Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 19 martie 2020[1]

Cauza C-14/19 P

Centrul Satelitar al Uniunii Europene (SATCEN)
împotriva

KF

„Competența instanțelor Uniunii – Politica externă și de securitate comună – Articolele 19 și 24 TUE – Articolele 263, 268, 270 și 275 TFUE – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Deciziile 2009/747/PESC și 2014/401/PESC ale Consiliului – Statutul personalului SATCEN – Membri ai personalului – Principiul egalității – Protecție jurisdicțională efectivă – Comisia de recurs a SATCEN – Motiv de nelegalitate – Suspendare – Procedură disciplinară – Revocare – Dreptul de a fi ascultat – Acces la dosar”

I. Introducere

1. În opinia noastră, există două puncte de importanță juridică generală în prezenta cauză care depășesc limitele acestui recurs: în primul rând, care este sfera de competență a Curții de Justiție a Uniunii Europene în domeniul politicii externe și de securitate comune (denumită în continuare „PESC”) cu privire la ceea ce am putea denumi acte obișnuite de gestionare a personalului? Sunt astfel de acte excluse de la controlul Curții în temeiul articolului 24 alineatul (1) TUE și al articolului 275 TFUE?

2. În al doilea rând, presupunând că Curtea de Justiție a Uniunii Europene are o anumită competență în ceea ce privește astfel de acte, ce presupune existența acestei competențe pentru mecanismele speciale și specifice de soluționare a litigiilor privind personalul instituite în cadrul diferitor organisme și agenții ale Uniunii precum Comisia de recurs a Centrului Satelitar al Uniunii Europene (denumit în continuare „SATCEN”)?

II. Situația de fapt și de drept

3. Situația de fapt și de drept din prezenta cauză, astfel cum rezultă din hotărârea atacată[2], poate fi rezumată după cum urmează.

1 Limba originală: engleza.

2 Hotărârea din 25 octombrie 2018, KF/SATCEN (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Centrul Satelitar al Uniunii Europene

4. SATCEN, recurentul, își are originea în Decizia Consiliului de Miniștri al Uniunii Europei Occidentale (denumită în continuare „UEO”) din 27 iunie 1991 de înființare a unui centru de exploatare a datelor satelitare, adoptată în temeiul deciziei Consiliului din 10 decembrie 1990 privind cooperarea spațială în cadrul UEO [3].

5. Prin Acțiunea comună 2001/555/PESC a Consiliului din 20 iulie 2001 [4], SATCEN a fost înființat sub forma unei agenții în cadrul Uniunii Europene care a încorporat structurile relevante ale centrului de exploatare a datelor satelitare existent al UEO. SATCEN a devenit operațional la 1 ianuarie 2002.

6. Ulterior, Consiliul a adoptat Decizia 2014/401/PESC din 26 iunie 2014 privind Centrul Satelitar al Uniunii Europene și de abrogare a Acțiunii comune 2001/555 privind înființarea Centrului Satelitar al Uniunii Europene [5], care constituie în prezent cadrul juridic aplicabil SATCEN. Din considerentul (2) și din articolul 5 din această decizie rezultă că SATCEN funcționează drept „capabilitate autonomă” și are personalitatea juridică necesară pentru îndeplinirea funcțiilor și pentru realizarea obiectivelor stabilite. Potrivit articolului 2 alineatele (1) și (3) din decizia menționată, atribuțiile principale ale SATCEN constau în susținerea procesului decizional și a acțiunilor Uniunii în cadrul politicii externe și de securitate comune (PESC) și în special în cadrul politicii de securitate și apărare comune (PSAC), furnizând, la cererea Consiliului sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „Înaltul Reprezentant”), materiale și servicii care rezultă în urma exploatării sistemelor spațiale relevante și a datelor colaterale, inclusiv a imaginilor aeriene și satelitare, precum și a serviciilor conexe.

7. Potrivit articolului 7 alineatul (3), alineatul (4) și alineatul (6) litera (e) din Decizia 2014/401, directorul SATCEN este reprezentantul legal al acestui organism și este responsabil (i) de recrutarea tuturor celorlalți membri ai personalului SATCEN și (ii) de toate problemele care privesc personalul.

8. În conformitate cu articolul 8 alineatele (1) și (3) din Decizia 2014/401, personalul SATCEN este format din agenți contractuali, numiți de directorul SATCEN, și din experți detașați. În temeiul articolului 8 alineatul (5) din această decizie, Consiliul, în cadrul Acțiunii comune 2001/555, a adoptat Decizia 2009/747/PESC din 14 septembrie 2009 privind Statutul personalului [SATCEN] (denumită în continuare „Statutul personalului SATCEN”) [6].

9. În ceea ce privește litigiile dintre SATCEN și agenții săi referitoare la chestiuni care intră sub incidența Statutului personalului SATCEN, articolul 28 alineatul (5) din Statutul personalului SATCEN prevede următoarele:

„După epuizarea posibilităților primei căi de atac (contestația administrativă internă), membrii personalului au libertatea de a căuta o soluționare înaintea Comisiei de recurs a [SATCEN].

Compoziția, modul de funcționare și procedurile specifice ale acestui organ sunt prezentate în anexa X.”

3 La 30 martie 2010, statele membre ale UEO, prin declarație comună, au luat act de dizolvarea acestei organizații începând de la 30 iunie 2011, în special ca urmare a faptului că „[i]ntrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona marc[a] începutul unei noi etape pentru securitatea și apărarea europene”.

4 JO 2001, L 200, p. 5, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 151.

5 JO 2014, L 188, p. 73.

6 JO 2009, L 276, p. 1. Aceste reglementări, aplicabile în cazul de față *ratione temporis*, au fost ulterior înlocuite, începând cu 1 iunie 2017, prin Decizia (PESC) 2017/824 a Consiliului din 15 mai 2017 privind Statutul personalului Centrului Satelitar al Uniunii Europene (JO 2017, L 123, p. 7).

10. Articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN prevede:

„Deciziile Comisiei de recurs sunt obligatorii pentru ambele părți. Niciun recurs nu va fi posibil pentru acestea. Comisia de recurs poate:

(a) anula sau confirma deciziile reclamate;

(b) ordona [SATCEN] să repare orice pagubă materială suferită de membrul personalului începând cu ziua în care decizia anulată a început să producă efecte;

(c) să decidă că [SATCEN] trebuie să ramburseze, în limitele care vor fi fixate de comisia de recurs, cheltuielile justificate efectuate de solicitant […]”

11. Punctul 1 din anexa X la Statutul personalului SATCEN prevede:

„[…] Comisia de recurs are autoritatea de a soluționa litigiile rezultate în urma încălcării prezentului statut sau a contractelor prevăzute la articolul 7 din Statutul personalului. În acest scop, comisia are competență judiciară în ceea ce privește recursurile intentate de membrii personalului în funcție sau de foștii membri ai personalului sau de către reprezentanții sau urmașii acestora împotriva unei decizii a directorului.”

B. Situația de fapt și deciziile atacate

12. Intimata din prezentul recurs a fost recrutată de SATCEN ca agent contractual începând de la 1 august 2009, pentru o perioadă de trei ani, în vederea ocupării funcției de șef al diviziei administrative. La finalul perioadei sale de probă, la 31 ianuarie 2010, intimata a fost confirmată în funcție de directorul SATCEN, care a arătat în această privință că intimata „lucr[a] cu tact și diplomație, făcând totodată uz de fermitate în comunicarea deciziilor sale”.

13. În cadrul evaluării anuale aferente anului 2010, intimata a făcut obiectul unui raport de evaluare întocmit de directorul adjunct al SATCEN la data de 28 martie 2011, potrivit căruia s-a apreciat că performanța sa globală este insuficientă și i s-a acordat nota cea mai mică. Intimata a contestat aceste concluzii și modul în care s-a desfășurat evaluarea.

14. La 27 martie 2012, în cadrul evaluării anuale aferente anului 2011, directorul adjunct al SATCEN a reținut o evoluție pozitivă a intimatei în raport cu anul precedent și a considerat că performanța sa globală era bună, ținând seama de eforturile pe care le-a făcut. La 24 mai 2012, contractul intimatei a fost prelungit pentru o durată de patru ani, până la 31 iulie 2016.

15. În cadrul evaluării anuale aferente anului 2012, directorul SATCEN, prin nota internă din 17 octombrie 2012, l-a însărcinat pe directorul adjunct cu strângerea de informații de la personal privind comportamentul adecvat și relațiile umane în cadrul SATCEN, urmând să se acorde o atenție specială situației agenților care aveau responsabilități de conducere, în special șefii de divizie, în scopul identificării, dacă era cazul, a unor potențiale situații de presiune psihologică sau de hărțuire care puteau conduce, printre subordonații lor, la anxietate, la o pierdere a stimei de sine, la o pierdere a motivației și chiar la plânsete.

16. La 14 noiembrie 2012, 12 agenți ai SATCEN au adresat directorului și directorului adjunct o plângere având ca obiect denunțarea „situației dificile cu care se confrunt[au] de mai mult de trei ani pentru a[-și] îndeplini activitatea profesională în mod normal”, precizând că această situație „rezult[a] din comportamentul și din conduita șefului diviziei administrative, [intimata]”.

17. La începutul anului 2013, directorul adjunct al SATCEN a dat curs notei interne sus-menționate, trimițând către 40 de agenți ai SATCEN, care făceau parte din mai multe divizii, un chestionar prin care le solicita, prin intermediul unor întrebări cu variante multiple de răspuns, să evalueze relațiile umane cu șeful lor de divizie. Prin nota internă din 7 martie 2013, directorul adjunct al SATCEN l-a informat pe directorul SATCEN că, ținând seama de răspunsurile la acest chestionar, „e[ra] clar că exist[a] o problemă reală în privința relațiilor umane cu șeful diviziei administrative, [intimata], având în vedere răspunsurile negative generale ale personalului diviziei administrative”.

18. Prin nota internă din data de 8 martie 2013, directorul SATCEN a solicitat directorului adjunct al SATCEN, în temeiul articolului 27 din Statutul personalului SATCEN, să inițieze o anchetă administrativă împotriva intimatei.

19. Ancheta administrativă a constat în trimiterea, la 12 iunie 2013, a unui chestionar cu variante multiple de răspuns către 24 de agenți ai SATCEN, prin care se urmărea să se determine dacă ei s-au confruntat sau nu cu anumite tipuri de comportamente din partea intimatei și dacă au constatat anumite consecințe asupra lor înșiși sau asupra altor agenți care să rezulte din comportamentele în discuție. De asemenea, chestionarele invitau agenții să depună orice mărturie sau să aducă orice element de probă pentru confirmarea răspunsurilor acestora. Din 24 de agenți interogați, 6 nu au răspuns.

20. Între timp, drept răspuns la evaluarea sa anuală aferentă anului 2012, potrivit căreia performanța sa globală a fost din nou considerată insuficientă, intimata, prin scrisoarea din 20 martie 2013, pe de o parte, a contestat evaluarea menționată și, pe de altă parte, a solicitat directorului SATCEN să ia măsurile necesare pentru a pune capăt situației de hărțuire în privința sa.

21. La 2 iulie 2013, directorul adjunct al SATCEN și-a finalizat ancheta. Potrivit raportului de anchetă, intimata a avut un comportament „intenționat, repetitiv, durabil sau sistematic […] [prin care a urmărit] să discrediteze sau să denigreze persoanele în cauză”, „aceste comportamente atribuite [intimatei] [fiind] confirmate și, având în vedere natura, frecvența și efectul lor asupra anumitor membri ai personalului, caracteriz[ând] o hărțuire morală”. La 3 iulie 2013, directorul SATCEN a informat-o pe intimată cu privire la concluziile raportului de anchetă administrativă și a convocat-o la o întrevedere la 5 iulie 2013.

22. La 5 iulie 2013, directorul SATCEN a luat act de faptul că, la finalul anchetei sale, directorul adjunct al SATCEN a ajuns la concluzia că comportamentele reproșate intimatei erau confirmate și constituiau hărțuire morală, ținând seama de natura, de frecvența și de efectul lor asupra anumitor agenți ai SATCEN. Pe baza acestor motive și după ascultarea intimatei în aceeași zi, el a decis, pe de o parte, deschiderea unei proceduri disciplinare împotriva intimatei înaintea Comisiei de disciplină (denumită în continuare „decizia de deschidere a unei proceduri disciplinare”) și, pe de altă parte, suspendarea din funcție a acesteia cu menținerea remunerației (denumită în continuare „decizia de suspendare”).

23. La 28 august 2013, intimata l-a sesizat pe directorul SATCEN cu o reclamație administrativă, printre altele împotriva deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare, a deciziei de suspendare și a deciziei prin care directorul SATCEN ar fi respins în mod implicit cererea sa de asistență pentru o pretinsă hărțuire morală.

24. Prin scrisoarea din 4 octombrie 2013, directorul SATCEN a respins reclamația administrativă formulată de intimată la 28 august 2013.

25. La 25 octombrie 2013, directorul SATCEN a sesizat Comisia de disciplină cu un raport pe care i l-a transmis și intimatei, în conformitate cu articolul 10 din anexa IX la Statutul personalului SATCEN.

26. La 1 noiembrie 2013, intimata a transmis o scrisoare președintelui Comisiei de disciplină, solicitându-i acordarea unui termen de cel puțin 45 de zile pentru a-și pregăti apărarea. Ea a solicitat de asemenea copia tuturor documentelor utilizate în ancheta administrativă, convocarea în fața Comisiei de disciplină a celor 12 agenți care semnaseră plângerea împotriva ei la 14 noiembrie 2012 și a celor 18 agenți care completaseră chestionarul cu variante multiple de răspuns în cadrul anchetei administrative și, în sfârșit, comunicarea identității celor 6 agenți care refuzaseră să răspundă la acest chestionar.

27. Prin scrisoarea din 21 noiembrie 2013, șeful administrației SATCEN a refuzat ca intimata să aibă acces la e-mailurile sale și la alte documente din calculatorul său, precum și la telefonul său mobil profesional.

28. Prin scrisoarea din 28 noiembrie 2013, președintele Comisiei de disciplină a informat-o pe intimată cu privire la organizarea unei audieri în fața Comisiei de disciplină la data de 13 sau de 14 ianuarie 2014. Prin același e-mail, i-a solicitat să transmită observațiile sale scrise Comisiei de disciplină cu cel puțin o săptămână înaintea organizării audierii. Intimata a comunicat observațiile sale scrise la 21 decembrie 2013.

29. La 2 decembrie 2013, intimata a introdus recurs în fața Comisiei de recurs, pe de o parte împotriva deciziei directorului SATCEN din 4 octombrie 2013 de respingere a reclamației sale împotriva deciziilor de suspendare, de deschidere a unei proceduri disciplinare și de respingere a cererii de asistență și, pe de altă parte, împotriva deciziei din 21 noiembrie 2013 menționate la punctul 27 de mai sus.

30. Prin scrisoarea din 9 decembrie 2013, intimata a solicitat președintelui Comisiei de disciplină amânarea audierii. De asemenea, a indicat numele a 13 martori a căror convocare o solicita. Prin scrisoarea din 16 decembrie 2013, președintele Comisiei de disciplină a menținut data audierii la 13 sau la 14 ianuarie 2014 și a informat-o pe intimată cu privire la decizia sa de a audia doi dintre martorii pe care îi solicita.

31. La 17 decembrie 2013, intimata a adresat directorului SATCEN o reclamație împotriva deciziei Comisiei de disciplină din 16 decembrie 2013.

32. În urma audierii care a avut loc la 13 ianuarie 2014, Comisia de disciplină a emis un aviz motivat la 4 februarie 2014, potrivit căruia, pe de o parte, a considerat în unanimitate că intimata nu își respectase obligațiile profesionale și, pe de altă parte, a recomandat ca aceasta să fie retrogradată cu cel puțin două grade, pentru a nu mai ocupa un post cu responsabilități manageriale.

33. După ascultarea intimatei la 25 februarie 2014, directorul SATCEN, la 28 februarie 2014, a revocat-o pe aceasta pentru motive disciplinare, decizia începând să producă efecte în termen de o lună de la această dată (denumită în continuare „decizia de revocare”), reținând următoarele:

„Ținând seama de gravitatea abaterii dumneavoastră astfel cum reiese din raportul directorului în atenția Comisiei de disciplină, confirmată de avizul motivat al Comisiei de disciplină, de imposibilitatea de a vă reclasa la nivelul și la responsabilitatea propuse în avizul Comisiei de disciplină și de refuzul dumneavoastră de a recunoaște că comportamentul dumneavoastră era necorespunzător, am decis, în conformitate cu articolul 7 din anexa IX [la Statutul personalului SATCEN] să vă aplicăm următoarea sancțiune:

– revocarea, care determină încetarea contractului dumneavoastră cu SATCEN.

Contractul [dumneavoastră] va lua sfârșit, în temeiul articolului 7 alineatul (3) litera (a) punctul (vii) din [Statutul personalului SATCEN], în termen de o lună de la notificarea acestei decizii.”

34. Decizia de revocare a făcut obiectul unei reclamații administrative din partea intimatei la 17 aprilie 2014, respinsă prin decizia directorului SATCEN din 4 iunie 2014. La 12 iunie 2014, intimata a contestat decizia de revocare în fața Comisiei de recurs.

35. Prin decizia din 26 ianuarie 2015 (denumită în continuare „decizia Comisiei de recurs"), notificată intimatei la 23 martie 2015, Comisia de recurs a respins concluziile intimatei prin care se solicita anularea deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare și a deciziei de suspendare. Pe de altă parte, după ce a respins toate motivele invocate de intimată împotriva deciziei de revocare, Comisia de recurs a anulat în parte decizia menționată, numai în măsura în care data de la care produce efecte fusese stabilită la 31 martie 2014, iar nu la 4 aprilie 2014.

III. Hotărârea atacată și procedura în fața Curții

36. La 28 mai 2015, intimata a introdus o acțiune în fața Tribunalului constând într-o cerere de anulare și o cerere de despăgubire. În temeiul articolului 263 TFUE, intimata a solicitat (i) anularea deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare, a deciziei de suspendare, a deciziei de revocare, a deciziei prin care directorul SATCEN a respins în mod implicit cererea sa de asistență pentru o pretinsă hărțuire morală și a deciziei Comisiei de recurs (denumite în continuare, împreună, „deciziile atacate"), (ii) dacă este cazul, anularea deciziei directorului SATCEN din 4 octombrie 2013 de respingere a reclamației sale împotriva deciziei de respingere a cererii sale de asistență, a deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare și a deciziei de suspendare, precum și a deciziei directorului SATCEN din 4 iunie 2014 de respingere a reclamației sale împotriva deciziei de revocare. În temeiul articolului 268 TFUE, intimata a solicitat despăgubiri pentru prejudiciul pe care l-ar fi suferit. De asemenea, aceasta a susținut că SATCEN trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată majorate cu dobânzi.

37. În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat mai întâi că este competent să se pronunțe asupra litigiului. Această competență rezultă, în ceea ce privește controlul legalității deciziilor atacate, din articolul 263 TFUE și, în ceea ce privește concluziile privind angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, din articolul 268 TFUE coroborat cu articolul 340 al doilea paragraf TFUE, cu luarea în considerare a articolului 19 alineatul (1) TUE și a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta")[7]. În continuare, Tribunalul a respins excepțiile de inadmisibilitate invocate de SATCEN în temeiul existenței unui raport de muncă cu caracter contractual între intimată și SATCEN[8]. Tribunalul a admis apoi excepțiile de inadmisibilitate invocate de SATCEN cu privire la cererea de anulare a deciziei de respingere a cererii de asistență (întrucât intimata nu a respectat procedura administrativă prealabilă) și a deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare (aceasta fiind doar un act pregătitor)[9]. În sfârșit, Tribunalul a considerat admisibile argumentele întemeiate pe nelegalitatea procedurii în fața Comisiei de disciplină[10].

38. În ceea ce privește fondul litigiului, Tribunalul a admis mai întâi excepția de nelegalitate invocată de intimată împotriva articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN, declarând această dispoziție inaplicabilă în speță. Pe această bază, Tribunalul a decis că „decizia Comisiei de recurs, adoptată în temeiul competențelor pe care i le conferea această dispoziție, este lipsită de temei juridic, astfel încât trebuie anulată, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive invocate de

7 Punctele 80-114 din hotărârea atacată.

8 Punctele 118-132 din hotărârea atacată.

9 Punctele 133-138 și, respectiv, 139-143 din hotărârea atacată.

10 Punctele 144-150 din hotărârea atacată.

reclamantă împotriva deciziei Comisiei de recurs”[11]. În continuare, Tribunalul a anulat decizia de revocare[12] și decizia de suspendare[13], întrucât a constatat că, în desfășurarea anchetei administrative referitoare la intimată, SATCEN a încălcat (i) obligația de a conduce ancheta cu atenție și cu imparțialitate și (ii) dreptul intimatei de a fi ascultată și de a avea acces la dosar.

39. Tribunalul a analizat ulterior concluziile în despăgubire prezentate de intimată. În primul rând, Tribunalul a declarat că nu îi poate acorda intimatei despăgubiri pentru prejudiciul material pe care aceasta pretinde că l-a suferit, întrucât ar fi prematur să procedeze astfel „fără să cunoască măsurile luate de SATCEN în vederea executării […] hotărâri[i Tribunalului]”. În al doilea rând, Tribunalul a decis să acorde *ex æquo et bono* o despăgubire de 10 000 de euro pentru prejudiciul moral suferit de intimată ca urmare a stării sale de incertitudine cu privire la faptele care îi erau reproșate și a atingerii deosebit de grave aduse onorabilității și reputației profesionale a acesteia[14].

40. Pe această bază, hotărârea atacată: (i) a anulat decizia Comisiei de recurs, (ii) a anulat decizia de suspendare, (iii) a anulat decizia de revocare, (iv) a obligat SATCEN la plata către intimată a sumei de 10 000 de euro pentru repararea prejudiciului moral suferit, (v) a respins în rest acțiunea, (vi) a obligat SATCEN să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de intimată, și (vii) a obligat Consiliul să suporte propriile cheltuieli de judecată.

41. În recursul său în fața Curții, introdus la 10 ianuarie 2019, SATCEN solicită Curții anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunii formulate de intimată și obligarea intimatei la plata cheltuielilor de judecată. Consiliul a intervenit în sprijinul concluziilor formulate de SATCEN.

42. La rândul său, intimata solicită Curții respingerea recursului și obligarea SATCEN la plata cheltuielilor de judecată.

43. Părțile și-au prezentat punctele de vedere în cadrul ședinței în fața Curții care a avut loc la 4 decembrie 2019.

IV. Apreciere

44. SATCEN invocă patru motive de recurs. Primul și al doilea motiv sunt îndreptate împotriva concluziilor Tribunalului cu privire la competența sa de a soluționa cauza și admisibilitatea cererilor intimatei. Al treilea și al patrulea motiv privesc constatările de fond ale Tribunalului.

45. Vom începe analiza cu primul și al doilea motiv de recurs ale SATCEN. Considerăm că aceste motive pot fi tratate cel mai bine împreună, întrucât sunt strâns legate. Ambele urmăresc să demonstreze, folosind argumente care se suprapun în mare parte, că nu există niciun temei în tratatele Uniunii pentru constatările Tribunalului cu privire la competența sa de a se pronunța asupra cererilor prezentate de intimată.

11 Punctele 160 și 161 din hotărârea atacată.

12 Punctele 168-231 din hotărârea atacată.

13 În special punctele 232-241 din hotărârea atacată.

14 Punctele 242-261 din hotărârea atacată.

A. Primul și al doilea motiv de recurs

1. Argumentele părților

46. În primul rând, SATCEN critică hotărârea atacată pentru că a concluzionat, la punctele 80-114, că Tribunalul are competența să se pronunțe asupra tuturor capetelor de cerere prezentate de intimată. SATCEN susține pe de o parte că, în lumina principiului atribuirii, pentru a se reține competența Curții de Justiție a Uniunii Europene, trebuie să existe o dispoziție expresă în acest sens. Cu toate acestea, nu există o astfel de prevedere în prezenta cauză. Pe de altă parte, astfel cum a reținut Curtea în Hotărârea Elitaliana [15], Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă atunci când decizia atacată afectează bugetul Uniunii. Cu toate acestea, bugetul SATCEN este format doar din contribuții din partea statelor membre. De asemenea, potrivit SATCEN, Tribunalul nu poate presupune că are competență numai pe baza principiului egalității de tratament, prin compararea membrilor personalului cu alte categorii de personal.

47. În al doilea rând, SATCEN susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat, la punctele 118-123 din hotărârea atacată, că acțiunea în anulare a intimatei se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 263 TFUE și că acțiunea acesteia în răspundere extracontractuală se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 268 TFUE. În special, SATCEN susține că intimata, în calitate de membru al personalului SATCEN, nu poate fi considerată un „terț” în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE. În plus, potrivit SATCEN, hotărârea pronunțată în cauza H/Consiliul și alții [16] nu poate fi aplicată prin analogie, întrucât prezenta cauză privește un agent contractual, iar nu un agent detașat de un stat membru sau de o instituție a Uniunii.

48. În al treilea rând, SATCEN susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctele 124-132 din hotărârea atacată, prin respingerea excepției de inadmisibilitate întemeiate pe natura contractuală a litigiului. Ca urmare a naturii contractuale a relației dintre intimată și SATCEN și în măsura în care articolul 270 TFUE nu este aplicabil în prezenta cauză, în opinia SATCEN, competența Curții de Justiție a Uniunii Europene ar putea rezulta numai dintr-o clauză compromisorie conținută în contract, în conformitate cu articolul 272 TFUE. Cu toate acestea, nicio clauză de arbitraj nu a fost inclusă în contractul intimatei cu SATCEN.

49. Consiliul susține argumentele SATCEN.

50. Intimata consideră în schimb că aceste argumente sunt neîntemeiate. În opinia sa, Tribunalul a reținut în mod corect că are competența de a se pronunța cu privire la toate cererile depuse de aceasta și cu privire la admisibilitatea acestor cereri.

2. Competență (nr. 1): domeniul de aplicare al derogării PESC

51. Pentru a analiza argumentele invocate de SATCEN, considerăm că este util să începem cu câteva observații generale cu privire la întinderea competenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în domeniul PESC, în lumina articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE.

15 Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (denumită în continuare Hotărârea „Elitaliana”).
16 Hotărârea din 19 iulie 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (denumită în continuare Hotărârea „H/Consiliul și alții”).

a) Situația actuală

52. Articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE exclud competența Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește dispozițiile referitoare la PESC și actele adoptate pe baza acestor dispoziții, cu două excepții. Ambele dispoziții au făcut obiectul mai multor hotărâri ale Curții. În contextul prezentei proceduri, următoarele hotărâri au o importanță deosebită.

53. În Hotărârile Mauritius [17] și Tanzania [18], Curtea a decis printre altele că poate verifica dacă un acord internațional referitor la PESC a fost negociat și încheiat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 218 TFUE. Astfel, întrucât această procedură este prevăzută într-o dispoziție care nu privește PESC, Curtea are competența de a se pronunța asupra unor presupuse erori procedurale care au dus la încălcarea acesteia.

54. În Hotărârea Elitaliana, Curtea a reținut că are competență în ceea ce privește o acțiune în anulare introdusă împotriva unei decizii adoptate de o misiune civilă din cadrul PESC privind atribuirea unui contract de achiziții publice care a generat cheltuieli în sarcina bugetului Uniunii, pe baza unei presupuse încălcări a legislației Uniunii în materie de achiziții publice. Contractul era guvernat de Regulamentul financiar [19], un instrument juridic care nu privește PESC.

55. În Hotărârea Rosneft [20], Curtea a statuat că articolele 19, 24 și 40 TUE, articolul 275 TFUE și articolul 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar, conform articolului 267 TFUE, cu privire la validitatea unui act adoptat în temeiul unor dispoziții referitoare la PESC privind măsuri restrictive, în măsura în care cererea de decizie preliminară privește fie controlul respectării articolului 40 TUE de către această decizie, fie controlul legalității măsurilor restrictive luate împotriva persoanelor fizice sau juridice.

56. În sfârșit, în Hotărârea H/Consiliul și alții, Curtea a decis că Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competența să soluționeze o acțiune în anulare îndreptată împotriva deciziilor adoptate de șeful unei misiuni din cadrul PESC privind transferul unui membru al personalului, detașat dintr-un stat membru, de la un birou al misiunii la altul. Este important de menționat că Curtea a precizat în mod clar că este competentă și în ceea ce privește actele care au atât elemente care țin de PESC, cât și elemente care nu țin de PESC („decizii cu conținut dublu”) [21].

57. Principalele principii care decurg din aceste cauze sunt următoarele.

58. În primul rând, întrucât articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE introduc o derogare (denumită în continuare „derogarea privind PESC”) de la regula competenței generale prevăzute la articolul 19 TUE, care conferă Curții de Justiție a Uniunii Europene competența de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și în aplicarea tratatelor, aceste dispoziții trebuie interpretate strict.

59. În al doilea rând, chiar dacă un act al Uniunii poate avea legătură cu PESC sau poate fi chiar adoptat într-un „context al PESC”, atât timp cât actul are la bază un temei juridic (de fond sau de procedură) care nu este legat de PESC, instanțele Uniunii au competența să controleze respectarea dispozițiilor relevante care nu privesc PESC.

17 Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Hotărârea din 14 iunie 2016, Parlamentul/Consiliul (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 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).

20 Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (denumită în continuare Hotărârea „Rosneft”).

21 A se vedea Hotărârea H/Consiliul și alții, punctele 54 și 55.

60. În al treilea rând, competența Curții de Justiție a Uniunii Europene nu este exclusă cu privire la actele adoptate de instituțiile sau de organismele Uniunii, precum actele de gestionare a personalului, doar pentru că acestea sunt adoptate pe baza dispozițiilor din cadrul PESC.

61. Astfel, atunci când sunt interpretate coroborat, aceste principii indică faptul că, pentru a se încadra în domeniul de aplicare al derogării privind PESC, un act al Uniunii trebuie să îndeplinească două cerințe. În primul rând, acesta trebuie să se bazeze *în mod formal* pe dispozițiile PESC. În al doilea rând, actul trebuie de asemenea să corespundă, în ceea ce privește *conținutul* său sau *pe fond*, unei măsuri din cadrul PESC.

62. Prima dintre aceste cerințe rezultă din modul de redactare a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE. Este adevărat că a doua cerință nu este menționată în mod expres la aceste dispoziții. De asemenea, este adevărat că introducerea treptată a unei astfel de cerințe suplimentare pe cale jurisprudențială a însemnat că domeniul de aplicare al derogării privind PESC s-a restrâns, astfel încât unele acte care par să se încadreze în derogarea respectivă, cel puțin într-o interpretare mai formală a tratatelor, fiind supuse controlului.

63. Cu toate acestea, considerăm că această evoluție este pe deplin corectă. Înainte de a descrie criteriile de interpretare a celei de a doua cerințe, vom explica de ce o interpretare sistemică, istorică și teleologică a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE susține direcția adoptată de Curte.

b) Elementele relevante pentru interpretarea corespunzătoare a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE

64. Atunci când sunt analizate în lumina peisajului constituțional al Uniunii Europene, nu este deloc anormal ca articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE să facă obiectul unei interpretări restrictive.

65. În primul rând, nu trebuie ignorat că, deși PESC este un domeniu care face obiectul unor „norme și proceduri speciale”[22], acesta este, de asemenea, o parte integrantă a dreptului Uniunii. Absența competenței în domeniul PESC nu înseamnă absența oricărui criteriu de fond. Pentru început, acțiunea externă a Uniunii, indiferent dacă este în contextul PESC sau al altor politici, este ghidată de același set de principii și obiective[23]. Uniunea trebuie să „asigur[e] coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe, *precum și* între acestea și celelalte politici ale sale”[24].

66. Mai important, actele adoptate în cadrul PESC trebuie, în mod cert, să respecte principiile generale de drept al Uniunii, inclusiv drepturile fundamentale consacrate în cartă. Într-adevăr, articolul 51 alineatul (1) din cartă adoptă o *definiție instituțională* a domeniului de aplicare al instrumentului respectiv în ceea ce privește acțiunile Uniunii: carta se aplică ori de câte ori acționează o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii. Articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE nu pun sub semnul întrebării această afirmație: acestea introduc o excepție de la controlul judiciar din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene, dar nu exclud aplicabilitatea cartei sau, de altfel, a altor dispoziții de drept primar. Astfel, în pofida limitărilor semnificative în ceea ce privește accesul la justiție în cazul actelor din cadrul PESC, ceea ce l-a determinat pe avocatul general Wahl să facă referire la PESC ca fiind o *lex imperfecta*[25], chiar și pentru asemenea acte există reguli aplicabile. *Lex imperfecta* nu înseamnă *absentia legis*.

22 Articolul 24 alineatul (1) TUE.

23 A se vedea articolul 21 alineatele (1) și (2) TUE. A se vedea, în termeni mai generali, articolul 7 TFUE.

24 Articolul 21 alineatul (3) TUE (sublinierea noastră).

25 A se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punctul 45).

67. În al doilea rând, pornind de la hotărârea de principiu pronunțată în cauza Les Verts I [26], Curtea a afirmat constant că (actuala) Uniune Europeană este o comunitate de drept și că tratatele au stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri, menit să încredințeze Curții de Justiție a Uniunii Europene controlul legalității actelor instituțiilor. În prezent, statul de drept nu este inclus doar printre valorile fondatoare ale Uniunii enunțate la articolul 2 TUE, ci, în conformitate cu articolele 21 și 23 TUE, este menționat și ca unul dintre principiile directoare ale acțiunii externe a Uniunii, inclusiv în domeniul specific al PESC.

68. Astfel cum a subliniat în mod regulat Curtea, existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui stat de drept [27]. În special, sistemul tratatului este în sensul de a deschide calea acțiunii directe împotriva *tuturor dispozițiilor* adoptate de instituții și care vizează producerea unui efect juridic [28].

69. Acestea fiind spuse, este cert, așa cum susține SATCEN, că, în lumina articolului 13 alineatul (2) TUE și a articolului 51 alineatul (2) din cartă, articolul 47 din cartă nu poate crea o competență pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene atunci când tratatele o exclud [29]. Cu toate acestea, așa cum a subliniat în mod corect Tribunalul la punctul 85 din hotărârea atacată, principiul protecției jurisdicționale efective presupune ca excluderea competenței instanțelor Uniunii în domeniul PESC să fie interpretată în mod restrictiv [30]. În termeni simpli, articolul 47 din cartă nu permite Curții să rescrie tratatele, dar impune Curții să interpreteze dispozițiile existente astfel încât acestea să își poată atinge întregul potențial de a oferi protecție judiciară oricărei persoane care este vizată de acte ale instituțiilor sau ale organismelor Uniunii.

70. În al treilea rând, jurisprudența recentă a Curții confirmă foarte clar că, indiferent de regimul juridic în care își desfășoară activitatea, instituțiile Uniunii sunt în principiu supuse controlului judiciar. În conformitate cu articolul 19 TUE, revine în general Curții de Justiție a Uniunii Europene obligația să îndeplinească această sarcină pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și în aplicarea tratatelor.

71. Astfel, de exemplu, în Hotărârea Florescu [31], Curtea a constatat că un memorandum de înțelegere încheiat în anul 2009 de Comisia Europeană (în numele Comunității Europene de la vremea respectivă) și România trebuia considerat un act al instituțiilor în scopul articolului 267 TFUE, în pofida naturii *sui generis* a acestuia. În Hotărârea James Elliot Construction [32], Curtea a ajuns la concluzia că avea competența să pronunțe o hotărâre preliminară cu privire la interpretarea unor standarde tehnice armonizate (denumite în continuare „STA”), în pofida faptului că STA nu constituie acte obligatorii, ci documente în vederea utilizării voluntare și sunt adoptate în mod formal de organisme private. Curtea a constatat că STA produc efecte juridice, iar Comisia a fost implicată în procesul adoptării și al punerii în aplicare a acestora. În continuare, în Hotărârea Ledra [33], Curtea a constatat că o conduită nelegală din partea instituțiilor Uniunii care acționează în afara cadrului Uniunii pot da naștere unei acțiuni în despăgubire pentru răspundere extracontractuală în temeiul articolelor 268 și 340 TFUE.

26 Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23) (denumită în continuare Hotărârea „Les Verts I”). Mai recent, a se vedea Hotărârea din 5 noiembrie 2019, ECB și alții/Trasta Komercbanka și alții (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 54 și jurisprudența citată).

27 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 95 și jurisprudența citată).

28 A se vedea printre altele Hotărârea Les Verts I, punctul 24, și Hotărârea Elitaliana, punctul 67.

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctul 44). A se vedea mai recent Hotărârea Rosneft, punctul 74.

30 În acest sens, a se vedea de asemenea Hotărârea Rosneft, punctul 74.

31 Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Hotărârea din 27 octombrie 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701).

72. În al patrulea rând, o analiză istorică a articolului 24 alineatul (1) TUE și a articolului 275 TFUE nu susține o interpretare a acestor dispoziții care să depășească ceea ce este strict necesar pentru a păstra specificul PESC. Derogarea privind PESC este menită să protejeze „echilibrul instituțional” specific căutat de autorii tratatelor cu privire la această politică [34]. Ca urmare a naturii sale eminamente politice, s-a decis că definirea și punerea în aplicare a PESC revin în principal în sarcina Consiliului European și a Consiliului, iar punerea în aplicare a acesteia revine în sarcina Înaltului Reprezentant și a statelor membre [35]. În plus, s-a considerat de asemenea că noile dispoziții PESC, deși sunt integrate în mod oficial în tratatele TUE, nu ar trebui să „aduc[ă] atingere responsabilităților statelor membre, în forma lor actuală, în ceea ce privește formularea și exercitarea politicii lor externe” [36].

73. În lumina considerațiilor precedente, domeniul de aplicare restrâns acordat derogării privind PESC este în concordanță cu o serie de principii constituționale esențiale ale Uniunii Europene. Ne vom referi în continuare la ce ar putea însemna aceste principii în termeni concreți.

c) Conținut care privește cu adevărat PESC?

74. Articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE sunt expresii ale unui „excepționalism bazat pe conținut”: autorii tratatelor au considerat că problemele privind PESC sunt esențialmente politice și, în consecință, nu pot fi supuse controlului judiciar. În acest context, nu trebuie trecut cu vederea că, prin însăși natura sa, PESC este o politică operațională: una prin care Uniunea își urmărește obiectivele (definite în linii mari) prin intermediul unei serii de acțiuni (definite în linii mari), în principal cu caracter executiv și politic [37].

75. Astfel cum rezultă destul de clar din dispozițiile din Titlul V, Capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (și în special articolul 25 TUE), normele și actele din cadrul PESC sunt destinate în principal să guverneze conduita instituțiilor și a organismelor Uniunii, pe de o parte, și a statelor membre, pe de altă parte. Actul „tipic” din cadrul PESC nu are scopul de a crea drepturi și obligații pentru particulari [38].

76. Pe această bază, autorii tratatelor au decis că orice dispută cu privire la aplicarea acestor dispoziții trebuie soluționată la nivel politic, fără implicarea instanțelor. Privit din această perspectivă, faptul că particularii nu pot contesta legalitatea măsurilor din cadrul PESC în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene nu ar trebui să creeze o lacună semnificativă în sistemul juridic al Uniunii.

77. În consecință, stabilirea faptului dacă Curtea este „implicată sau exclusă” dintr-o anumită problemă ar trebui să urmeze îndeaproape logica ce stă la baza alegerilor pe care tocmai le-am prezentat, făcute de autorii tratatelor. În concordanță cu această abordare, derogarea privind PESC nu poate fi interpretată ca referindu-se la acte care, deși au legătură cu PESC sau chiar sunt adoptate formal în cadrul PESC, nu sunt imediat sau direct preocupate de definirea, de punerea în aplicare sau de executarea acestei politici. Cu alte cuvinte, în cazul în care legătura dintre un act al Uniunii și o acțiune sau o operațiune referitoare la politica externă a Uniunii sau la securitatea Uniunii este doar

34 A se vedea de exemplu Convenția Europeană Cercul de discuții cu privire la Curtea de Justiție, „Raport suplimentar cu privire la controlul judiciar referitor la politica externă și de securitate comună” (CONV689/1/03REV1), punctul 5. În termeni mai generali, cu privire la geneza acestor dispoziții, cu trimiteri la actele pregătitoare relevante, a se vedea Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 311-322, sau Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy”, în *Europe and the World: A law review*, vol. 2(1):3, UCL Press, 2018, p. 2-5.

35 Articolul 24 alineatul (1) și articolul 26 TUE.

36 A se vedea Declarația numărul 13 („Declarația cu privire la politica externă și de securitate comună”), anexată la Tratatul de la Lisabona.

37 Pentru această expresie, a se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punctul 59).

38 A se vedea de exemplu articolul 24 alineatul (1) TUE: „Adoptarea de acte legislative este exclusă”.

indirectă, excluderea competenței Curții de Justiție a Uniunii Europene ar fi greu de justificat. În aceste cazuri, o intervenție a instanțelor Uniunii nu ar fi susceptibilă să restricționeze (sau, cel puțin, ar fi prea puțin susceptibilă să restricționeze) spațiul de manevră de care instituțiile Uniunii și statele membre trebuie să beneficieze atunci când acționează în domeniul PESC.

78. În plus, putem adăuga că competențele (limitate) ale Curții de Justiție a Uniunii Europene de a controla legalitatea anumitor acte adoptate formal în cadrul PESC nu implică în niciun caz că instanțele Uniunii pot să examineze (sau, de altfel, sunt dispuse să controleze) opțiuni de politică externă sau de securitate care sunt eminamente politice. Indiferent de problema dacă articolul 24 alineatul (1) TUE și articolul 275 TFUE codifică sau nu o formă de „doctrină a problemelor politice", Curtea a arătat că este foarte atentă la limitele impuse de tratate rolului său constituțional [39] și, în special, de principiul separației puterilor [40]. De asemenea, Curtea a afirmat în mod repetat că, atunci când instituțiile Uniunii dispun de o largă putere de apreciere și mai ales atunci când acestea sunt chemate să facă alegeri în special de natură politică și aprecieri complexe, controlul jurisdicțional al aprecierilor care stau la baza exercitării acestei puteri face obiectul unui control jurisdicțional restrâns [41].

79. Pentru aceste motive, este destul de clar că faptul că un act se întemeiază *în mod formal* pe dispoziții din cadrul PESC sau este adoptat în acest context nu este pur și simplu suficient pentru a declanșa derogarea privind PESC. Actul trebuie să aibă, de asemenea, un *conținut* autentic referitor la PESC.

80. De aici rezultă în mod firesc întrebarea care este conținutul autentic referitor la PESC? Recunoaștem că este imposibil să se prevadă un test infailibil care să servească la trasarea unei linii clare între conținutul referitor la PESC și conținutul care nu intră sub incidența PESC. Această delimitare implică în mod necesar o evaluare de la caz la caz, care este în mare măsură dependentă de context.

81. Cu toate acestea, din jurisprudența existentă [42] ar rezulta că *actele administrative obișnuite*, adică actele administrației Uniunii care nu sunt legate indisolubil de desfășurarea PESC, nu afișează (suficient) un conținut referitor la PESC pentru a fi excluse de la controlul judiciar. Aceste acte includ de obicei, de exemplu (și în special) decizii privind gestionarea personalului, decizii referitoare la buget și la cheltuieli sau decizii în proceduri normale și obișnuite de atribuire a contractelor de achiziții publice.

82. Subliniem termenii calificativi „tipic", „normal" și „obișnuit": etalonul îl reprezintă faptul că conținutul deciziei este unul general, iar nu unul specific PESC. Pe plan teoretic, această idee este cel mai bine surprinsă de un experiment de gândire asupra paralelismului conținuturilor: ar putea fi adoptat actul contestat, care se bazează formal pe o dispoziție din cadrul PESC, într-un alt context, care nu este referitor la PESC? În caz afirmativ, conținutul și considerațiile sale, care au condus la adoptarea acestuia, ar fi similare sau chiar aceleași dacă el ar fi adoptat într-un context care nu intră sub incidența PESC? Dacă răspunsul la ambele întrebări este afirmativ, este posibil ca actul să nu aibă un conținut autentic referitor la PESC.

39 A se vedea de exemplu Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 77 și jurisprudența citată). În ceea ce privește autocontrolul Curții, a se vedea, pentru referințe suplimentare, Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy", în *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, Cambridge University Press, 2017, p. 13.

40 Astfel cum a declarat Curtea Supremă a Statelor Unite, „lipsa accesului la justiție în materia unei chestiuni politice este în primul rând o funcție a separării puterilor" (a se vedea Decizia Baker/Carr, 369 U. S. 186 (1962)]. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctul 52).

41 A se vedea mai recent Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppinck și alții/Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctele 95 și 96 și jurisprudența citată).

42 A se vedea jurisprudența menționată mai sus, la punctele 54 și 56 din prezentele concluzii.

83. Într-adevăr, actele administrative obișnuite nu au, în mod normal, nicio conotație politică sau strategică. Chiar dacă au fost adoptate în contextul PESC, acestea privesc funcționarea normală a administrației Uniunii. În plus, acestea pot afecta poziția unor particulari sau a unor entități specifice. În aceste condiții, dreptul la o cale de atac eficientă, prevăzut la articolul 47 din cartă, trebuie aplicat integral. Aceste acte trebuie să poată face obiectul unui control judiciar, indiferent de denumirea lor formală.

84. În sfârșit, astfel cum am menționat anterior [43], Curtea a afirmat recent că considerentele menționate mai sus se aplică și în ceea ce privește deciziile cu un conținut dublu. Cu toate acestea, considerăm că această afirmație nu trebuie interpretată în sensul că instanțele Uniunii vor controla orice încălcare sau eroare invocată în legătură cu astfel de decizii. Desigur, poate fi dificil de separat conținutul dublu al unor astfel de acte. Odată ce o decizie cu conținut dublu poate fi supusă unui control pe baza conținutului său care nu intră în sfera PESC, ar putea exista și unele intruziuni accesorii în conținutul care intră sub incidența PESC.

85. Exact din aceste motive, sugerăm interpretarea competenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în acest domeniu ca o scală sau un continuum gradual, iar nu ca o soluție extremă de tipul „totul sau nimic”, prin care simpla existență a conținutului dublu face în mod automat ca totul să poată fi controlat. La un capăt al spectrului se află decizii care, deși se bazează în mod formal pe o dispoziție din cadrul PESC, au, în ceea ce privește conținutul lor, o foarte mică legătură cu PESC. La celălalt capăt, există decizii care s-ar încadra în mod clar în derogarea privind PESC. Apoi, în zona gri din mijloc, există decizii cu conținut dublu sau cu conținut multiplu, în legătură cu care se recomandă prudență și autocontrol [44]. În cazul în care conținutul care nu intră sub incidența PESC al unui act este doar accesoriu față de conținutul său din cadrul PESC, acesta din urmă poate să prevaleze și, așadar, să limiteze sau chiar să excludă controlul judiciar.

d) Prezenta cauză

86. Având în vedere considerațiile anterioare, apreciem că Tribunalul nu a greșit atunci când a reținut că are competența de a soluționa cauza.

87. Deciziile atacate sunt acte de gestionare normală a personalului, care nu includ, cu siguranță în ceea ce privește cauza prezentată și dezbătută în fața Curții, niciun conținut specific PESC. De fapt, deciziile atacate nu pot fi deosebite de deciziile care ar putea fi adoptate, într-o situație similară, cu privire la orice persoană angajată de un organism sau de o agenție a Uniunii înființată în contextul oricărei alte politici a Uniunii.

88. În plus, contrar argumentelor invocate de SATCEN, faptul că reglementările Uniunii presupus încălcate prin deciziile atacate nu privesc bugetul Uniunii este, în opinia noastră, irelevant. Din hotărârea Curții pronunțată în cauza Elitaliana nu se poate deduce că actele Uniunii adoptate în contextul PESC pot fi controlate numai atunci când încalcă normele care guvernează bugetul Uniunii. Elementul din cauza respectivă care a făcut ca actul să poată fi atacat în fața instanțelor Uniunii a fost faptul că, deși a emanat de la o entitate creată în cadrul PESC (și, astfel, potențial în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC), decizia atacată a fost (i) adoptată pe baza dispozițiilor care nu privesc PESC și (ii) reclamantul a invocat încălcarea unor dispoziții care nu privesc PESC.

43 A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

44 A se vedea de asemenea mai sus punctul 78 din prezentele concluzii. Chiar dacă, în astfel de situații competența este probabil recunoscută, eventual cu reticență, cu privire la anumite elemente ale unei decizii, este probabil ca intensitatea controlului să fie deosebit de scăzută.

89. Astfel, elementul bugetar din Hotărârea Elitaliana a fost, în opinia noastră, un exemplu specific al regulii mai generale pe care am căutat să o conturăm în secțiunea anterioară a prezentelor concluzii: deciziile privind achizițiile publice în discuție în cauza respectivă erau acte administrative obișnuite, care nu erau legate în mod indisolubil de punerea în aplicare a PESC și, prin urmare, nu erau excluse de la controlul judiciar.

3. Competență (nr. 2): natura contractuală a raportului de muncă și absența unei clauze de arbitraj

90. În continuare, vom explica de ce considerăm că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept nici atunci când s-a declarat competent în pofida a două elemente suplimentare invocate de SATCEN: faptul că raportul de muncă s-a bazat pe un contract între intimată și SATCEN și absența în acest contract de muncă a unei clauze de arbitraj specifice care să atribuie o competență în favoarea Curții de Justiție a Uniunii Europene.

a) Considerații introductive cu privire la chestiunile legate de personal

91. Relația dintre Uniunea Europeană și personalul acesteia este reglementată în principal de Statutul funcționarilor și de Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice (denumite în continuare „Statutul general al funcționarilor”)[45]. În temeiul articolului 270 TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene are un „monopol” asupra litigiilor dintre Uniune și personalul acesteia, „în limitele și condițiile stabilite prin [Statutul general al funcționarilor]”.

92. Cu toate acestea, agențiile și alte organisme ale Uniunii Europene au adesea propriile statute ale personalului, care pot sau nu să fie similare cu Statutul general al funcționarilor[46]. Astfel cum am menționat la punctul 8 de mai sus, SATCEN are propriul statut al personalului. Pentru ceea ce este relevant în contextul prezentei proceduri, Statutul personalului SATCEN a fost adoptat printr-o decizie a Consiliului din 14 septembrie 2009[47].

93. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Statutul personalului SATCEN, normele prevăzute în acesta se aplică, cu unele excepții, „angajaților recrutați pe bază de contract de [SATCEN]”.

94. La rândul său, articolul 1 alineatul (2) din Statutul personalului SATCEN definește termenul „angajat” ca acoperind două categorii distincte de personal:

„(a) membrii personalului care dețin contracte cu [SATCEN] și ocupă posturi bugetare enumerate în tabelul dedicat membrilor personalului anexat în fiecare an bugetului [SATCEN].

(b) membrii personalului local care dețin contracte cu [SATCEN] în temeiul legislației naționale locale.”

45 Regulamentul nr. 31 (CEE), 11 (CEEA) (JO 1962, P 045, p. 1385), astfel cum a fost modificat.

46 Există de asemenea agenții, misiuni și alte organisme ale Uniunii Europene care nu au propriile reglementări privind personalul și își angajează personalul prin contracte de altă natură. În funcție de cadrul juridic aplicabil acestor contracte, considerentele prezentate în concluziile de față cu privire la situația intimatei pot fi sau nu relevante pentru personalul agențiilor, al misiunilor și al altor organe ale Uniunii Europene. A se vedea în această privință cauza C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, pendinte.

47 Această decizie a abrogat statutul anterior al personalului SATCEN, adoptat de Consiliu la 21 decembrie 2001 (JO 2002, L 39, p. 44), cu modificările ulterioare.

95. În consecință, Statutul personalului SATCEN creează în esență un sistem cu două căi pentru recrutarea personalului [48]. SATCEN poate, pe de o parte, să își recruteze agenții ca „membri ai personalului”, caz în care relația contractuală dintre aceștia și agenție va fi reglementată în esență de dispozițiile Statutului personalului SATCEN. Pe de altă parte, SATCEN poate recruta „personal local”, cu contracte reglementate de legislația națională.

96. Din punct de vedere contractual, cele două categorii de personal nu sunt, prin urmare, analoage. Inevitabil, această diferență are repercusiuni cu privire la instanța competentă pentru orice litigiu legat de raporturile de muncă dintre angajat și angajator.

97. În ceea ce privește *personalul local*, atât SATCEN, cât și persoana angajată dispun de o marjă de apreciere mai largă pentru a negocia diferitele aspecte ale viitoarei relații profesionale a acestora. Caracteristicile esențiale ale acestei relații sunt stabilite în contractul propriu-zis, care este completat, după caz, de dreptul național relevant. Spre deosebire de membrii personalului, relevanța Statutului personalului SATCEN (sau a oricărui act similar al instituțiilor Uniunii) în acest context este mult mai limitată. Astfel, relația profesională dintre angajator și angajații săi poate fi definită în mod corespunzător drept una contractuală.

98. În consecință, în ceea ce privește personalul local, răspunderea contractuală a agenției este reglementată, în conformitate cu articolul 340 primul paragraf TFUE, „de legea aplicabilă contractului respectiv”. Așadar, contractul poate include o clauză compromisorie sau aranjamente speciale care să acorde competență, de exemplu, instanțelor locale sau altor instanțe naționale. Nu sunt excluse nici alte forme de arbitraj. În plus, în conformitate cu articolul 272 TFUE, competența poate fi acordată și Curții de Justiție a Uniunii Europene. Într-adevăr, în astfel de cazuri, nu se poate considera că Curtea de Justiție a Uniunii Europene are o competență exclusivă, întrucât acest lucru ar contraveni dispozițiilor de la articolele 272 și 274 TFUE [49].

99. În schimb, la angajarea membrilor personalului, SATCEN are mai puțin spațiu de manevră. Este adevărat că relația profesională dintre membrul personalului și agenția Uniunii este inițiată printr-un contract. Cu toate acestea, ar fi inexact să considerăm această relație ca fiind bazată numai pe contract. Contractul de muncă este în esență baza care permite accesul la un post ale cărui caracteristici principale nu sunt determinate în mod liber de părțile contractului. Relația profesională dintre membrul personalului și agenție este reglementată de fapt în mare parte de un act de drept public al Uniunii, și anume Statutul personalului SATCEN. Astfel, procedura urmată pentru recrutare, definirea contractului în cauză și cadrul juridic în care este încheiat contractul respectiv implică exercitarea unor prerogative care sunt conferite agenției printr-un act al Uniunii cu un domeniu de aplicare general [50].

100. Cu alte cuvinte, contractul este în esență un mijloc de aderare la regimul prevăzut în mod obligatoriu de Statutul personalului SATCEN. Același lucru este valabil și pentru alegerea (sau, mai precis, absența) unui for pentru soluționarea adecvată a litigiilor de muncă. Aceste elemente sunt expuse în termeni obligatorii în Statutul personalului SATCEN. În această privință, agenția în cauză nu acționează ca orice alt angajator (de drept privat).

48 În cele ce urmează, ne vom concentra asupra personalului angajat direct de SATCEN, lăsând astfel deoparte personalul care ar putea fi detașat din statele membre și de la instituțiile Uniunii.

49 Conform articolului 274 TFUE, „[c]alitatea de parte a Uniunii nu înlătură competența instanțelor naționale cu privire la litigiile respective, cu excepția cazurilor în care prin tratate competența este atribuită Curții de Justiție a Uniunii Europene”. Cu privire la acest aspect, a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 19).

50 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 octombrie 2004, Pflugradt/BCE (C-409/02 P, EU:C:2004:625, punctul 33 și următoarele), menționată la punctul 129 din hotărârea atacată. În mod similar, Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Pflugradt/BCE (C-409/02 P, EU:C:2004:416, punctele 32-36).

101. În acest context, orice decizie cu privire la răspunderea contractuală a agenției în cauză care rezultă dintr-o încălcare a contractului de muncă va implica invariabil interpretarea dispozițiilor prevăzute într-un act de drept public adoptat de instituțiile Uniunii în conformitate cu procedurile prevăzute în tratatele Uniunii și publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (seria „L"). În această privință, trebuie avut în vedere că, potrivit articolului 19 alineatul (1) TUE, revine Curții de Justiție a Uniunii Europene sarcina să „asigur[e] respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor" [51].

102. Aceasta ne conduce la situația specifică a intimatei și la modul în care a fost evaluată această situație în hotărârea atacată.

b) Prezenta cauză

103. Este cert că SATCEN a recrutat-o pe intimată ca membru al personalului în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Statutul personalului SATCEN. Atât oferta făcută de SATCEN intimatei, cât și contractul încheiat de părți demonstrează în mod foarte clar acest lucru. Scrisorile din 7 și 8 iulie 2009 ale directorului SATCEN adresate intimatei se referă chiar la „numirea" intimatei pe postul oferit.

104. Nu se contestă că Statutul *general* al funcționarilor nu este aplicabil în cazul de față și, în consecință, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu are competența (exclusivă) de a controla deciziile atacate și cererea de despăgubire în temeiul articolului 270 TFUE [52].

105. La punctele 99, 120 și 123 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat însă că Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competență în cauză în conformitate cu articolele 263 și 268 TFUE.

106. În lumina cadrului juridic ilustrat mai sus, suntem de acord cu această analiză. Considerăm că argumentele invocate de SATCEN și de Consiliu împotriva acestei concluzii se bazează pe o interpretare greșită a hotărârii atacate sau, în orice caz, sunt lipsite de temei juridic.

107. În primul rând, este incorect să se afirme că Tribunalul și-a întemeiat competența în prezenta cauză doar pe principiul egalității. Tribunalul a indicat în mod clar că competența sa se bazează pe articolele 263 și 268 TFUE. În acest sens, Tribunalul a explicat de ce afirmațiile intimatei nu se încadrează în derogarea prevăzută la articolul 24 alineatul (1) TUE și la articolul 275 TFUE, care trebuie interpretată restrictiv [53]. Unul dintre motivele în acest sens este tocmai faptul că o interpretare diferită ar fi contrară principiului egalității, în măsura în care membrii personalului aflați în situații similare ar fi tratați diferit în ceea ce privește soluționarea de către o instanță a litigiilor de muncă [54].

108. De asemenea, considerațiile precedente arată în mod clar că declarațiile SATCEN în sensul că Tribunalul a încălcat principiul atribuirii prin faptul că a reținut că este competent în lipsa unei dispoziții exprese din tratat în acest sens nu sunt convingătoare.

109. În al doilea rând, SATCEN susține că deciziile atacate nu produc efecte juridice față de terți în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE și, în consecință, nu pot fi contestate în temeiul acestei dispoziții. În măsura în care intimata este o angajată a SATCEN, aceasta nu ar putea fi considerată „terț" în raport cu angajatorul său. Astfel, întrucât articolul 263 al patrulea paragraf TFUE permite persoanelor fizice să conteste acte „în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf", aceste decizii nu pot fi controlate – potrivit SATCEN – de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

51 A se vedea de asemenea punctul 107 din hotărârea atacată.

52 A se vedea de asemenea punctul 122 din hotărârea atacată.

53 A se vedea mai ales punctele 80-84 din hotărârea atacată.

54 Punctele 94-97 din hotărârea atacată.

110. Considerăm că argumentul SATCEN este nesustenabil. Articolul 263 primul și al doilea paragraf TFUE se referă la admisibilitatea acțiunilor în anulare introduse de statele membre, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie împotriva oricărui act al Uniunii menit să producă efecte juridice. Cu toate acestea, pentru ca un act să poată fi contestat, aceste efecte trebuie să fie produse „față de terți". Această calificare este menită să excludă din cadrul actelor care pot fi contestate pe cele denumite *interna corporis*: acte care se referă la organizarea internă a unei instituții și care nu produc niciun efect juridic în afara acestei sfere [55]. Această excludere se poate explica prin două cauze principale. În primul rând, datorită statutului lor constituțional, instituțiile Uniunii trebuie să aibă competența de a-și organiza funcționarea internă în maniera pe care o consideră corespunzătoare. În al doilea rând, o instituție sau un stat membru nu are niciun interes juridic să intenteze acțiuni împotriva dispozițiilor ale căror efecte sunt de natură pur internă pentru o altă instituție.

111. Cu toate acestea, este evident că nu aceasta este situația în prezenta cauză. Deciziile atacate au vizat afectarea poziției juridice a intimatei, care – cel puțin în acest context – are personalitate juridică distinctă de cea a agenției. În plus, aceste decizii sunt, fără îndoială, acte adresate intimatei în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În această privință, trebuie avut în vedere că, potrivit unei jurisprudențe constante, reprezintă acte susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia [56].

112. În plus, urmate până la concluzia lor logică completă, argumentele prezentate de SATCEN ar lăsa o categorie a personalului său sau mai degrabă categoria-cheie a personalului său fără acces la nicio instanță. O categorie a personalului definită în mod clar într-un act de drept derivat, Statutul personalului SATCEN, care, în orice interpretare rezonabilă, constituie un regim al Uniunii [57], nu s-ar încadra nici la articolul 270 TFUE, nici la articolul 263 TFUE. Ar rămâne blocată într-un fel de „teritoriu al nimănui" din punct de vedere judiciar.

113. În al treilea rând și în sfârșit, nu suntem convinși de argumentul SATCEN potrivit căruia, întrucât relația sa cu intimata este de natură contractuală, Tribunalul ar fi fost competent numai dacă în contract ar fi inclusă o clauză compromisorie în favoarea Curții de Justiție a Uniunii Europene. La punctele 99-101 de mai sus, am explicat de ce considerăm că, într-o situație precum cea în discuție în prezenta procedură, litigiul ridică probleme care depășesc simpla respectare de către angajator (SATCEN) a contractului încheiat cu unul dintre angajații săi (intimata). Pentru membrii personalului, precum intimata, litigiile de muncă se referă în esență la problema dacă agenția Uniunii a acționat în conformitate cu normele generale stabilite printr-o decizie a Consiliului, și anume Statutul personalului SATCEN.

114. În consecință, problema dacă intimata este sau nu într-o poziție similară cu cea a reclamantului din cauza în care a fost pronunțată Hotărârea H/Consiliul și alții, aspect care a fost dezbătut pe larg de părți, nu are nicio relevanță în contextul prezentei cauze. Am adăuga în treacăt că, astfel cum a recunoscut Consiliul în ședință, dacă personalul detașat din statele membre trebuie să aibă acces la Curtea de Justiție a Uniunii Europene în același mod ca personalul detașat de la instituțiile Uniunii (astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea H/Consiliul și alții), acesta ar trebui să fie cazul, cu atât mai mult, pentru membrii personalului precum intimata. În timp ce primii ar fi putut să beneficieze

55 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 1988, Les Verts/Parlamentul (190/84, EU:C:1988:94, punctul 8) („Hotărârea Les Verts II"), Hotărârea din 23 martie 1993, Weber/Parlamentul (C-314/91, EU:C:1993:109, punctul 9), și Hotărârea din 6 aprilie 2000, Spania/Comisia (C-443/97, EU:C:2000:190, punctul 28).

56 A se vedea printre altele Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 9), și Hotărârea din 9 decembrie 2014, Schönberger/Parlamentul (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punctul 13).

57 Categorie diferită deci de personalul local care încheie contracte susceptibile să fie guvernate de legislația locală, cu o clauză compromisorie în favoarea instanțelor locale (din statele membre) (a se vedea mai sus punctele 97 și 98).

mai ușor de protecție judiciară adecvată din partea instanțelor din statele membre din care au fost detașați [58], nu aceasta este în mod necesar situația pentru cei din urmă. Într-adevăr, membrii personalului sunt recrutați direct de o instituție sau de un organism al Uniunii și nu au (și nu pot avea) o legătură profesională cu autoritățile naționale.

115. În sfârșit, observăm că, la punctele 124-132 din hotărârea atacată, Tribunalul a explicat în mod corespunzător motivul pentru care, în opinia sa, intimata a fost într-o situație comparabilă cu cea a altor membri ai personalului instituțiilor sau al organismelor Uniunii. Nu decelăm nicio eroare de drept evidentă sau vreo denaturare a faptelor sau a probelor în aceste pasaje.

116. Pentru aceste motive, primul și al doilea motiv ale SATCEN ar trebui respinse.

4. Domeniul de aplicare și consecințele competenței Curții: excepția de nelegalitate a articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN

117. Suntem de acord cu constatarea Tribunalului potrivit căreia Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competență în prezenta cauză.

118. Cu toate acestea, nu suntem de acord cu consecințele pe care Tribunalul le-a dedus din această constatare. Astfel, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a admis excepția de nelegalitate a intimatei cu privire la articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN.

119. De la bun început, trebuie să subliniem că SATCEN nu a invocat acest punct în susținerile sale ca motiv separat de recurs. Cu toate acestea, eroarea Tribunalului în această privință este consecința logică a argumentelor invocate de SATCEN în primul și în al doilea motiv de recurs. În cazul în care SATCEN ar avea câștig de cauză pentru aceste motive, constatarea Tribunalului cu privire la nelegalitatea articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN ar fi respinsă, de asemenea, în mod inevitabil.

120. Posibila nulitate a articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN are și o semnificație practică mai largă, întrucât, după cum a confirmat SATCEN în ședință, în urma pronunțării hotărârii atacate, funcționarea Comisiei de recurs a fost suspendată de SATCEN. În consecință, pronunțarea Curții cu privire la acest punct specific ar determina nu numai viitorul organismului respectiv, ci și, indirect, pe cel al altor organisme similare, înființate în cadrul altor agenții sau oficii ale Uniunii pentru a se ocupa de soluționarea litigiilor în materie de personal.

121. În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că, în măsura în care prevede că deciziile Comisiei de recurs nu pot face obiectul unei contestații, articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN încalcă articolul 19 TUE și articolul 256 TFUE. În consecință, Tribunalul a concluzionat că, prin înființarea unei Comisii de recurs a cărei competență este exclusivă și concomitentă cu cea a Tribunalului și prin menținerea acestei Comisii de recurs chiar și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Decizia 2009/747 a încălcat prevederile tratatelor. În consecință, articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN a fost declarat inaplicabil în speță [59].

122. Considerăm că o astfel de concluzie este nejustificat de amplă și inutilă. În opinia noastră, plasarea articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN în contextul său legislativ și în contextul său mai larg poate conduce la o altă interpretare a acestuia, și anume una care este în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE și cu articolul 47 din cartă, respectând în același timp alegerile instituționale specifice luate de legiuitorul Uniunii, în speță de Consiliu.

58 Este important să se arate că aceste instanțe au competența sau obligația de a sesiza Curtea cu privire la o chestiune de interpretare sau de validitate a unui act al Uniunii în temeiul articolului 267 TFUE.

59 A se vedea punctele 152-160 din hotărârea atacată.

a) Articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN: cale de atac administrativă sau judiciară?

123. Articolul 28 alineatul (1) din Statutul personalului SATCEN, în partea relevantă, permite unei persoane căreia i se aplică această reglementare să „înaint[eze] directorului o cerere de adoptare a unei decizii în ceea ce o privește în chestiunile reglementate de [Statutul personalului SATCEN]". Potrivit articolului 28 alineatele (2)-(4) din Statutul personalului SATCEN, orice astfel de decizie (explicită sau implicită) poate face obiectul unei proceduri de reclamație administrativă și al unei medieri (aceasta din urmă fiind doar opțională). Articolul 28 alineatul (5) din Statutul personalului SATCEN prevede, la rândul său, că, „[d]upă epuizarea posibilităților primei căi de recurs (recursul administrativ intern), membrii personalului au libertatea de a găsi o soluționare înaintea Comisiei de recurs a [SATCEN]"[60].

124. Astfel, atunci când este interpretat în integralitate, articolul 28 din Statutul personalului SATCEN pare să fie preocupat numai de căile de atac *administrative*, inclusiv de cele care au loc în fața Comisiei de recurs. Această din urmă procedură este, într-adevăr, denumită una de *soluționare a litigiilor*, atât la articolul 28 alineatul (5) din Statutul personalului SATCEN, cât și în anexa X (Comisia de recurs) la statutul respectiv[61]. Nu se menționează nimic la articolul 28 din Statutul personalului SATCEN și nici în altă dispoziție din acest statut cu privire la controlul *de către o instanță* al deciziilor adoptate de SATCEN în domeniile reglementate de statutul respectiv.

125. În acest context se înscrie articolul 28 al șaselea paragraf, în discuție în litigiu. Teza introductivă a acestei dispoziții prevede că „[d]eciziile Comisiei de recurs sunt obligatorii pentru ambele părți. Niciun recurs nu va fi posibil pentru acestea. Comisia de recurs poate: […]".

126. Privită în contextul său intern, afirmația potrivit căreia „[n]iciun recurs nu va fi posibil pentru acestea" ar putea, pe de o parte, să fie interpretată ca o dorință a legiuitorului Uniunii de a exclude orice *cale de atac de natură judiciară*, dorind astfel să împiedice orice acces la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În acest caz, credem însă că ar fi trebuit eliminat numai articolul 28 alineatul (6) a doua teză din Statutul personalului SATCEN, iar nu articolul 28 alineatul (6) în întregime. Pe de altă parte, aceeași afirmație ar putea fi interpretată și în sensul că ar prevedea că nu este posibilă *nicio cale de atac suplimentară de natură administrativă* în cadrul sistemului din Statutul personalului SATCEN, după decizia Comisiei de recurs în această privință, păstrând totodată tăcerea cu privire la orice potențială cale de atac judiciară în fața unei instanțe.

127. În acest stadiu, nu își găsește utilitatea recurgerea la un exercițiu lingvistic comparativ, pentru a analiza dacă diversele versiuni lingvistice (la fel de autentice) au exact același sens sau dacă unele dintre acestea sugerează mai degrabă o cale de atac administrativă, în timp ce altele o cale de atac judiciară. Ca de obicei, consultarea diferitor versiuni lingvistice ale regulamentului servește mai ales la sublinierea diversității semantice a acestora[62].

128. În schimb, remarcăm că o serie de alte texte, inclusiv dispoziții de drept primar, folosesc un limbaj diferit atunci când se referă la o cale de atac judiciară în fața unei instanțe. Cel mai important este că, în conformitate cu articolul 47 din cartă, „[*o*]*rice persoană* ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă *în fața unei instanțe judecătorești*"[63].

60 Sublinierea noastră.

61 A se vedea în special punctul 1 din anexa X.

62 A se vedea, pentru un exercițiu similar în ceea ce privește articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (JO 2009, L 243, p. 1), la fel de ambiguu, Concluziile noastre prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctele 28-33).

63 Sublinierea noastră.

129. În consecință, atunci când articolul 28 din Statutul personalului SATCEN este interpretat în ansamblul său și în lumina (sau în antiteză cu) articolului 47 din cartă și a articolului 263 al cincilea paragraf TFUE, nu este nicidecum evident că al șaselea paragraf este menit să excludă orice cale de atac *judiciară* împotriva deciziilor Comisiei de recurs a SATCEN. Considerăm mai degrabă că această dispoziție ar trebui interpretată ca referindu-se doar la orice cale de atac suplimentară cu caracter administrativ.

b) Contextul mai larg: o competență „tolerantă” sau „intolerantă”?

130. Curtea de Justiție a Uniunii Europene are o competență inerentă și legitimă pentru interpretarea actelor de drept al Uniunii, cu excepția cazului în care competența sa este exclusă în mod expres pe baza dispozițiilor tratatului. Acesta este într-adevăr punctul de plecare.

131. În același timp, legiuitorul Uniunii se bucură de o marjă de apreciere în conceperea sistemului de soluționare a litigiilor pe care îl consideră potrivit pentru orice agenție, oficiu sau organism al Uniunii, cu condiția ca acest sistem să nu încalce prerogativele Curții de Justiție a Uniunii Europene și competența acesteia.

132. Există o modalitate proporțională și tolerantă de a reconcilia cele două afirmații. Recunoscând această marjă de apreciere largă și acceptând mai multe modele instituționale potențiale, regula de aur care rămâne valabilă este următoarea: atunci când elaborează un regim de drept derivat, legiuitorul Uniunii trebuie să garanteze, într-o anumită etapă a procedurii, posibilitatea de a sesiza o instanță independentă cu privire la o decizie finală referitoare la chestiuni de personal. În cazul în care decizia se referă la exercitarea puterii publice a Uniunii de către un organism al Uniunii în cadrul unui regim legislativ al Uniunii, această instanță este în cele din urmă Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

133. Pe un plan mai general, imperativul dublu al protecției jurisdicționale independente a persoanelor și al interpretării uniforme a dreptului Uniunii este valabil nu numai pentru statele membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii la nivel național [64], ci și pentru instituțiile Uniunii atunci când negociază și concep mecanisme de soluționare externă a litigiilor care ar putea implica anumite elemente de interpretare a dreptului Uniunii [65]. În consecință, aceeași logică ar trebui să se aplice *a fortiori* oricărui mecanism intern de soluționare a litigiilor din cadrul Uniunii, în special în cazul problemelor de personal care sunt tratate în cadrul diferitor organisme sau agenții ale Uniunii în conformitate cu statutele specifice ale personalului, în afara domeniului de aplicare al Statutului general al funcționarilor.

134. În acest context, suntem de acord cu Tribunalul că discuția referitoare la faptul dacă Comisia de recurs a SATCEN îndeplinește criteriile unei instanțe independente are o importanță redusă în cadrul prezentului litigiu [66], însă pentru un motiv diferit: chiar dacă Comisia de recurs a SATCEN ar îndeplini aceste cerințe, putând realiza astfel imperativul unei protecții juridice eficiente, ar rămâne în continuare problema lipsei de uniformitate în interpretarea dreptului Uniunii. Din nou, în cazul în care această considerație limitează opțiunile instituționale din cadrul statelor membre sau chiar din cadrul altor regimuri de drept internațional la care Uniunea este sau intenționează să fie parte, acest lucru trebuie *a fortiori* să fie adevărat pentru regimurile interne ale Uniunii.

64 A se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 41).

65 A se vedea în acest sens avizul 1/09 (Acordul privind crearea unui sistem unic de soluționare a litigiilor în materie de brevete) din 8 martie 2011 (EU:C:2011:123, punctele 66, 68 și 80), Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctele 174-176 și 246) și Avizul 1/17 (Acordul CET UE-Canada) din 30 aprilie 2019 (EU:C:2019:341, punctul 111).

66 Punctul 110 din hotărârea atacată.

135. Acestea fiind spuse, nu rezultă în mod necesar că accesul la instanțele Uniunii trebuie să fie acordat *imediat* și că o agenție sau un organism al Uniunii nu poate avea propriul mecanism intern de soluționare a litigiilor, chiar unul de natură semijudiciară, la care trebuie să se recurgă mai întâi, eventual în mod obligatoriu. Poate fi în interesul unei bune administrări a justiției ca, în situații precum cea în discuție în prezentul recurs, litigiul să fie introdus mai întâi în fața unui organism care, deși este înființat în cadrul unei agenții sau atașat acesteia, este obligat să evalueze chestiunea în mod independent în cadrul unei proceduri cvasijudiciare. O privire proaspătă și neutră poate nu doar să aibă mai mult succes în a ajuta părțile să găsească o soluție amiabilă, ci poate să contribuie și la clarificarea unor aspecte ale litigiului care ar trebui în cele din urmă decise de instanțele Uniunii. Existența unui sistem de căi de atac interne care precedă, dar care nu împiedică în cele din urmă procedurile judiciare poate oferi părților un mod rapid, practic și mai puțin costisitor de soluționare a litigiilor. În plus, acesta poate contribui la evitarea litigiilor inutile în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

136. Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat deja, SATCEN nu a invocat, în prezenta procedură, o presupusă eroare de interpretare a articolului 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN de către Tribunal. În orice caz, eroarea în cauză nu ar fi putut duce la anularea hotărârii atacate în măsura în care nu pune în discuție *constatările de fond* ale acestei hotărâri în ceea ce privește deciziile atacate: decizia de deschidere a unei proceduri disciplinare, decizia de suspendare și decizia de revocare.

137. Este adevărat că Tribunalul a declarat că a anulat decizia Comisiei de recurs doar pentru că, din moment ce a considerat nul articolul 28 alineatul (6) din Statutul personalului SATCEN, s-a constatat că această decizie a fost adoptată fără un temei juridic adecvat [67]. Cu toate acestea, decizia Comisiei de recurs a confirmat (în mare parte) deciziile atacate [68]. Decizia Comisiei de recurs nu a avut niciun efect asupra poziției juridice a intimatei, distinctă de cea care a rezultat din deciziile atacate [69]. Astfel, motivele care au determinat Tribunalul să le anuleze pe acestea din urmă ar fi fost de asemenea valide și suficiente pentru a o anula pe prima.

B. Al treilea motiv de recurs

1. Argumentele părților

138. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, SATCEN susține că Tribunalul a denaturat faptele în două rânduri atunci când a apreciat legalitatea deciziei de revocare.

139. În primul rând, Tribunalul nu a ținut seama de faptul că persoanele care au completat chestionarul pregătit de investigator fuseseră deja intervievate oral de același investigator cu ocazia sondajului efectuat în perioada ianuarie-februarie 2013. În plus, au avut loc de asemenea ședințe bilaterale cu 24 de membri ai personalului în cursul anchetei administrative. Întrucât aceste fapte nu au fost luate în considerare, Tribunalul a concluzionat în mod eronat că utilizarea chestionarului a constituit un instrument vădit inadecvat pentru a stabili faptele și pentru a evalua comportamentul intimatei, spre deosebire de interviurile bilaterale, care ar fi constituit un mod mai adecvat.

67 Punctul 161 din hotărârea atacată.

68 A se vedea mai ales punctele 38, 45 și 46 din hotărârea atacată.

69 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2018, LL/Parlamentul (C-326/16 P, EU:C:2018:83, punctul 38 și 39).

140. În al doilea rând, SATCEN susține că Tribunalul a denaturat faptele atunci când a considerat că decizia s-a bazat exclusiv pe acuzații care desemnau categorii generale de comportament, fără a stabili existența vreunui eveniment sau comportament specific care să poată fi calificat drept „hărțuire”. De fapt, la raportul de anchetă a fost anexată documentație suplimentară, inclusiv mărturii scrise ale membrilor personalului, scrisori și certificate medicale. Cu toate acestea, documentele respective nu au fost luate în considerare de Tribunal.

141. În memoriul său în răspuns, intimata susține că așa-numitele interviuri la care se referă SATCEN nu au fost menționate în cadrul procedurii în fața Tribunalului și constituie astfel fapte noi, inadmisibile în această etapă a procedurii. În plus, SATCEN nu a furnizat nicio informație cu privire la conținutul interviurilor respective. În orice caz, potrivit intimatei, existența interviurilor anterioare nu poate invalida concluziile Tribunalului cu privire la caracterul inadecvat al anchetei și la lipsa de imparțialitate.

2. Analiză

142. De la bun început, trebuie subliniat că, în cadrul recursului, sunt admisibile motive care privesc stabilirea situației de fapt și aprecierea acesteia dacă recurentul pretinde că Tribunalul a făcut constatări a căror inexactitate materială rezultă din înscrisurile de la dosar sau că a denaturat elementele de probă prezentate. În special, o denaturare a elementelor de probă are loc dacă, fără a fi necesar să se recurgă la noi elemente de probă, aprecierea elementelor de probă existente apare ca fiind vădit greșită [70].

143. Nu aceasta este situația în speță.

144. În primul rând, observăm că, deși se poate deduce din raportul general că membrii personalului cărora li s-a adresat chestionarul fuseseră, de asemenea, intervievați anterior, nu este mai puțin adevărat că concluziile din raport sunt bazate *doar* pe răspunsurile date la chestionar. Având în vedere acest lucru, este irelevant că membrii personalului care au completat chestionarele fuseseră anterior intervievați cu ocazia sondajului general privind relațiile umane.

145. Tribunalul nu a criticat nici utilizarea în sine a unui chestionar. La punctele 200-207 din hotărârea atacată, Tribunalul a explicat, destul de detaliat, motivele pentru care chestionarul utilizat în anchetă a fost, în lumina împrejurărilor cauzei, inadecvat pentru a stabili realitatea hărțuirii de care intimata a fost acuzată.

146. În al doilea rând, contrar afirmațiilor SATCEN, nu există documente justificative suplimentare, inclusiv mărturii scrise ale membrilor personalului, anexate la raportul de anchetă prezentat Tribunalului. Astfel, Tribunalul nu poate fi criticat pentru că nu a luat în considerare „toată documentația” pretins folosită de investigator pentru a ajunge la concluziile sale. De fapt, nu am putut identifica niciun asemenea document la dosarul cauzei. Singurul exemplu de mărturie scrisă care se referă la elemente de fapt concrete și precise se află în răspunsurile la întrebările deschise care figurează în chestionarul cu variante multiple de răspuns. Tribunalul a examinat însă aceste răspunsuri, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 203 din hotărârea atacată.

147. În consecință, nu reiese că hotărârea atacată este viciată prin neluarea în considerare a unor probe sau fapte ori că aceasta a denaturat probele și faptele pe care le-a luat în considerare.

70 A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctele 57 și 60 și jurisprudența citată).

C. Al patrulea motiv de recurs

1. Argumentele părților

148. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, SATCEN susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea articolului 1 sau 2 din anexa IX la Statutul personalului SATCEN, precum și în interpretarea conceptului de „drept la apărare”, consacrat la articolul 41 din cartă.

149. În primul rând, SATCEN susține că dreptul unei persoane care face obiectul unei anchete pentru hărțuire de a comenta faptele cercetate înainte de închiderea anchetei administrative poate fi limitat pentru a proteja interesele terților implicați. În orice caz, diferitele interviuri preliminare, în special cele din cursul evaluării anuale, asupra cărora intimata ar fi putut face comentarii, trebuie considerate suficiente pentru garantarea dreptului de a fi ascultat.

150. În al doilea rând, SATCEN susține că nu rezultă nici din Statutul personalului SATCEN, nici din jurisprudență că ar fi trebuit să treacă un termen minim între invitația la o audiere, înainte de deschiderea procedurii disciplinare, și data unei astfel de audieri. În orice caz, acest interval de timp ar trebui evaluat având în vedere principiul proporționalității, ținând seama în special de faptele grave invocate împotriva intimatei și de urgența situației. În plus, decizia de deschidere a unei proceduri disciplinare nu constituie un act care afectează în mod negativ interesele intimatei, ci este doar un act pregătitor.

151. În al treilea rând, SATCEN susține că directorul SATCEN, în exercitarea marjei sale de apreciere, a decis în mod legitim să acorde prioritate drepturilor și intereselor celor care au depus plângeri pentru hărțuire în raport cu dreptul intimatei de a accesa documentele înainte de adoptarea deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare. De fapt, având în vedere dimensiunea redusă a agenției și faptul că 8 dintre cele 13 persoane aflate sub supravegherea intimatei au depus o plângere, exista un risc ridicat de represalii, care a persistat chiar și după închiderea anchetei.

152. În memoriul în răspuns, intimata apără motivarea din hotărârea atacată. În special, aceasta susține că argumentul privind existența riscului unor represalii nu a fost invocat în fața Tribunalului și, în consecință, este inadmisibil. În orice caz, în opinia acesteia, SATCEN nu a reușit să explice de ce ar mai exista vreun risc de represalii chiar și după ce intimata a fost suspendată și nu a mai avut acces în incinta SATCEN.

2. Analiză

153. Considerăm că și al patrulea motiv de recurs trebuie respins.

154. În special, la punctul 221 din hotărâre, Tribunalul a afirmat în mod corect că, în contextul unei investigații precum cea la care a fost supusă intimata, administrația trebuie să pună în balanță două drepturi: dreptul persoanei care face obiectul plângerii de a-și exercita dreptul la apărare, pe de o parte, și dreptul autorului plângerii ca plângerea sa să fie examinată corect și de a fi tratată în mod confidențial, pe de altă parte[71].

71 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 aprilie 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punctul 52).

155. În continuare, Tribunalul a verificat dacă SATCEN a conciliat în mod corect interesele concurente ale intimatei și ale autorilor plângerii. Având în vedere împrejurările cauzei, Tribunalul a ajuns la concluzia că nu aceasta a fost situația. La punctul 222 din hotărârea atacată, luând în considerare normele relevante din Statutul personalului SATCEN[72], Tribunalul a constatat că buna desfășurare a anchetei nu ar fi putut să fie compromisă de divulgarea mărturiilor către reclamantă. La punctul 223 din această hotărâre, Tribunalul a reținut de asemenea că, pentru a proteja obligația de confidențialitate a administrației respectând în același timp dreptul la apărare al intimatei, SATCEN ar fi putut permite acesteia din urmă să acceseze o versiune anonimizată a mărturiilor.

156. Considerăm că aprecierile Tribunalului cu privire la acest punct sunt corecte. În opinia noastră, nu este evident că, astfel cum susține SATCEN, a fost complet imposibil să se acorde intimatei acces la o versiune anonimizată a mărturiilor, chiar mascate parțial[73] sau într-o formă sumară[74]. Înțelegem că, având în vedere dimensiunile reduse ale agenției, SATCEN a trebuit să ia în considerare cu atenție riscurile de represalii care ar fi putut apărea dacă intimata i-ar fi putut identifica pe reclamanți. Cu toate acestea, riscul ar fi putut fi redus la minimum printr-un demers atent de anonimizare și de mascare. Cu excepția cazului în care mărturiile sunt mascate atât de mult încât devin complet lipsite de sens, accesul limitat sau parțial la acestea este cu siguranță preferabil refuzului complet de acordare a accesului.

157. În orice caz și poate mai important, riscul de represalii cu siguranță nu mai exista din momentul în care intimata a fost suspendată din funcție. Cu toate acestea, ei nu i s-a acordat nici atunci accesul la mărturii (nici măcar într-o formă anonimizată sau mascată).

158. În acest context, nu considerăm că Tribunalul a aplicat criterii juridice greșite atunci când a verificat dacă SATCEN a reușit să asigure un echilibru corect între dreptul la apărare al intimatei și dreptul la confidențialitate al membrilor personalului care au participat la anchetă. Nu decelăm o denaturare de către Tribunal a faptelor sau a sensului clar al probelor nici în ceea ce privește evaluarea împrejurărilor cauzei.

159. În mod similar, nu vedem nicio eroare de drept din partea Tribunalului atunci când acesta, la punctul 216 din hotărârea atacată, a considerat nejustificat faptul că intimata „a primit un termen mai mic de 48 de ore pentru a-și prezenta observațiile cu privire la […] raport[ul de investigație]”. Este adevărat că nicio prevedere a Statutului personalului SATCEN nu prevede un interval de timp specific în această privință. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când durata procedurii nu este prevăzută de o dispoziție a dreptului Uniunii, caracterul „rezonabil” al termenului luat în considerare de instituție pentru adoptarea actului în cauză trebuie apreciat în funcție de totalitatea circumstanțelor proprii fiecărei cauze și în special de miza litigiului pentru persoana interesată, de complexitatea cauzei și de comportamentul părților în speță[75].

160. Având în vedere cele ce precedă, considerăm că o evaluare concretă a caracterului rezonabil al unui interval de timp într-o anumită cauză este, cu excepția cazurilor de denaturare a faptelor sau a probelor, o problemă care nu poate face obiectul unui recurs. În orice caz, având în vedere faptele deosebit de grave imputate intimatei și durata anchetei în momentul în care intimatei i s-a solicitat să își exprime punctul de vedere față de raportul de anchetă, nu considerăm nicidecum constatarea Tribunalului cu privire la perioada de timp acordată intimatei ca fiind una nerezonabilă.

72 În special, articolul 2 din anexa IX la Statutul personalului SATCEN, care prevede că directorul SATCEN este obligat să comunice persoanei care face obiectul unei anchete toate probele aflate la dosar între finalizarea acestei anchete și adoptarea deciziei de deschidere a unei proceduri disciplinare.

73 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza HF/Parlamentul (C-570/18 P, EU:C:2020:44, punctele 71 și 72).

74 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 aprilie 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punctul 59).

75 A se vedea printre altele Hotărârea din 28 februarie 2013, Review of Arango Jaramillo și alții/BEI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punctul 28 și jurisprudența citată).

V. Cheltuieli

161. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din același regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

162. Intimata a solicitat cheltuielile de judecată. Având în vedere că, în opinia noastră, SATCEN a căzut în pretenții, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

163. Consiliul trebuie, la rândul său, să fie obligat să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VI. Concluzie

164. În lumina celor prezentate, sugerăm Curții:

– să respingă recursul;

– să oblige Centrul Satelitar al Uniunii Europene (SATCEN) la suportarea cheltuielilor de judecată;

– să oblige Consiliul la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.