicio legătură contractuală cu reclamanții din litigiul principal. Faptul că, în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, contractele de muncă în cauză au fost încheiate cu MJ în calitate de șef al misiunii nu înseamnă că acesta este angajatorul. Acest lucru este ilustrat de jurisprudența instanțelor Uniunii[13], care consideră drept angajator Eulex Kosovo, iar nu pe șefii de misiune succesivi în nume propriu, chiar și atunci când contractele de muncă au fost semnate înainte de adoptarea Deciziei 2014/349. Astfel cum a arătat în ședință, Eulex Kosovo avea deja capacitatea de a recruta personal în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, iar articolul 16 alineatul (5) din aceasta, cu modificările ulterioare, se aplică cererilor depuse începând cu 15 iunie 2014, chiar dacă faptele au avut loc înainte de această dată, cum este cazul în speță.

[13] Eulex Kosovo se referă în special la Hotărârea Jenkinson.

V. Analiză

32. Prin intermediul întrebării formulate, în vederea stabilirii pârâtului din litigiul principal, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Acțiunea comună 2008/124, înainte de modificarea sa prin Decizia 2014/349, trebuie interpretată în sensul că, pentru perioada anterioară datei de 12 iunie 2014, trebuie considerat angajator al personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo șeful misiunii Eulex Kosovo, Eulex Kosovo, Consiliul, Comisia sau SEAE.

33. Astfel cum reiese din decizia de trimitere, această întrebare își are originea în faptul că Eulex Kosovo a dobândit în mod expres capacitatea de a încheia contracte, de a angaja personal și de a fi parte la proceduri juridice în temeiul modificărilor aduse Acțiunii comune 2008/124 prin Decizia 2014/349, mai precis prin articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, introdus prin Decizia 2014/349, care se aplică de la 12 iunie 2014, în timp ce, înainte de această dată, șeful misiunii a încheiat contractele de muncă în nume propriu și a deținut responsabilitatea pentru execuția bugetului acestei misiuni, astfel cum prevedea Acțiunea comună 2008/124. În plus, Consiliul, Comisia și SEAE sunt implicate în crearea și funcționarea Eulex Kosovo și, prin urmare, pot fi considerate răspunzătoare pentru actele îndeplinite de șeful misiunii în ceea ce privește angajarea de personal internațional, în măsura în care misiunea Eulex Kosovo nu putea fi considerată răspunzătoare ea însăși. Astfel cum au arătat reclamanții din litigiul principal, instanța de trimitere trebuie să identifice angajatorul acestora pentru a se pronunța asupra litigiului cu care este sesizată și, potrivit dreptului național aplicabil, calitatea de angajator este recunoscută entității care are personalitate juridică, precum și capacitatea de a răspunde în justiție cu privire la plângerile privind raportul de muncă.

34. Pentru a răspunde la întrebarea adresată în prezenta cauză, trebuie mai întâi să se facă câteva observații introductive cu privire la misiunile internaționale ale Uniunii Europene și la Eulex Kosovo (secțiunea A). În continuare, vom aborda competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar cu privire la interpretarea Acțiunii comune 2008/124 în împrejurările din prezenta cauză (secțiunea B) și argumentele prezentate de Comisie cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare (secțiunea C), înainte de a trece la examinarea acestei întrebări (secțiunea D).

35. Pe baza acestei analize, am ajuns la concluzia că Curtea este competentă în prezenta cauză și că întrebarea preliminară este admisibilă. Concluzionăm de asemenea că Acțiunea comună 2008/124, înainte de a fi modificată prin Decizia 2014/349, ar trebui interpretată în sensul că conferă Comisiei calitatea de angajator al reclamanților din litigiul principal pentru perioada anterioară datei de 12 iunie 2014.

A. Observații preliminare

36. În domeniul PESC, în conformitate cu titlul V din TUE, politica de securitate și apărare comună (denumită în continuare „PSAC”)[14], asigură Uniunii o capacitate operațională de a desfășura misiuni civile și militare în afara Uniunii pentru a îndeplini o serie de sarcini, inclusiv prevenirea conflictelor și menținerea păcii[15]. După cum s-a menționat în rapoartele recente, astfel de misiuni reprezintă un instrument unic în setul de instrumente al Uniunii care permite acțiuni directe de gestionare a unui conflict sau a unei crize și, prin urmare, fac parte dintr-un efort strategic de asigurare a securității, de a permite țărilor să se redreseze în urma conflictelor și

[14] A se vedea titlul V capitolul 2 secțiunea 2 TUE (articolele 42-46).

[15] A se vedea articolul 42 alineatul (1) și articolul 43 alineatul (1) TUE.

de a proteja Uniunea și pe cetățenii săi prin acțiuni externe [16]. Există 17 misiuni în curs de desfășurare în cadrul PSAC, 11 misiuni civile și 6 misiuni sau operațiuni militare, cu un efectiv de peste 5 000 de persoane în întreaga lume [17].

37. Eulex Kosovo este o misiune civilă din cadrul PSAC înființată prin Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Decizia 2021/904. Acțiunea comună 2008/124 a fost prelungită de mai multe ori, iar actualul mandat al Eulex Kosovo se desfășoară până la 14 iunie 2023, astfel cum arată decizia respectivă. Eulex Kosovo este considerată cea mai mare misiune civilă lansată până în prezent în cadrul PSAC [18]. În conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Acțiunea comună 2008/124, Consiliul a lansat Eulex Kosovo, în urma aprobării Planului operațional (denumit în continuare „OPLAN”), care, împreună cu Conceptul de operațiuni (denumit în continuare „CONOPS”), sunt documente de planificare de bază pentru punerea în aplicare a mandatului Eulex Kosovo [19].

38. Potrivit articolului 2 din Acțiunea comună 2008/124 [20], mandatul Eulex Kosovo este următorul: „sprijină instituțiile din Kosovo, autoritățile judiciare și organismele de aplicare a legii în progresul lor către durabilitate și responsabilitate și pentru dezvoltarea și consolidarea în continuare a unui sistem judiciar multietnic independent și a unui sistem vamal și de poliție multietnic, asigurându-se că aceste instituții sunt libere de orice intervenții politice și aderă la standardele recunoscute la nivel internațional și la cele mai bune practici europene”.

39. Potrivit articolului 9 din Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322 și prin Decizia 2014/349, personalul Eulex Kosovo este compus din personal detașat de statele membre și instituțiile Uniunii, precum și din personal internațional și personal local angajat pe bază de contract.

40. Potrivit articolului 11 din Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322, Eulex Kosovo are următorul lanț de comandă, care implică mai multe instituții și organe ale Uniunii. COPS, care este un comitet specific al Consiliului care se ocupă de PESC [21], exercită controlul politic și conducerea strategică asupra Eulex Kosovo sub autoritatea Consiliului și a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „ÎR”) [22]. În contextul PESC definit de Consiliul European și de Consiliu [23], ÎR asigură punerea în aplicare a deciziilor acestora, inclusiv a celor referitoare la misiunile PSAC, și este

16 A se vedea în acest sens SEAE, *EU CSDP Missions & Operations for Human Security*, decembrie 2019, p. 1. A se vedea de asemenea, de exemplu, Fiott, D. (ed.), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, European Union Institute for Security Studies, 2020.

17 Astfel cum s-a indicat pe site-ul internet al SEAE, disponibil la adresa: https://eeas.europa.eu

18 A se vedea în această privință Raportul special nr. 18/2012 al Curții de Conturi Europene, „European Union assistance to Kosovo related to the rule of law”, 2012 (denumit în continuare „raportul Curții de Conturi”), punctul 14. Pentru un studiu detaliat, a se vedea, de exemplu, Spernbauer, M., *EU Peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and Accountability*, Martinus Nijhoff, 2014.

19 A se vedea în această privință Raportul Curții de Conturi, citat la nota de subsol 18 din prezentele concluzii, punctul 68.

20 Această dispoziție a fost modificată ulterior prin Decizia (PESC) 2018/856 a Consiliului din 8 iunie 2018 (JO 2018, L 146, p. 5).

21 A se vedea articolul 38 TUE.

22 A se vedea Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322, articolul 11 alineatul (2) și articolul 12 alineatul (1).

23 A se vedea articolul 26 TUE.

asistat de SEAE, care este serviciul diplomatic al Uniunii [24]. COPS este autorizat de Consiliu să îl numească pe șeful misiunii [25], al cărui mandat se întinde pe perioade determinate, adesea cuprinse între un an și doi ani, în concordanță cu mandatul Eulex Kosovo [26].

41. În plus, comandantul operației civile exercită comanda și controlul asupra Eulex Kosovo la nivel strategic, sub controlul politic și conducerea strategică a COPS și sub autoritatea generală a ÎR [27]. Comandantul operației civile este, de asemenea, directorul Capacității civile de planificare și conducere [28], care este o direcție a SEAE ce servește drept comandament operațional pentru misiunile civile din cadrul PSAC [29]. Șeful misiunii exercită comanda și controlul asupra Eulex Kosovo în teatrul de operațiuni și răspunde direct față de comandantul operației civile [30].

B. Competența Curții

42. Părțile nu contestă competența Curții de a soluționa prezenta cauză [31]. Cu toate acestea, aspectul legat de competența Curții poate fi examinat de Curte din oficiu [32]. Dat fiind că Acțiunea comună 2008/124 a fost adoptată în temeiul dispozițiilor tratatului referitoare la PESC [33], pare necesar să se examineze dacă competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar cu privire la interpretarea Acțiunii comune 2008/124 ar putea fi eventual afectată de normele care limitează competența instanțelor Uniunii în cadrul PESC, astfel cum sunt prevăzute la articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și la articolul 275 primul paragraf TFUE. Astfel, după cum a arătat SEAE, aceasta pare să fie prima cauză care implică o cerere de decizie preliminară privind interpretarea unui act din cadrul PESC prezentată Curții în această privință.

43. Trebuie amintit că, astfel cum a statuat Curtea, în temeiul articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și al articolului 275 primul paragraf TFUE, instanțele Uniunii nu sunt, în principiu, competente în ceea ce privește dispozițiile referitoare la PESC și în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestor dispoziții. Cu toate acestea, întrucât normele menționate introduc o derogare de la regula competenței generale prevăzute la articolul 19 TUE, acestea trebuie să fie interpretate restrictiv [34]. În această privință, Curtea a subliniat că, atât din cuprinsul articolului 2 TUE, care figurează printre dispozițiile comune ale TUE, cât și din cel al articolului 21 TUE, privind acțiunea externă a Uniunii, la care face trimitere articolul 23 TUE, referitor la PESC, rezultă că Uniunea se întemeiază, printre altele, pe valoarea statului de drept [35]. Astfel, deși articolul 47 din

[24] A se vedea în special articolele 18 și 27 TUE. A se vedea de asemenea Decizia 2010/427/UE a Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (JO 2010, L 201, p. 30) și Csernatoni, R., „The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence", în *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, 2021, p. 87-100.

[25] A se vedea Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322, articolul 12 alineatul (2).

[26] A se vedea cel mai recent Decizia (PESC) 2021/959 a Comitetului politic și de securitate din 10 iunie 2021 privind prelungirea mandatului șefului misiunii Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo (JO 2021, L 212, p. 1).

[27] A se vedea Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322, articolul 7 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (3).

[28] A se vedea Acțiunea comună 2008/124, articolul 7 alineatul (1).

[29] A se vedea site-ul internet al SEAE, citat la nota de subsol 17 din prezentele concluzii.

[30] A se vedea Acțiunea comună 2008/124, articolul 8 alineatul (1) și articolul 11 alineatul (5).

[31] Consiliul, Comisia și Eulex Kosovo au indicat în ședința în fața Curții, la fel cum a indicat și SEAE în observațiile sale scrise, că, potrivit jurisprudenței Curții și în special Hotărârii H, Curtea este competentă să se pronunțe în prezenta cauză în măsura în care aceasta privește aspecte legate de gestionarea personalului.

[32] A se vedea în această privință Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctul 37), și Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 25).

[33] Acțiunea comună 2008/124 se întemeiază pe fostul articol 14 UE și pe articolul 25 al treilea paragraf UE (în prezent articolele 28 și 38 TUE), în timp ce Decizia 2014/349 se întemeiază pe articolul 28, articolul 42 alineatul (4) și articolul 43 alineatul (2) TUE.

[34] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 32).

[35] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 35).

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) nu poate crea o competență pentru Curte atunci când tratatele o exclud, principiul protecției jurisdicționale efective, astfel cum este consacrat de această dispoziție, precum și funcția atribuită Curții în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE de a asigura respectarea dreptului în aplicarea și în interpretarea tratatelor implică de asemenea o interpretare restrictivă a acestor norme [36].

44. Există de asemenea o jurisprudență cu privire la problemele de competență referitoare la PESC, potrivit căreia faptul că un act din cadrul PESC este implicat în împrejurările specifice ale unei cauze nu înseamnă în mod automat că se aplică restricțiile impuse competenței Curții în temeiul articolului 24 alineatul (1) TUE și al articolului 275 TFUE [37]. Întrucât această jurisprudență se referă în parte la misiuni internaționale ale Uniunii, este util să se stabilească puncte esențiale ale anumitor hotărâri în scopul prezentei cauze.

45. De exemplu, începând cu Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul [38], Curtea a recunoscut, în cadrul unei acțiuni în anulare introduse împotriva unei decizii a Consiliului privind semnarea și încheierea unui acord internațional referitor la PESC, în special la misiunile internaționale ale Uniunii, că este competentă să verifice dacă un astfel de acord este negociat și încheiat cu respectarea procedurii prevăzute la articolul 218 TFUE, are o aplicabilitate generală și are vocație de a se aplica tuturor acordurilor internaționale, inclusiv celor din domeniul PESC.

46. În plus, în Hotărârea Elitaliana [39], Curtea a confirmat competența instanțelor Uniunii de a se pronunța asupra unor acțiuni în anulare și în despăgubiri formulate de reclamant pe baza atribuirii de către Eulex Kosovo unui alt ofertant a unui contract de achiziții publice pentru servicii de susținere cu ajutorul elicopterelor. Curtea a statuat că măsurile în litigiu, a căror anulare era solicitată ca urmare a unei încălcări a normelor de drept al Uniunii aplicabile contractelor de achiziții publice, se raportau la atribuirea unui contract de achiziții publice care determina cheltuieli suportate din bugetul Uniunii și, astfel, contractul în cauză intra sub incidența dispozițiilor Regulamentului financiar [40].

47. Trebuie precizat de asemenea că, în Hotărârea H [41], Curtea a confirmat competența instanțelor Uniunii de a se pronunța asupra unei acțiuni în anulare și în despăgubiri introdusă de un membru al personalului detașat de un stat membru la o altă misiune internațională a Uniunii, și anume Misiunea de Poliție a Uniunii Europene (denumită în continuare „MPUE”) în Bosnia și Herțegovina, cu privire la deciziile luate de șeful misiunii de schimbare a repartizării sale pe un post într-un birou regional al acestei misiuni. Potrivit Curții, deși deciziile atacate au fost stabilite

[36] A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 74 și 75).

[37] A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctele 36-76), precum și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, punctele 51-85). A se vedea de asemenea, de exemplu, Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*, Hart, 2019, p. 145-222.

[38] A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctele 69-74); a se vedea de asemenea Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435, punctul 68), Hotărârea din 4 septembrie 2018, Comisia/Consiliul (Acordul cu Kazahstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punctele 21-24), și Hotărârea din 2 septembrie 2021, Comisia/Consiliul (Acordul cu Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658, punctul 27).

[39] A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctele 41-50).

[40] Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO 2002, L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1081/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 (JO 2010, L 311, p. 9), în vigoare la data faptelor. Între timp, acesta a fost înlocuit de Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

[41] A se vedea Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctele 39-61).

în contextul PESC și legate de o acțiune operațională hotărâtă și desfășurată în cadrul PESC, acestea au constituit, de asemenea, acte de gestionare a personalului ca orice decizie similară adoptată de instituțiile Uniunii în cadrul exercitării competențelor proprii. În aceste împrejurări, restricțiile privind competența instanțelor Uniunii în cadrul PESC nu se opun controlului judiciar al actelor de gestionare a personalului referitoare la membrii personalului detașat de statele membre, în cazul în care instanțele Uniunii sunt competente, în temeiul articolului 270 TFUE, să controleze astfel de acte atunci când acestea îi vizează pe membrii personalului detașat de instituțiile Uniunii. În caz contrar, dacă un singur act de gestionare a personalului referitor la operațiunile „pe teren” privește în același timp agenți detașați de statele membre și agenți detașați de instituțiile Uniunii, decizia adoptată în privința celor dintâi ar putea fi ireconciliabilă cu cea adoptată în privința celor din urmă.

48. Pe acest temei, este adevărat că cauzele anterioare au vizat acțiuni în anulare și în despăgubire introduse în temeiul articolului 263 TFUE și al articolului 340 al doilea paragraf TFUE, iar nu decizii preliminare privind interpretarea dreptului Uniunii în temeiul articolului 267 TFUE. În plus, împrejurările care au condus la Hotărârea H au vizat un membru al personalului detașat, iar nu unul al personalului contractual al unei misiuni internaționale a Uniunii, iar hotărârea Curții a urmărit în parte evitarea unui tratament diferit în soluționarea litigiilor referitoare la personalul detașat de statele membre și instituțiile Uniunii. Cu toate acestea, considerăm că se poate deduce în mod general din această hotărâre că articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE nu se opun competenței instanțelor Uniunii de a se pronunța cu privire la acțiuni referitoare la gestionarea personalului misiunilor internaționale ale Uniunii. Astfel, având în vedere Hotărârea H, instanțele Uniunii și-au confirmat competența asupra aspectelor legate de gestionarea personalului în cadrul acțiunilor în anulare și în despăgubire introduse de un membru al personalului contractual al unei agenții a Uniunii în cadrul PESC [42] împreună cu o acțiune întemeiată pe articolul 272 TFUE introdusă de un membru al personalului contractual al unei misiuni internaționale a Uniunii [43].

49. În consecință, jurisprudența menționată mai sus susține opinia potrivit căreia articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE nu se opun competenței Curții în prezenta cauză.

50. Desigur, Curtea este chemată să interpreteze Acțiunea comună 2008/124, a cărei bază juridică intră în sfera PESC. Cu toate acestea, întrebarea adresată privește o problemă generală de gestionare a personalului, iar nu una de punere în aplicare a PESC. În această privință, se poate considera că încheierea contractelor de muncă în cauză, precum și deciziile atacate privind nereînnoirea unor astfel de contracte și reclasificarea posturilor constituie, prin însăși esența lor, acte tipice de gestionare a personalului în organizarea resurselor umane din cadrul Eulex Kosovo. În consecință, în opinia noastră, din Hotărârea H rezultă că restricțiile impuse competenței Curții în temeiul articolului 24 alineatul (1) TUE și al articolului 275 TFUE nu exclud competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar cu privire la interpretarea Acțiunii comune 2008/124 în împrejurările prezentei cauze. Acest lucru este valabil, ținând seama de articolul 19 alineatul (1) TUE și de articolul 47 din cartă, dat fiind că este în joc dreptul reclamanților din litigiul principal la o protecție jurisdicțională efectivă.

51. În consecință, considerăm că Curtea este competentă să se pronunțe în prezenta cauză.

[42] A se vedea Hotărârea din 25 iunie 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, în special punctul 66). A se vedea de asemenea în această privință Ordonanța din 10 iulie 2020, KF/SatCen (T-619/19, nepublicată, EU:T:2020:337, punctele 18-32) (recurs pendinte în cauza KF/SatCen, C-464/20 P).

[43] A se vedea Hotărârea din 12 aprilie 2018, PY/EUCAP Sahel Niger (T-763/16, EU:T:2018:181, punctul 53).

C. Admisibilitatea întrebării preliminare

52. Potrivit argumentelor Comisiei, întrebarea preliminară este inadmisibilă din cauza caracterului său ipotetic.

53. În opinia noastră, aceste argumente trebuie respinse.

54. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe [44]. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [45].

55. În speță, astfel cum s-a arătat la punctele 20 și 21 din prezentele concluzii, instanța de trimitere a expus în mod suficient în cererea sa nu numai motivele care au determinat-o să solicite Curții interpretarea Acțiunii comune 2008/124, ci și motivele care fac necesară această interpretare pentru soluționarea litigiului principal.

56. În plus, în măsura în care Comisia critică faptul că întrebarea adresată privește o dispoziție de drept al Uniunii care nu mai era în vigoare la momentul introducerii cererilor în fața instanței de trimitere, această întrebare privește interpretarea dispozițiilor relevante ale Acțiunii comune 2008/124 în vederea identificării, în raport cu perioada de dinainte de 12 iunie 2014, a angajatorului reclamanților din litigiul principal, care include aprecierea momentului în care aceste dispoziții sunt aplicabile. Prin urmare, obiecția Comisiei privește mai degrabă fondul, iar nu admisibilitatea trimiterii [46].

57. În aceste condiții, este necesar să se considere că interpretarea solicitată nu este în mod vădit lipsită de legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal și că întrebările adresate nu sunt ipotetice.

58. În consecință, considerăm că întrebarea adresată în prezenta cauză este admisibilă.

[44] A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 115).

[45] A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 aprilie 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337, punctul 30).

[46] A se vedea în această privință Hotărârea din 17 martie 2021, An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara și alții (C-64/20, EU:C:2021:207, punctul 27).

D. Răspunsul la întrebarea preliminară

59. Astfel cum s-a menționat la punctul 32 din prezentele concluzii, întrebarea adresată Curții privește identificarea persoanei sau a entității care are calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo în raport cu perioada de dinainte de 12 iunie 2014 și care poate fi considerată, așadar, pârâtă în litigiul principal. Prin urmare, vom examina, în primul rând, rolul șefului misiunii, în al doilea rând, rolul Eulex Kosovo și, în al treilea rând, rolul Consiliului, al Comisiei și al SEAE.

1. Șeful misiunii

60. Potrivit argumentelor prezentate de Comisie, șeful misiunii poate fi considerat angajatorul reclamanților din litigiul principal pentru perioada anterioară datei de 12 iunie 2014, întrucât acesta este cocontractantul la contractele de muncă în cauză și întrucât nu era posibil ca Eulex Kosovo să aibă calitatea de angajator înainte de introducerea articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, în timp ce reclamanții din litigiul principal, guvernul spaniol, Consiliul, SEAE și Eulex Kosovo au o opinie diferită.

61. Precizăm de la bun început că, contrar celor susținute de Comisie, există indicii solide, pe baza dispozițiilor relevante ale Acțiunii comune 2008/124, potrivit cărora șeful misiunii nu poate fi considerat angajatorul reclamanților din litigiul principal nici înainte, nici după data de 12 iunie 2014.

62. În această privință, textul Acțiunii comune 2008/124 menționează în mod repetat personalul Eulex Kosovo, iar nu personalul șefului misiunii[47]. Astfel, deși articolul 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, anterior modificării sale, prevedea că contractele de muncă cu personalul internațional și local urmau să fie încheiate cu șeful misiunii, această dispoziție se regăsește la articolul 10 din aceasta, al cărui titlu, împreună cu primul paragraf, se referă la Eulex Kosovo și la „personalul său”.

63. În plus, astfel cum au arătat reclamanții din litigiul principal, guvernul spaniol și Eulex Kosovo, din dispozițiile Acțiunii comune 2008/124 reiese că, în ceea ce privește raporturile cu personalul internațional, șeful misiunii rămâne subordonat Consiliului și Comisiei.

64. În ceea ce privește Consiliul, având în vedere lanțul de comandă al Eulex Kosovo, astfel cum este prezentat la punctele 40 și 41 din prezentele concluzii, șeful misiunii este supus controlului politic și conducerii strategice a Consiliului prin intermediul COPS și al comandantului operației civile și, astfel cum prevede articolul 8 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, șeful misiunii emite instrucțiuni pentru întreg personalul Eulex Kosovo, în conformitate cu instrucțiunile la nivel strategic ale comandantului operației civile. Din articolul 12 alineatul (2) din Acțiunea comună 2008/124 rezultă că COPS, iar nu șeful misiunii, are competența de a modifica OPLAN (a se vedea punctul 37 din prezentele concluzii), care poate include restructurarea Eulex Kosovo [dat fiind că, în temeiul articolului 6 alineatul (3) litera (a) din Acțiunea comună 2008/124, personalul Eulex Kosovo este precizat în OPLAN]. Prin urmare, în împrejurările speței, rezultă că

[47] A se vedea de exemplu Acțiunea comună 2008/124, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/322, articolul 8 alineatul (3), articolul 9 alineatele (1)-(3) și articolul 14 alineatele (5) și (6).

MJ, în calitate de șef al misiunii, era obligat să pună în aplicare deciziile privind restructurarea Eulex Kosovo în ceea ce privește reclasificarea și desființarea posturilor și nu dispunea de nicio marjă de apreciere în această privință [48].

65. De asemenea, în ceea ce privește Comisia, în conformitate cu articolul 8 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, înainte ca aceasta să fie modificată prin Decizia 2014/349, șeful misiunii este responsabil de execuția bugetului Eulex Kosovo și trebuie să semneze un contract cu Comisia în acest scop, în timp ce, în conformitate cu articolul 16 alineatul (4) din Acțiunea comună 2008/124, înainte de modificarea acesteia prin Decizia 2014/349, șeful misiunii prezintă rapoarte Comisiei și este supravegheat de către aceasta în activitățile întreprinse în cadrul contractului respectiv, inclusiv în angajarea de personal internațional. Vom reveni asupra acestui aspect ulterior în analiza noastră (a se vedea punctele 88-92 din prezentele concluzii).

66. Această interpretare este confirmată și de faptul că, astfel cum s-a menționat la punctul 40 din prezentele concluzii, șeful misiunii este numit pentru o perioadă limitată, în concordanță cu mandatul Eulex Kosovo. Prin urmare, astfel cum au arătat reclamanții din litigiul principal și SEAE, ar fi contradictoriu ca fiecare șef de misiune succesiv să fie considerat angajator în nume propriu. Într-adevăr, Comunicarea din 2009 prevedea continuarea avansării membrilor personalului internațional, indiferent de numirile succesive ale șefilor misiunii [49].

67. În pofida faptului că contractele de muncă în cauză sunt semnate de MJ în calitate de șef al misiunii și îl desemnează pe acesta drept „angajator”, acest lucru nu ar trebui, în opinia noastră, să fie interpretat în sensul că șeful misiunii trebuie considerat angajatorul acestui personal în nume propriu și că răspunde personal, prin urmare, de contractele de muncă încheiate. Dimpotrivă, astfel cum au arătat reclamanții din litigiul principal, guvernul spaniol și Eulex Kosovo, șeful misiunii poate fi considerat ca acționând în numele Uniunii Europene în executarea mandatului Eulex Kosovo prin intermediul atribuțiilor care i-au fost încredințate în temeiul Acțiunii comune 2008/124.

2. Eulex Kosovo

68. Potrivit argumentelor prezentate de Consiliu, de SEAE și de Eulex Kosovo, precum și de Comisie cu titlu subsidiar, Eulex Kosovo poate fi considerată angajatorul reclamanților din litigiul principal atât înainte, cât și după 12 iunie 2014, având în vedere pretinsul efect declarativ al articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, precum și faptul că articolul 16 alineatul (5) din aceasta se aplică evenimentelor care au avut loc înainte de 15 iunie 2014 dacă cererea este introdusă după această dată, precum în speță (a se vedea punctul 17 din prezentele concluzii), însă reclamanții din litigiul principal și guvernul spaniol nu sunt de acord cu această poziție.

69. În opinia noastră, având în vedere modul de redactare a Acțiunii comune 2008/124, contextul acesteia și jurisprudența Curții, Eulex Kosovo nu poate fi considerată angajatorul reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. Vom examina, mai întâi, articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, și apoi articolul 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare.

[48] Trebuie arătat că acest lucru rezultă din două scrisori de notificare adresate de șeful misiunii „în numele Eulex Kosovo” anumitor reclamanți din litigiul principal, anexate la decizia de trimitere, care indicau că reclasificarea și desființarea posturilor erau consecința restructurării Eulex Kosovo ca urmare a aprobării noilor OPLAN și CONOPS.

[49] A se vedea Comunicarea din 2009, citată la punctul 20 din prezentele concluzii, punctul 4a, p. 13.

70. În primul rând, în ceea ce privește articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, trebuie arătat că dintr-o analiză comparativă a dispozițiilor Acțiunii comune 2008/124 înainte și după 12 iunie 2014 reiese în mod clar că au existat angajatori diferiți ai personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo. Înainte de adoptarea Deciziei 2014/349, potrivit articolului 10 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124, contractele de muncă cu personalul internațional erau încheiate între șeful misiunii și membrii personalului și, în temeiul articolului 8 alineatul (5) din aceasta, șeful misiunii, în calitate de responsabil pentru execuția bugetului Eulex Kosovo, inclusiv pentru angajarea de personal internațional, era obligat să încheie un contract cu Comisia în acest scop. În schimb, după adoptarea Deciziei 2014/349, articolul 10 alineatul (3) și articolul 16 alineatul (4) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, precizează că Eulex Kosovo încheie contracte de muncă cu personalul internațional și răspunde de execuția bugetului Eulex Kosovo, sens în care încheie un acord cu Comisia, articolul 8 alineatul (5) din această acțiune comună fiind eliminat.

71. În consecință, pe baza acestor dispoziții, trebuie să se considere că, înainte de introducerea articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, care acordă Eulex Kosovo capacitatea, printre altele, de a încheia contracte, de a angaja personal și de a fi parte la proceduri juridice, Eulex Kosovo nu deținea capacitatea necesară pentru a avea calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul misiunii menționate.

72. Contextul Acțiunii comune 2008/124 pare să confirme această interpretare. În această privință, trebuie arătat că, deși articolul 9 alineatul (3) din Acțiunea comună 2008/124 prevede că Eulex Kosovo poate recruta personal internațional pe bază de contract, existau dispoziții similare în ceea ce privește echipa de planificare a Uniunii Europene (denumită în continuare „EPUE Kosovo”) [50], care a fost implicată în faza de planificare și de pregătire a înființării Eulex Kosovo [51], prin aceste dispoziții permițându-i-se să recruteze personal internațional și local pe bază de contract, în timp ce șeful EPUE Kosovo putea încheia contracte de muncă cu acest personal. În opinia noastră, este dificil să se considere că, fără a-i fi conferită în mod explicit capacitate juridică, o astfel de echipă de planificare temporară ar putea fi considerată angajatorul unui astfel de personal și ar putea fi parte la proceduri juridice.

73. În plus, în Comunicarea din 2012 [52], Comisia a arătat că misiunilor PESC ar trebui să li se confere personalitate juridică sau cel puțin o capacitate juridică suficient de largă pentru a face posibilă punerea în aplicare a mandatelor lor și pentru a asigura un temei juridic solid pentru ca astfel de misiuni să acționeze, atât în interiorul, cât și în afara Uniunii, inclusiv prin deținerea calității procesuale în fața instanțelor. Comisia și-a exprimat intenția de a solicita Consiliului să adopte dispoziții în acest sens. Puncte de vedere similare au fost exprimate și de Curtea de Conturi Europeană în raportul său special privind Eulex Kosovo, adoptat în 2012 [53], prin care se recomandă ca Eulex Kosovo și toate viitoarele misiuni din cadrul PESC să introducă astfel de dispoziții. Acest lucru a fost realizat în ceea ce privește Eulex Kosovo și alte misiuni

[50] A se vedea Acțiunea comună 2006/304/PESC a Consiliului din 10 aprilie 2006 privind instituirea unei echipe de planificare a UE (EPUE Kosovo) în ceea ce privește operațiunea de gestionare a crizei pe care UE ar putea să o conducă în Kosovo în domeniul statului de drept și, eventual, în alte domenii (JO 2006, L 112, p. 19), în special articolul 4 alineatul (5) și articolul 11 alineatul (3).

[51] A se vedea în acest sens Acțiunea comună 2008/124, articolul 4.

[52] A se vedea Comunicarea din 2012, citată la punctul 25 din prezentele concluzii, în special punctele 3.2-3.4 și 4.2.

[53] A se vedea raportul Curții de Conturi, citat la nota de subsol 18 din prezentele concluzii, în special punctele 92-94 și 107 și recomandarea 4.

internaționale ale Uniunii [54] prin introducerea unei dispoziții specifice, intitulată „Dispoziții legale” în decizia relevantă a Consiliului, astfel cum figurează la articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare. Prin urmare, se poate deduce din această împrejurare că s-a considerat necesar să se confere Eulex Kosovo o capacitate juridică explicită, care anterior lipsea, în special pentru a angaja personal în calitate de angajator și pentru a se apăra în justiție.

74. Considerăm că această interpretare este confirmată și de jurisprudența Curții. În special, în Hotărârea Elitaliana [55], în cadrul unei proceduri introduse înainte de adoptarea Deciziei 2014/349, Curtea a confirmat constatările Tribunalului potrivit cărora Eulex Kosovo nu avea personalitate juridică și nu exista nicio dispoziție care să fi prevăzut că poate fi parte la proceduri juridice, astfel încât nu i se poate recunoaște calitatea de organ, oficiu sau agenție în sensul articolului 263 TFUE, Comisia fiind considerată a fi singura instituție ce are calitatea de pârâtă. În consecință, în această hotărâre, Curtea a pus un accent deosebit pe lipsa capacității juridice a Eulex Kosovo ca urmare a faptului că, în Acțiunea comună 2008/124, nu exista nicio dispoziție explicită în sensul conferirii unei astfel de capacități juridice și, pe această bază, a considerat că Eulex Kosovo nu putea avea calitatea de pârâtă în procedură.

75. De asemenea, trebuie subliniat că Hotărârea H privea MPUE în Bosnia și Herțegovina și că nu exista nicio dispoziție care să îi confere capacitate juridică în decizia Consiliului de instituire a acesteia [56]. Deși Curtea nu a abordat în mod direct acest aspect, se poate deduce din faptul că nu a fost conferită în mod explicit capacitate juridică acestei misiuni că Curtea a constatat că actele atacate trebuiau să fie imputate uneia dintre instituțiile Uniunii, fără a lua în considerare această misiune în calitate de potențială pârâtă în cadrul procedurii.

76. În plus, considerăm că Hotărârea Jenkinson [57] nu susține o concluzie diferită. Aceasta s-a referit la o acțiune întemeiată în principal pe articolul 272 TFUE privind răspunderea contractuală a Uniunii, introdusă de un fost membru al personalului internațional al anumitor misiuni internaționale ale Uniunii, inclusiv Eulex Kosovo, împotriva Consiliului, a Comisiei, a SEAE și a Eulex Kosovo. Reclamantul a fost angajat în serviciul Eulex Kosovo de la 5 aprilie 2010 până la 14 noiembrie 2014, însă numai ultimul contract de muncă pentru perioada cuprinsă între 15 octombrie și 14 noiembrie 2014 conținea o clauză compromisorie atributivă de competență, în sensul articolului 272 TFUE, instanțelor Uniunii. În hotărârea sa, Curtea s-a concentrat asupra aprecierii de către Tribunal a întinderii competenței de a se pronunța asupra aspectelor contractuale ale cauzei, statuând că, în prezența unui raport de muncă ce se concretizează într-o serie de contracte de muncă succesive, faptul că contractele precedente nu conțin o clauză compromisorie nu poate opri instanțele Uniunii să țină seama, în aprecierea raporturilor existente între părți, de ansamblul contractelor încheiate. Curtea nu a abordat însă constatările

[54] A se vedea, de exemplu, Decizia 2014/447/PESC a Consiliului din 9 iulie 2014 de modificare a Deciziei 2013/354/PESC privind Misiunea de Poliție a Uniunii Europene pentru teritoriile palestiniene (EUPOL COPPS) (JO 2014, L 201, p. 28), articolul 11a, Decizia (PESC) 2015/800 a Consiliului din 21 mai 2015 de modificare și de prelungire a aplicării Deciziei 2013/233/PESC privind Misiunea de asistență a Uniunii Europene pentru gestionarea integrată a frontierelor în Libia (EUBAM Libya) (JO 2015, L 127, p. 22), articolul 12a. Trebuie remarcat faptul că, în prezent, toate cele 11 misiuni civile din cadrul PSAC în curs de desfășurare au astfel de dispoziții. A se vedea de asemenea printre altele Decizia (PESC) 2017/1869 a Consiliului din 16 octombrie 2017 privind misiunea Uniunii Europene de consiliere în sprijinul reformei sectorului de securitate din Irak (EUAM Irak) (JO 2017, L 266, p. 12), articolul 13, și Decizia (PESC) 2019/2110 a Consiliului din 9 decembrie 2019 privind misiunea de consiliere PSAC a Uniunii Europene în Republica Centrafricană (EUAM RCA) (JO 2019, L 318, p. 141), articolul 12.

[55] A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, în special punctele 58, 59 și 66). A se vedea de asemenea în această privință Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, punctele 63-65), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza SC/Eulex Kosovo (C-730/18 P, EU:C:2020:176, punctul 59).

[56] A se vedea în această privință Ordonanța din 22 iulie 2010, H/Consiliul și alții (T-271/10 R, nepublicată, EU:T:2010:315, punctul 19).

[57] C-43/17 P, EU:C:2018:531, în special punctele 15, 34 și 40-51. Cauza se află în prezent pe rolul Tribunalului (Jenkinson/Consiliul și alții, T-602/15 RENV).

Tribunalului cu privire la capacitatea juridică a Eulex Kosovo. În consecință, în opinia noastră, raționamentul Curții referitor la întinderea competenței instanțelor Uniunii în temeiul articolului 272 TFUE nu pare să poată fi transpus la problema distinctă a identității angajatorului, care nu a fost examinată în cauza respectivă [58].

77. Pe acest temei, ar trebui să se considere că articolul 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, presupune că Eulex Kosovo nu are calitatea de angajator pentru perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. În schimb, din această dispoziție rezultă că, pentru perioada care începe la 12 iunie 2014, Eulex Kosovo poate fi considerată angajatorul personalului internațional aflat în serviciul acestei misiuni și, prin urmare, poate fi ea însăși pârâtă în cadrul litigiilor privind contractele de muncă încheiate cu acest personal [59].

78. În al doilea rând, în ceea ce privește articolul 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, modul de redactare a acestei dispoziții este ambiguu în ceea ce privește aspectul dacă această dispoziție are semnificația că Eulex Kosovo răspunde, începând cu 15 iunie 2014, de plângerile și obligațiile care decurg din executarea mandatului, inclusiv atunci când actele au survenit anterior acestei date sau numai atunci când actele au survenit începând cu această dată [60].

79. În această privință, trebuie arătat că articolul 16 alineatul (4) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, care a fost inserat concomitent cu articolul 16 alineatul (5) din aceasta, precizează că Eulex Kosovo îl înlocuiește pe șeful misiunii în calitatea de responsabil pentru execuția bugetului său. În consecință, în opinia noastră, din interpretarea coroborată a celor două dispoziții reiese că articolul 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, urmărește să confirme că Eulex Kosovo răspunde de orice plângeri și obligații care decurg din propria execuție a bugetului, începând cu 15 iunie 2014. Cu toate acestea, în ceea ce privește actele din prezenta cauză, care au survenit înainte de această dată, șeful misiunii a fost cel care a executat bugetul. În consecință, în temeiul acestei dispoziții, Eulex Kosovo nu poate fi considerată angajatorul reclamanților din litigiul principal.

3. Consiliul, Comisia și SEAE

80. În cazul în care Curtea ar urma propunerea noastră potrivit căreia nici șeful misiunii, nici Eulex Kosovo nu au calitatea de angajator al reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014 și, prin urmare, nu se poate considera că au calitatea de pârât în litigiul cu care este sesizată instanța de trimitere, este necesar să se examineze dacă trebuie să se considere că Consiliul, Comisia și/sau SEAE au această calitate.

81. Potrivit argumentelor prezentate în esență de reclamanții din litigiul principal, atât Consiliul, cât și Comisia pot fi considerate angajator în împrejurările din speță, însă Consiliul, Comisia, SEAE și Eulex Kosovo nu sunt de acord cu această poziție.

[58] În această privință, trebuie subliniat că, în hotărârea pronunțată în cauza Jenkinson, Tribunalul a considerat că Eulex Kosovo are personalitate juridică și poate avea calitatea de pârâtă în cadrul procedurilor juridice în temeiul articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare. A se vedea Ordonanța din 9 noiembrie 2016, Jenkinson/Consiliul și alții (T-602/15, EU:T:2016:660, punctele 32-37).

[59] A se vedea de asemenea în această privință Heliskoski, J, „Responsibility and liability for CSDP operations", în Blockmans, S., și Koutrakos, P. (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Edward Elgar, 2018, p. 132-153, la p. 143-144.

[60] Astfel cum a arătat instanța de trimitere la punctul 80 din hotărârea sa din 1 iunie 2018, anexată la decizia de trimitere, o comparare a diferitor versiuni lingvistice ale articolului 16 alineatul (5) din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, nu aduce nicio precizare, din moment ce versiunile în limbile spaniolă, germană, engleză, franceză, italiană și neerlandeză susțin, de exemplu, fie o interpretare, fie cealaltă.

82. În opinia noastră, există indicii clare, pe baza jurisprudenței Curții și a dispozițiilor relevante ale Acțiunii comune 2008/124, că Comisia are calitatea de angajator al reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014.

83. În această privință, în Hotărârea Elitaliana[61], Curtea a constatat că, deși șeful misiunii Eulex Kosovo era desemnat prin Acțiunea comună 2008/124, înainte de modificarea sa prin Decizia 2014/349, drept responsabil pentru execuția bugetului acestei misiuni, atribuțiile șefului misiunii în domeniul bugetar și financiar erau exercitate sub supravegherea și sub autoritatea Comisiei. În consecință, Curtea a statuat că actele contestate referitoare la atribuirea unui contract de achiziții publice erau imputabile Comisiei.

84. În plus, în Hotărârea H[62], Curtea a statuat că, potrivit deciziei Consiliului privind MPUE în Bosnia și Herțegovina, deciziile în litigiu ale șefului misiunii referitoare la schimbarea repartizării unui membru al personalului detașat erau imputabile Consiliului, întrucât șeful misiunii a fost numit de COPS, care exercita controlul politic și conducerea strategică a acestei misiuni sub răspunderea Consiliului și se afla sub autoritatea comandantului operației civile, care era el însuși sub controlul COPS și era responsabil cu punerea în aplicare atât a deciziilor COPS, cât și a celor ale Consiliului. În schimb, potrivit Curții, aceste decizii nu puteau fi imputate Comisiei, întrucât Comisia nu era implicată în lanțul de comandă, iar deciziile nu priveau execuția bugetului misiunii, care impune încheierea unui contract între șeful misiunii și Comisie.

85. Împrejurările cauzei trebuie examinate în lumina jurisprudenței de mai sus.

86. În ceea ce privește SEAE, trebuie arătat că nu a fost prezentată Curții nicio informație care să demonstreze că acesta are calitatea de angajator al reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. Dimpotrivă, astfel cum a indicat SEAE, deși comandantul operației civile face parte din SEAE, SEAE nu pare să fie responsabil de aspectele legate de angajarea personalului internațional. În plus, astfel cum s-a menționat la punctul 41 din prezentele concluzii, comandantul operației civile se află sub controlul Consiliului și sub autoritatea generală a ÎR, iar nu a SEAE.

87. În ceea ce privește Consiliul, apreciem că, pe baza informațiilor de care dispune Curtea, acesta nu poate fi considerat angajatorul reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014. Desigur, având în vedere criteriile enunțate în Hotărârea H, există elemente în prezenta cauză care ar putea fi considerate ca fiind de natură să desemneze Consiliul, cu atât mai mult cu cât deciziile de restructurare a Eulex Kosovo pot avea consecințe în sensul reclasificării posturilor și a încetării contractelor de muncă ale personalului internațional. Totuși, în opinia noastră, împrejurările din Hotărârea H diferă de cele din prezenta cauză. În special, această hotărâre privea un aspect referitor la schimbarea repartizării unui membru al personalului detașat dintr-un stat membru, care, astfel cum arată Consiliul și SEAE, pare să fi fost legat de controlul politic și de conducerea strategică a misiunii sub responsabilitatea Consiliului și care nu avea nicio legătură cu execuția bugetului misiunii, care necesită încheierea unui contract între șeful misiunii și Comisie. În schimb, în speță, angajarea personalului internațional în cauză pare direct legată de execuția bugetului Eulex Kosovo, precum și de contractul încheiat între șeful misiunii și Comisie în această privință și, prin urmare, se axează pe responsabilitățile bugetare ale Comisiei. În plus, trebuie să se arate că nu a fost prezentată Curții nicio informație

[61] C-439/13 P, EU:C:2015:753, în special punctele 62-66.

[62] C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctele 65-68.

cu privire la atribuțiile îndeplinite de reclamanții din litigiul principal și niciun alt element care să permită respingerea argumentelor Consiliului potrivit cărora angajarea personalului internațional în împrejurările din prezenta cauză nu ar fi de competența sa.

88. În ceea ce privește Comisia, având în vedere Hotărârea Elitaliana și Hotărârea H, rezultă că, pe baza informațiilor prezentate Curții, aceasta poate fi considerată angajatorul reclamanților din litigiul principal în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014, pentru motivul că angajarea personalului internațional în serviciul Eulex Kosovo are legătură cu execuția bugetului acestei misiuni sub supravegherea și sub autoritatea Comisiei și că aceasta pare să fi fost responsabilă de stabilirea unor norme specifice în ceea ce privește contractele de muncă încheiate cu acest personal [63].

89. Trebuie amintit că, potrivit articolului 8 alineatul (5) și articolului 16 alineatul (4) din Acțiunea comună 2008/124, înainte de modificarea sa prin Decizia 2014/349, șeful misiunii era supus controlului și autorității Comisiei în ceea ce privește execuția bugetului Eulex Kosovo, inclusiv angajarea personalului internațional, și a semnat un contract cu Comisia în acest scop. Mai precis, potrivit sistemului întemeiat pe Comunicarea din 2009, Comisia l-a angajat, prin intermediul unui contract, pe șeful misiunii în calitate de consilier special pentru a-i încredința gestiunea bugetului misiunii, iar contractul prevedea că șeful misiunii trebuia să încheie contracte de muncă cu personalul internațional, „aplicând normele aplicabile personalului angajat sau detașat pe lângă consilierii speciali ai PESC, astfel cum figurează în prezenta comunicare” [64]. În această privință, Comunicarea din 2009 a stabilit norme specifice referitoare în special la condițiile de încadrare în muncă, precum și la drepturile și la obligațiile personalului internațional, care trebuie incluse în contractele de muncă încheiate între șeful misiunii și personalul internațional, precum norme privind durata contractului, clasificarea posturilor și reglementarea salariilor, a impozitelor și a asigurărilor sociale [65].

90. Acest lucru este ilustrat în speță de contractele din 1 februarie și din 7 iunie 2013 încheiate între MJ, în calitate de șef al misiunii, și Comisie. În special, articolul 11 alineatul (1) din contractul din 7 iunie 2013 prevede că șeful misiunii încheie contracte de muncă cu personalul pe baza normelor prevăzute de Comunicarea din 2009, iar articolul 11 alineatul (2) din acest contract precizează că durata contractelor de muncă nu poate depăși în general durata Eulex Kosovo. În plus, preambulul unui contract de muncă pe care MJ, în calitate de șef al misiunii, l-a încheiat cu unul dintre reclamanții din litigiul principal înainte de 12 iunie 2014, care a fost anexat la decizia de trimitere, precizează că Comunicarea din 2009 „stabilește condițiile de angajare a personalului internațional” și că articolul 11 alineatul (1) din contractul încheiat între Comisie și MJ în calitate de șef al misiunii îi „permite” acestuia din urmă, în calitate de consilier special, să încheie contracte de muncă în nume propriu [66].

[63] În această privință, astfel cum arată reclamanții din litigiul principal, este util să se amintească decizia Ombudsmanului European prin care s-a încheiat ancheta sa din proprie inițiativă OI/12/2010/(BEH)MMN cu privire la Consiliu, la Comisie și la SEAE din 30 august 2013, care a fost determinată de incertitudini ce decurg din structura instituțională a misiunilor internaționale ale Uniunii cu privire la instituția sau organul Uniunii care este competent să remedieze eventualele cazuri de administrare defectuoasă. În decizia respectivă, acesta a concluzionat că, având în vedere propunerea prezentată de ÎR, viitoarele plângeri vor fi adresate Comisiei, în ceea ce privește aspectele legate de execuția bugetului în misiunile civile, și ÎR/SEAE, în ceea ce privește toate celelalte acuzații de administrare defectuoasă în legătură cu misiunile PSAC.

[64] A se vedea Comunicarea din 2009, citată la punctul 20 din prezentele concluzii, punctul 3b, p. 6.

[65] A se vedea Comunicarea din 2009, citată la punctul 20 din prezentele concluzii, punctele 4 și 4a, p. 10-15.

[66] Trebuie arătat că o scrisoare de notificare adresată de șeful misiunii unuia dintre reclamanții din litigiul principal, anexată la decizia de trimitere, precizează: „La cererea Comisiei Europene, […] a avut loc o revizuire a clasificării tuturor posturilor și a fișelor postului aferente, în conformitate cu [Comunicarea din 2009].”

91. În consecință, faptul că reclamanții din litigiul principal nu au semnat contracte de muncă cu Comisia sau că, astfel cum indică Comunicarea din 2012 [67], instituția competentă a Uniunii pentru reglementarea aspectelor legate de personal este Consiliul nu infirmă această analiză, dat fiind că contractele de muncă încheiate de MJ în calitate de șef al misiunii cu reclamanții din litigiul principal par să se fi încadrat în domeniul de aplicare al Comunicării din 2009, fiind întemeiate pe norme care decurgeau din răspunderea Comisiei.

92. Pe acest temei, trebuie să se considere că Comisia are calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014 și, prin urmare, trebuie considerată a avea calitatea de pârâtă în cadrul litigiului principal.

VI. Concluzie

93. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de tribunal du travail francophone de Bruxelles [Tribunalul pentru Litigii de Muncă francofon din Bruxelles (Belgia)] după cum urmează:

Acțiunea comună 2008/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, Eulex Kosovo, înainte de modificarea sa prin Decizia 2014/349/PESC a Consiliului din 12 iunie 2014, trebuie interpretată în sensul că conferă Comisiei Europene, în ceea ce privește perioada anterioară datei de 12 iunie 2014, calitatea de angajator al personalului internațional aflat în serviciul Eulex Kosovo.

[67] A se vedea Comunicarea din 2012, citată la punctul 25 din prezentele concluzii, în special punctele 3.3 și 4.4. A se vedea de asemenea în această privință Concluziile Consiliului și ale reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului, privind instituirea unui pact privind PSAC civilă, documentul 14305/18, 19 noiembrie 2018, secțiunea II, punctul 10 litera (b), p. 7 (care enumeră, printre angajamentele Consiliului și ale statelor membre, revizuirea statutului profesional al personalului contractual internațional al misiunilor civile din cadrul PSAC).