Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

14 mars 2017 *

«Renvoi préjudiciel — Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) — Mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme — Position commune 2001/931/PESC — Décision-cadre 2002/475/JAI — Règlement (CE) nº 2580/2001 — Article 2, paragraphe 3 — Inscription de l'organisation des "Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET)" sur la liste des personnes, des groupes et des entités impliqués dans des actes de terrorisme — Question préjudicielle portant sur la validité de cette inscription — Conformité au droit international humanitaire — Notion d'"acte de terrorisme" — Activités des forces armées en période de conflit armé»

Dans l'affaire C-158/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), par décision du 2 avril 2014, parvenue à la Cour le 4 avril 2014, dans la procédure

A,

B,

C,

D

contre

Minister van Buitenlandse Zaken,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, Mme R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász et M. Vilaras, présidents de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen et C. Lycourgos, juges,

avocat général : Mme E. Sharpston,

greffier : Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 mars 2016,

* Langue de procédure: le néerlandais.

considérant les observations présentées :

— pour A et B, par Mes A. M. van Eik, A. Eikelboom et T. Buruma, advocaten,

— pour C et D, par Mes H. Seton et X. B. Sijmons, advocaten,

— pour le gouvernement néerlandais, par Mme M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par MM. M. A. Sampol Pucurull et L. Banciella Rodríguez-Miñón ainsi que par Mme M. J. García-Valdecasas Dorrego, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par MM. S. Brandon et L. Christie ainsi que par Mme V. Kaye, en qualité d'agents, assistés de Mme M. Lester, barrister,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. F. Naert et G. Étienne, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek et P. Van Nuffel, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 septembre 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, d'une part, sur l'interprétation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme (JO 2002, L 164, p. 3), telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil, du 28 novembre 2008 (JO 2008, L 330, p. 21) (ci-après la « décision-cadre 2002/475 »), de la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 93), ainsi que du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO 2001, L 344, p. 70, et rectificatif JO 2010, L 52, p. 58) et, d'autre part, sur la validité du règlement d'exécution (UE) n° 610/2010 du Conseil, du 12 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 1285/2009 (JO 2010, L 178, p. 1), pour autant qu'il maintient l'entité des « Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) » (ou, en langue anglaise, les *« Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) »*, ci-après l'« entité des TLET ») sur la liste des groupes et entités visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (ci-après la « liste de gel des fonds »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant respectivement A, B, C et D (ci-après, ensemble, « A e.a. ») au minister van Buitenlandse Zaken (ministre des Affaires étrangères, ci-après le « ministre »), au sujet de l'imposition à ces personnes de mesures restrictives en application de la législation nationale en matière de répression des actes de terrorisme.

Le cadre juridique

Le droit international

La résolution 1373 (2001) du conseil de sécurité des Nations unies

3 À la suite des attaques terroristes commises le 11 septembre 2001 à New York (États-Unis), à Washington (États-Unis) et en Pennsylvanie (États-Unis), le conseil de sécurité des Nations unies a adopté, le 28 septembre 2001, la résolution 1373 (2001).

4 Le préambule de cette résolution réaffirme notamment « la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la [c]harte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme ». Il souligne également l'obligation pour les États « de compléter la coopération internationale en prenant des mesures supplémentaires pour prévenir et réprimer sur leur territoire, par tous les moyens licites, le financement et la préparation de tout acte de terrorisme ».

5 Aux termes du point 1 de cette résolution, le conseil de sécurité des Nations unies :

« Décide que tous les États doivent :

a) Prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme ;

b) Ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme ;

[...]

d) Interdire à leurs nationaux ou à toute personne ou entité se trouvant sur leur territoire de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition, directement ou indirectement, de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles et de personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes ;

[...] »

Les quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs protocoles additionnels

6 L'article 2, commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir, respectivement, la convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 31, ci-après la « première convention de Genève »), la convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 85, ci-après la « deuxième convention de Genève »), la convention relative au traitement des prisonniers de guerre (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 135, ci-après la « troisième convention de Genève ») et la convention

relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 287, ci-après la « quatrième convention de Genève ») (ci-après, ensemble, les « quatre conventions de Genève »), stipule :

« En dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, la présente [c]onvention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles.

La [c]onvention s'appliquera également dans tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute Partie contractante, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire.

[...] »

7 Selon l'article 33 de la quatrième convention de Genève :

« Aucune personne protégée ne peut être punie pour une infraction qu'elle n'a pas commise personnellement. Les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de terrorisme, sont interdites. [...] »

8 Les quatre conventions de Genève ont fait l'objet de plusieurs protocoles additionnels : le protocole additionnel aux quatre conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), du 8 juin 1977 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1125, p. 3), le protocole additionnel aux quatre conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (protocole II), du 8 juin 1977 (*Recueil des traités des Nations unies,* vol. 1125, p. 609) et le protocole additionnel aux quatre conventions de Genève relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III), du 8 décembre 2005 (*Recueil des traités des Nations unies,* vol. 2404, p. 261) (ci-après, ensemble, les « protocoles additionnels »).

9 L'article 1er, paragraphes 3 et 4, du protocole I prévoit :

« 3. Le présent [p]rotocole, qui complète les [quatre conventions de Genève], s'applique dans les situations prévues par l'article 2 commun à ces [c]onventions.

4. Dans les situations visées au paragraphe précédent sont compris les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la [c]harte des Nations [u]nies et dans la [d]éclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la [c]harte des Nations [u]nies. »

10 L'article 51, paragraphe 2, de ce protocole est rédigé comme suit :

« Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. »

11 Aux termes de l'article 1er du protocole II :

« 1. Le présent [p]rotocole, qui développe et complète l'article 3 commun aux [quatre conventions de Genève] sans modifier ses conditions d'application actuelles, s'applique à tous les conflits armés qui ne sont pas couverts par l'article premier du [protocole I], et qui se déroulent sur le territoire d'une Haute [p]artie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés

organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent [p]rotocole.

2. Le présent [p]rotocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés. »

12 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de ce protocole est libellé comme suit :

« 1. Toutes les personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités, qu'elles soient ou non privées de liberté, ont droit au respect de leur personne, de leur honneur, de leurs convictions et de leurs pratiques religieuses. Elles seront en toutes circonstances traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable. Il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivants.

2. Sans préjudice du caractère général des dispositions qui précèdent, sont et demeurent prohibés en tout temps et en tout lieu à l'égard des personnes visées au paragraphe 1 :

[...]

d) les actes de terrorisme ;

[...]

h) la menace de commettre les actes précités. »

13 L'article 6 dudit protocole prévoit :

«1. Le présent article s'applique à la poursuite et à la répression d'infractions pénales en relation avec le conflit armé.

[...]

5. À la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues. »

14 L'article 13, paragraphe 2, du même protocole est libellé comme suit :

« Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne devront être l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. »

15 L'Union européenne n'est partie ni aux quatre conventions de Genève ni aux protocoles additionnels. En revanche, tous les États membres y sont parties.

La convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif

16 Le dernier considérant de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, signée à New York le 15 décembre 1997 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2149, p. 256), se lit comme suit :

« Notant que les activités des forces armées des États sont régies par des règles de droit international qui se situent hors du cadre de la présente [c]onvention et que l'exclusion de certains actes du champ d'application de la [c]onvention n'excuse ni ne rend licites des actes par ailleurs illicites et n'empêche pas davantage l'exercice de poursuites sous l'empire d'autres lois,

[...] »

17 L'article 19, paragraphe 2, de cette convention prévoit :

« Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente [c]onvention, et les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente [c]onvention.»

18 L'Union n'est pas partie à cette convention. En revanche, tous les États membres y sont parties.

La convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

19 L'article 2, paragraphe 1, de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 9 décembre 1999 *(Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2178, p. 197), dispose :

« Commet une infraction au sens de la présente [c]onvention toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre :

[...]

b) Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. »

20 En vertu de l'article 8, paragraphe 1, de cette convention, les États parties doivent adopter, conformément aux principes de leur droit interne, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2 de ladite convention, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de confiscation éventuelle.

21 Selon l'article 21 de la même convention :

« Aucune disposition de la présente [c]onvention n'a d'incidence sur les autres droits, obligations et responsabilités des États et des individus en vertu du droit international, en particulier les buts de la Charte des Nations [u]nies, le droit international humanitaire et les autres conventions pertinentes. »

22 L'Union n'est pas partie à la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. En revanche, tous les États membres y sont parties.

La convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

23 L'article 4, paragraphe 2, de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, signée à New York le 13 avril 2005 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2445, p. 89), est libellé comme suit :

« Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, ne sont pas régies par la présente [c]onvention, et les activités accomplies par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas régies non plus par la présente [c]onvention. »

24 L'Union n'est pas partie à cette convention. En revanche, une grande majorité des États membres y sont parties.

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

25 L'article 26, paragraphe 5, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005 (*Série des Traités du Conseil de l'Europe* nº 196), est rédigé dans les termes suivants :

« Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente [c]onvention, et les activités menées par les forces armées d'une [p]artie dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont elles non plus régies par la présente [c]onvention. »

26 En vertu de la décision (UE) 2015/1913 du Conseil, du 18 septembre 2015, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (JO 2015, L 280, p. 22), l'Union a signé cette convention, en ce qui concerne les questions relevant de la compétence de cette dernière. La majorité des États membres l'ont également signée et ratifiée.

Le droit de l'Union

La position commune 2001/931

27 Ainsi qu'il ressort de ses considérants, l'objet de la position commune 2001/931 est la mise en œuvre, par des actions menées tant au niveau de l'Union qu'à celui des États membres, de la résolution 1373 (2001), par laquelle le conseil de sécurité des Nations unies décide que tous les États doivent prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme.

28 L'article 1er de cette position commune prévoit :

« 1. La présente position commune s'applique, conformément aux dispositions des articles qui suivent, aux personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et dont la liste figure à l'annexe.

2. Aux fins de la présente position commune, on entend par "personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme",

— des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent,

— des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes, groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles.

3. Aux fins de la présente position commune, on entend par "acte de terrorisme", l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de :

i) gravement intimider une population, ou

ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou

iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale :
   a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ;
   b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
   c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;
   d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;
   e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;
   f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ;
   g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
   h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
   i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux points a) à h) ;
   j) la direction d'un groupe terroriste ;
   k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe.

Aux fins du présent paragraphe, on entend par "groupe terroriste", l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes. Les termes "association structurée" désignent une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

4. La liste à l'annexe est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente à l'égard des personnes, groupes et entités visés, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits. [...].

[...] »

Le règlement nº 2580/2001

29 Aux termes de l'article 1er, point 4), du règlement nº 2580/2001, la définition de l'« acte de terrorisme », aux fins de ce règlement, est celle qui figure à l'article 1er, paragraphe 3, de la position commune 2001/931.

30 L'article 2 dudit règlement prévoit :

« 1. À l'exception des dérogations autorisées dans le cadre des articles 5 et 6 :

a) tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par une personne physique ou morale, un groupe ou une entité inclus dans la liste visée au paragraphe 3, sont gelés ;

[...]

2. À l'exception des dérogations autorisées dans le cadre des articles 5 et 6, il est interdit de fournir des services financiers aux personnes physiques ou morales, groupes ou entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3 ou au bénéfice de ces personnes, groupes ou entités.

3. Le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révise et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels le présent règlement s'applique, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphes 4, 5 et 6, de la position commune [2001/931]. Cette liste mentionne :

i) les personnes physiques commettant ou tentant de commettre un acte de terrorisme, participant à un tel acte ou facilitant sa réalisation ;

ii) les personnes morales, groupes ou entités commettant ou tentant de commettre un acte de terrorisme, participant à un tel acte ou facilitant sa réalisation ;

[...] »

31 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du même règlement, il est interdit de participer, sciemment et intentionnellement, à des activités ayant pour but ou effet de contourner, directement ou indirectement, l'article 2 de celui-ci.

32 L'article 9 du règlement nº 2580/2001est libellé comme suit :

« Chaque État membre détermine les sanctions qui doivent être imposées en cas de violation du présent règlement. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnelles et dissuasives. »

La décision-cadre 2002/475

33 Ainsi qu'il ressort de ses considérants 6 et 7, la décision-cadre 2002/475 a notamment pour objet le rapprochement de la définition des infractions terroristes dans tous les États membres, la prévision de peines et de sanctions correspondant à la gravité de ces infractions ainsi que l'établissement de règles juridictionnelles pour garantir que l'infraction terroriste puisse faire l'objet de poursuites efficaces.

34 Le considérant 11 de cette décision-cadre énonce :

« La présente décision-cadre ne régit pas les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, et les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international,

[...] »

35 L'article 1er, paragraphe 1, de ladite décision-cadre, intitulé « Infractions terroristes et droits et principes fondamentaux », prévoit :

« Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à i), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de :

— gravement intimider une population ou

— contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou

— gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale ;
  a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ;
  b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
  c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;
  d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plateforme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;
  e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;
  f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement ;
  g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
  h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
  i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h). »

36 L'article 2 de la même décision-cadre, intitulé « Infractions relatives à un groupe terroriste », est rédigé comme suit :

« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par "groupe terroriste" l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. Le terme "association structurée" désigne une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour rendre punissables les actes intentionnels suivants :

a) la direction d'un groupe terroriste ;

b) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste. »

Les décisions 2001/927/CE et 2006/379/CE

37 La décision 2001/927/CE du Conseil, du 27 décembre 2001, établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 (JO 2001, L 344, p. 83), a établi une première liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels ledit règlement s'applique.

38 Par la décision 2006/379/CE, du 29 mai 2006, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21), le Conseil a inscrit l'entité des TLET sur cette liste. Par la suite, cette entité est demeurée inscrite sur ladite liste, en application des décisions et des règlements d'exécution successifs remplaçant la même liste par une nouvelle et abrogeant la décision ou le règlement d'exécution antérieur. L'entité des TLET se trouvait ainsi inscrite sur la liste de gel des fonds annexée au règlement d'exécution nº 610/2010.

Le droit néerlandais

39 Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la Sanctieregeling terrorisme 2007-II (arrêté de sanctions en matière de terrorisme de 2007-II, ci-après l'« arrêté de sanctions de 2007 »), le ministre peut, si des personnes ou des organisations appartiennent, selon lui, au cercle des personnes ou organisations visées dans la résolution 1373 (2001), adopter une décision dite « de désignation » à l'égard de ces personnes ou organisations.

40 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de cet arrêté, toutes les ressources qui appartiennent aux personnes et organisations visées à son article 2, paragraphe 1, sont gelées.

41 L'article 2, paragraphe 3, dudit arrêté interdit de fournir des services financiers aux personnes et organisations visées à l'article 2, paragraphe 1, de celui-ci ou au profit de telles personnes et organisations.

42 Conformément à l'article 2, paragraphe 4, de l'arrêté de sanctions de 2007, il est interdit de mettre, directement ou indirectement, des ressources à la disposition des personnes et des organisations visées à l'article 2, paragraphe 1, de ce même arrêté.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

43 Il ressort des informations fournies par la juridiction de renvoi que, le 8 juin 2010, le ministre a pris, sur le fondement de l'arrêté de sanctions de 2007, des décisions de désignation à l'égard de A e.a. (ci-après les « décisions du 8 juin 2010 »), ce qui a eu pour conséquence le gel de leurs ressources financières respectives. Le ministre a rejeté, par des décisions respectivement des 10 janvier 2011, 8 décembre 2010 et 25 novembre 2010, les réclamations que ces personnes ont formées contre les décisions du 8 juin 2010. Il a fondé ces rejets sur le fait que A e.a. appartenaient chacun, selon lui, au cercle des personnes et des organisations visées par la résolution 1373 (2001). En outre, le ministre a pris en considération un mémorandum officiel de l'Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (service général de renseignements et de sécurité, Pays-Bas), du 14 octobre 2008, selon lequel lesdites personnes s'étaient livrées à la collecte de fonds pour l'entité des TLET. Le ministre a également tenu compte de l'inscription de cette entité sur la liste de gel des fonds. Il s'est, en outre, fondé sur le fait que le ministère public avait entamé des poursuites pénales contre A e.a. pour participation à une organisation terroriste, au sens du code pénal néerlandais, et pour violation, au profit de l'entité des TLET, des interdictions énoncées à l'article 2, paragraphes 1 et 2, ainsi qu'à l'article 3 du règlement nº 2580/2001.

44 Par jugements, respectivement, des 20 décembre 2011, 18 janvier 2012 et 30 août 2012, les sections de droit administratif du rechtbank Zwolle-Lelystad (tribunal de Zwolle Lelystad, Pays-Bas), du rechtbank 's Gravenhage (tribunal de La Haye, Pays-Bas) et du rechtbank Alkmaar (tribunal d'Alkmaar, Pays-Bas) ont déclaré non fondés les recours introduits par A e.a. contre les décisions du ministre par lesquelles celui-ci a maintenu les décisions du 8 juin 2010. Ces personnes ont interjeté appel de ces jugements devant la juridiction de renvoi, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).

45 Dans le cadre de ces appels, A e.a. font valoir, notamment, que l'entité des TLET n'est pas une organisation terroriste parce que le conflit entre le gouvernement sri-lankais et cette entité doit être considéré comme un conflit armé, au sens du droit international humanitaire. Ils allèguent que l'inscription de ladite entité sur la liste de gel des fonds est, par conséquent, illégale.

46 La juridiction de renvoi fait observer, en premier lieu, que l'article 2 de l'arrêté de sanctions de 2007 vise à mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) et que cette disposition ne renvoie ni au règlement nº 2580/2001 ni à la position commune 2001/931. Toutefois, cette juridiction considère que, dans la mesure où le ministre a expressément fondé son opinion, selon laquelle l'entité des TLET est une organisation terroriste, sur l'inscription de cette entité sur la liste de gel des fonds, cette inscription constitue le fondement des décisions du 8 juin 2010. Selon la juridiction de renvoi, étant donné que la position commune 2001/931 et le règlement nº 2580/2001 font référence à la résolution 1373 (2001), le ministre était tenu, en application du principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE, de considérer que les entités inscrites sur cette liste sont des organisations terroristes. Toutefois, cette juridiction considère qu'il est permis, au regard des arguments avancés par A e.a., de douter de la légalité des actes du Conseil de l'Union européenne par lesquels celui-ci a maintenu l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds qui était en vigueur au moment de l'adoption des décisions du 8 juin 2010, ainsi que de la validité des actes subséquents de cette institution par lesquels elle a maintenu l'entité des TLET sur cette liste.

47 En deuxième lieu, prenant en considération les arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) et du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), la juridiction de renvoi se demande s'il convient de reconnaître à A e.a. le droit d'exciper devant lui de l'illégalité de ces actes, ces personnes n'ayant pas demandé l'annulation de ceux-ci devant les juridictions de l'Union. Selon cette juridiction, A e.a. se trouvent dans une situation factuelle similaire à celle des personnes accusées d'être membres du Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 29 juin 2010, E et F (C-550/09, EU:C:2010:382), par lequel la Cour a jugé, en substance, que ces personnes n'étaient pas indéniablement recevables à agir en annulation, sur le fondement de l'article 230 CE, de l'inscription du DHKP-C sur la liste visée à

l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001. La juridiction de renvoi se demande si la solution à laquelle aboutit cet arrêt est transposable sous l'empire de l'article 263 TFUE, cette disposition ayant étendu la possibilité pour les particuliers de contester la légalité des actes de l'Union. Elle fait observer, notamment, que, s'il devait être conclu que, au regard de l'article 263 TFUE, les personnes se trouvant dans une situation telle que celle d'A e.a. ne peuvent pas exciper, devant les juridictions nationales, de l'illégalité de l'inscription d'une organisation sur la liste de gel des fonds visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001, toutes les personnes qui craignent qu'une autorité nationale prenne à leur encontre des mesures de lutte contre le terrorisme en raison de leur implication, effective ou supposée, dans une organisation inscrite sur cette liste devraient introduire des recours contre l'inscription de cette organisation sur ladite liste à titre conservatoire. Or, une telle situation serait, selon la juridiction de renvoi, incompatible avec le droit de ne pas s'auto-incriminer.

48 Dans l'hypothèse où la Cour déciderait qu'un recours en annulation introduit par A e.a. contre le règlement d'exécution nº 610/2010 ne serait pas sans aucun doute recevable, la juridiction de renvoi s'interroge, en troisième lieu, sur la validité de l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds. Elle considère, premièrement, que, malgré le libellé du considérant 11 de la décision-cadre 2002/475, il n'est pas exclu que les activités d'une force armée en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, puissent être considérées comme des infractions terroristes. Toutefois, compte tenu de la marge d'appréciation que semble laisser la définition d'« infraction terroriste », au sens de l'article 1er, paragraphe 1, de cette décision-cadre, il est permis, selon la juridiction de renvoi, de tenir compte, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de qualifier les activités auxquelles se livre l'entité des TLET d'« infractions terroristes », du fait que celle-ci agissait en tant que force armée engagée dans un conflit armé.

49 Deuxièmement, cette juridiction relève que ni la position commune 2001/931 ni le règlement nº 2580/2001 ne précisent s'il convient d'avoir égard à la circonstance que les actes ou infractions qu'ils mentionnent ont été commis par des forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire. Elle considère, toutefois, que, compte tenu de la correspondance entre la définition d'« acte de terrorisme », visée à l'article 1er, paragraphe 3, de la position commune 2001/931, et celle d'« infraction terroriste », contenue à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475, si des activités de forces armées en période de conflit armé devaient être considérées comme échappant à la notion d'« infraction terroriste », au sens de cette décision-cadre, elles ne pourraient pas, non plus, constituer des « actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001.

50 Troisièmement, se référant aux quatre conventions de Genève de 1949 et aux protocoles additionnels, à l'article 19, paragraphe 2, de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, à l'article 4, paragraphe 2, de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, à l'article 26, paragraphe 5, de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ainsi qu'à l'article 12 de la convention internationale contre la prise d'otages, la juridiction de renvoi constate que ces conventions internationales en matière de terrorisme excluent les activités des forces armées en période de conflit armé de leur champ d'application respectif, ce qui tendrait à indiquer qu'il existe un consensus international sur le fait que les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, ne doivent pas être considérées comme des activités terroristes. Toutefois, la juridiction de renvoi se réfère également à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, à l'article 33 de la quatrième convention de Genève ainsi qu'à l'article 4, paragraphe 2, sous d), du protocole II et relève que, selon ces conventions, de telles activités ne devraient pas être considérées comme des activités terroristes pour autant qu'elles ne visent pas des civils ou d'autres personnes qui ne participent pas directement aux hostilités.

51 Quatrièmement, la juridiction de renvoi constate que le Conseil a motivé l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds en mentionnant une série d'attaques que cette entité aurait commises au cours de la période allant du 12 août 2005 au 12 avril 2009 au Sri Lanka et qui, dès lors,

présenteraient un lien avec le conflit entre le gouvernement sri-lankais et cette organisation. Elle explique, en outre, que le ministre a considéré, dans un mémorandum du mois d'août 2009, sur la base des critères énoncés à l'article 1er du protocole II, que ce conflit était, jusqu'au 18 mai 2009, un conflit armé non-international. De plus, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés aurait, jusqu'au mois de juillet 2009, qualifié ledit conflit de « conflit armé ». Enfin, la juridiction de renvoi souligne l'importance qu'il y a, à son estime, de déterminer si le conflit armé revêt un caractère non-international, au sens du droit international humanitaire.

52 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Compte tenu notamment de l'article 47 de la [Charte], le recours que [A e.a.] auraient introduit en leur propre nom devant le Tribunal, au titre de l'article 263 TFUE, en annulation du règlement d'exécution nº 610/2010, en ce que [l'entité des TLET] y a été inscrite sur la liste [de gel des fonds], aurait-il été sans aucun doute déclaré recevable ?

2) a) Des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, compte tenu également du considérant 11 de la décision-cadre 2002/475, peuvent-elles constituer des "infractions terroristes" au sens de ladite décision-cadre ?
b) En cas de réponse affirmative à la question 2, sous a), des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, peuvent-elles constituer des "actes de terrorisme" au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001 ?

3) Les activités qui sont à la base du règlement d'exécution nº 610/2010, dans la mesure où l'entité des TLET a été inscrite, en vertu de celui-ci, sur la liste [de gel des fonds], sont-elles des "activités de forces armées en période de conflit armé" au sens du droit international humanitaire ?

4) Compte tenu également de la réponse à la question 1, à la question 2, sous a) et b) et à la question 3, le règlement d'exécution nº 610/2010, dans la mesure où l'entité des TLET a été inscrite en vertu de celui-ci sur la liste [de gel des fonds], est-il invalide ?

5) En cas de réponse affirmative à la question 4, cette invalidité vaut-elle également pour les décisions antérieures et ultérieures du Conseil d'actualisation de la liste [de gel des fonds], dans la mesure où l'entité des TLET a été inscrite à la suite de ces décisions sur ladite liste ? »

Observations liminaires

53 Par des recours introduits les 11 avril 2011 (affaire T-208/11) et 28 septembre 2011 (affaire T-508/11) devant le Tribunal de l'Union européenne, l'entité des TLET a demandé l'annulation, respectivement, de deux règlements d'exécution en tant que ces actes la concernent en l'ayant inscrite sur la liste de gel des fonds prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001. En cours de procédure devant le Tribunal, cette entité a adapté ses conclusions en demandant l'annulation des règlements d'exécution la concernant, adoptés après l'introduction des recours et ayant maintenu son inscription sur cette liste.

54 Par un arrêt du 16 octobre 2014, LTTE/Conseil (T-208/11 et T-508/11, EU:T:2014:885), le Tribunal a rejeté le premier moyen de l'entité des TLET, tiré de l'inapplicabilité du règlement nº 2580/2001 au conflit l'opposant au gouvernement sri-lankais, par lequel cette entité faisait valoir que ce règlement n'était pas applicable aux situations de conflits armés, ceux-ci ne pouvant relever que du droit international humanitaire.

55 Toutefois, le Tribunal a fait droit à certains moyens de l'entité des TLET, considérant que le Conseil a violé tant l'article 1er de la position commune 2001/931 que, en l'absence de référence dans la motivation à des décisions d'autorités compétentes relatives aux faits imputés à cette entité, l'obligation de motivation des actes de l'Union. Par conséquent, il a annulé les règlements attaqués, en ce qu'ils concernent ladite entité.

56 Par une requête déposée le 19 décembre 2014, le Conseil a formé un pourvoi devant la Cour contre l'arrêt du Tribunal du 16 octobre 2014, LTTE/Conseil (T-208/11 et T-508/11, EU:T:2014:885).

57 À cet égard, il convient de relever que la présente affaire a trait aux actes de l'Union, adoptés entre les années 2006 et 2010, qui ont inscrit l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds, inscription qui a été motivée, ainsi qu'il ressort du point 51 du présent arrêt, par une série d'attaques commises par cette entité au cours de la période allant du 12 août 2005 au 12 avril 2009. En revanche, l'affaire C-599/14 P, relative au pourvoi du Conseil mentionné au point précédent, a trait aux actes de l'Union adoptés après l'année 2010, qui ont maintenu l'inscription de ladite entité sur la liste de gel des fonds.

58 Dans ces conditions, il convient de rejeter la demande du gouvernement néerlandais tendant à la suspension de la présente affaire dans l'attente de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-599/14 P.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

59 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, s'il est manifeste, au sens de la jurisprudence fondée sur les arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), et du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), qu'auraient été recevables des recours en annulation formés, devant le Tribunal, par des personnes se trouvant dans une situation telle que celle des appelants au principal, contre le règlement d'exécution nº 610/2010, relatif à l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds.

60 Au préalable, il y a lieu de relever que tant les faits afférents à l'affaire au principal que les décisions du 8 juin 2010 sont antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement d'exécution nº 610/2010. Il y a dès lors lieu de considérer que la question porte non seulement sur ce règlement d'exécution, mais également sur les actes antérieurs à celui-ci qui ont inscrit, puis maintenu l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds.

61 Il ressort de la décision de renvoi que la juridiction nationale se demande si la jurisprudence qui se dégage des arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), et du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), est transposable dans une affaire telle que celle au principal.

62 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), une juridiction nationale avait, par une demande de décision préjudicielle soumise au cours de l'année 1992, posé à la Cour une question portant sur la validité d'une décision de la Commission européenne en matière d'aides d'État, adoptée au cours de l'année 1986. Cette décision de la Commission n'avait pas été attaquée par la société bénéficiaire de l'aide qui faisait l'objet de ladite décision, alors qu'une copie de cette dernière lui avait été communiquée par l'autorité nationale compétente et que celle-ci lui avait signalé expressément qu'elle pouvait former un recours contre la décision de la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne.

63 Tenant compte de ces circonstances, la Cour a jugé que les exigences de sécurité juridique conduisent à exclure la possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide, qui aurait pu attaquer la décision de la Commission relative à cette aide et qui a laissé s'écouler le délai impératif prévu à cet égard par les dispositions du traité, de remettre en cause la légalité de celle-ci devant les juridictions nationales à l'occasion d'un recours dirigé contre les mesures d'exécution de cette décision, prises par les autorités nationales (voir, en ce sens, arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, points 12 et 17).

64 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), la Cour avait été saisie, au cours de l'année 1999, d'une demande de décision préjudicielle portant sur la validité d'un règlement antidumping, adopté au cours de l'année 1992, contesté avec succès par un recours en annulation ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal du 2 mai 1995, NTN Corporation et Koyo Seiko/Conseil (T-163/94 et T-165/94, EU:T:1995:83), confirmé par l'arrêt de la Cour du 10 février 1998, Commission/NTN et Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), ledit recours en annulation ayant été introduit par un certain nombre de fabricants concernés par ce règlement antidumping, mais pas par Nachi Fujikoshi, la société mère de la requérante au principal dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), à savoir Nachi Europe.

65 Après avoir constaté, au point 39 de l'arrêt du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que Nachi Europe pouvait être considérée comme directement et individuellement concernée par les dispositions de ce règlement qui imposaient un droit antidumping particulier portant sur les produits fabriqués par Nachi Fujikoshi, la Cour a jugé, au point 40 de cet arrêt, qu'un importateur des produits visés par ledit règlement, tel Nachi Europe, qui disposait sans aucun doute d'un droit de recours devant le Tribunal en vue d'obtenir l'annulation du droit antidumping frappant ces produits, mais qui n'avait pas exercé un tel recours, ne pouvait, par la suite, invoquer l'invalidité de ce droit antidumping devant une juridiction nationale.

66 Ainsi que la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, admettre qu'un justiciable, qui, sans aucun doute, aurait eu la qualité pour agir, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, contre un acte de l'Union dans le cadre d'un recours en annulation, puisse, après le terme du délai de recours prévu à l'article 263, sixième alinéa, TFUE, contester, devant la juridiction nationale, la validité de cet acte, reviendrait à lui reconnaître la faculté de contourner le caractère définitif que revêt à son égard ledit acte après l'expiration des délais de recours (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, point 18 ; du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, point 30 ; du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 41, et du 5 mars 2015, Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, point 28).

67 Ce n'est toutefois que dans des circonstances où le recours en annulation aurait été manifestement recevable que la Cour a considéré qu'un justiciable ne peut pas invoquer l'invalidité d'un acte de l'Union devant une juridiction nationale (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, points 17 à 25 ; du 30 janvier 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, points 15 à 25 ; du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, points 29 à 40, et du 22 octobre 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, points 34 à 39). Dans de nombreux autres cas, la Cour a effectivement jugé que ce caractère manifeste de la recevabilité n'était pas établi (voir notamment, en ce sens, arrêts du 23 février 2006, Atzeni e.a., C-346/03 et C-529/03, EU:C:2006:130, points 30 à 34 ; du 8 mars 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, points 35 à 48 ; du 29 juin 2010, E et F, C-550/09, EU:C:2010:382, points 37 à 52 ; du 18 septembre 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, points 24 à 38, et du 5 mars 2015, Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, points 27 à 32).

68 Certes, afin de renforcer la protection juridictionnelle des personnes physiques ou morales à l'égard des actes de l'Union, le traité de Lisbonne a élargi les conditions de recevabilité du recours en annulation, par l'adoption de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, qui autorise un tel recours également contre les actes réglementaires qui concernent directement une telle personne et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

69 Toutefois, cet élargissement des conditions de recevabilité du recours en annulation n'a pas pour contrepartie l'impossibilité de remettre en cause, devant une juridiction nationale, la validité d'un acte de l'Union dès lors que le recours en annulation qu'aurait introduit devant le Tribunal l'une des parties au litige devant cette juridiction n'aurait pas été manifestement recevable (voir, en ce sens, arrêt du 9 juin 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, point 57).

70 Il s'ensuit qu'une demande de décision préjudicielle portant sur la validité d'un acte de l'Union ne peut être rejetée que dans l'hypothèse où, bien que le recours en annulation contre un acte de l'Union aurait été manifestement recevable, la personne physique ou morale susceptible d'introduire un tel recours s'est abstenue de le faire dans le délai imparti et invoque l'illégalité de cet acte dans le cadre d'une procédure nationale afin d'inciter la juridiction nationale à saisir la Cour de la demande de décision préjudicielle en question, portant sur la validité dudit acte, contournant ainsi le caractère définitif que revêt à son égard ledit acte après l'expiration du délai de recours (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, point 18, et du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, point 30).

71 Tel n'est pas le cas en l'occurrence.

72 En effet, tout d'abord, les appelants au principal n'étaient pas eux-mêmes inscrits sur la liste de gel des fonds.

73 Ensuite, il n'est pas manifeste qu'ils étaient « individuellement » concernés par ces actes, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En effet, l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds revêt, à l'égard des personnes autres que cette entité, une portée générale en ce qu'elle contribue à imposer à un nombre indéterminé de personnes le respect de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de ladite entité (voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 241 à 244 ; du 29 juin 2010, E et F, C-550/09, EU:C:2010:382, point 51, et du 23 avril 2013, Gbagbo e.a./Conseil, C-478/11 P à C-482/11 P, EU:C:2013:258, point 56).

74 Enfin, la situation des appelants au principal a été directement affectée, non pas par les actes de l'Union relatifs à cette inscription, mais par l'imposition de sanctions fondées uniquement sur la loi néerlandaise, laquelle a pris en compte, parmi d'autres éléments, ladite inscription.

75 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question qu'il n'est pas manifeste, au sens de la jurisprudence fondée sur les arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), et du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), qu'auraient été recevables des recours en annulation formés, devant le Tribunal, par des personnes se trouvant dans une situation telle que celle des appelants au principal contre le règlement d'exécution n° 610/2010 ou contre les actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, relatifs à l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds.

Sur les deuxième à quatrième questions

76 À titre liminaire, s'agissant de la troisième question, qui vise, en substance, à savoir si les activités ayant motivé l'inscription et le maintien, de 2006 à 2010, de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds constituent des « activités de forces armées en période de conflit armé », au sens du droit international humanitaire, il convient de relever que la Cour ne dispose pas, dans le cadre de la présente affaire, d'indications suffisantes pour pouvoir se prononcer sur cette question.

77 Par ses deuxième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si l'inscription, par le règlement d'exécution nº 610/2010 et par les actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds est valide. Elle cherche à savoir, en particulier, si des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, peuvent constituer des « infractions terroristes », au sens de la décision-cadre 2002/475, ou des « actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001.

78 La juridiction de renvoi s'interroge, à cet égard, sur la possibilité de considérer les activités de l'entité des TLET ayant motivé son inscription sur la liste de gel des fonds comme des activités de terrorisme au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001, alors que ces actes devraient être lus conjointement avec la décision-cadre 2002/475, dont le considérant 11 précise qu'elle ne régit pas les activités des forces armées en période de conflit armé.

79 Conformément à la jurisprudence de la Cour, un règlement prévoyant des mesures restrictives, ainsi que le font le règlement d'exécution nº 610/2010 et les actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, relatifs à l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds, doit être interprété à la lumière non seulement de la décision adoptée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, visée à l'article 215, paragraphe 2, TFUE, mais également du contexte historique dans lequel s'inscrivent les dispositions adoptées par l'Union et dans lesquelles ce règlement s'insère (arrêt du 1er mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil, C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 78 et jurisprudence citée).

80 À cet égard, il y a lieu de distinguer les actes de l'Union sur lesquels portent respectivement les points a) et b) de la deuxième question, à savoir, d'une part, la décision-cadre 2002/475 et, d'autre part, la position commune 2001/931 ainsi que le règlement nº 2580/2001. Dès lors, ce ne sont pas tant les notions d'« infractions terroristes », au sens de la décision-cadre 2002/475, et d'« actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 ainsi que du règlement nº 2580/2001, qu'il convient d'examiner et de comparer, mais bien les objectifs de la décision-cadre 2002/475, laquelle relève du domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), et ceux de la position commune 2001/931 ainsi que du règlement nº 2580/2001, qui relèvent essentiellement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

81 En ce qui concerne la décision-cadre 2002/475, celle-ci a notamment pour objet le rapprochement de la définition des infractions terroristes dans tous les États membres, la prévision de peines et de sanctions correspondant à la gravité de ces infractions ainsi que l'établissement de règles juridictionnelles pour garantir que l'infraction terroriste fasse l'objet de poursuites efficaces.

82 C'est dans ce contexte de droit répressif que s'inscrit le considérant 11 de la décision-cadre 2002/475, selon lequel celle-ci ne régit pas les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit, et les activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international.

83 S'agissant, en revanche, de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001, leur objet est la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001), adoptée à la suite des attaques terroristes commises aux États-Unis le 11 septembre 2001, et tient principalement à la prévention des actes de terrorisme au moyen de l'adoption de mesures de gel de fonds pour entraver les actes préparatoires à de tels actes, tels que le financement de personnes ou d'entités susceptibles d'accomplir des actes de terrorisme.

84 La désignation des personnes et des entités devant figurer sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 ne constitue pas, dans ce contexte, une sanction, mais une mesure préventive adoptée selon un système à deux niveaux, en ce sens que, selon l'article 1er, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, le Conseil ne peut inscrire sur cette liste que des personnes et des entités au sujet desquelles il existe une décision prise par une autorité compétente, qu'il s'agisse soit de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, relatives à la commission, à la tentative de commission, à la participation ou à la facilitation d'un acte terroriste, soit d'une condamnation pour de tels faits.

85 Il résulte de ce qui précède que le considérant 11 de la décision-cadre 2002/475, dont le seul objectif est, ainsi que l'a souligné la Commission, de clarifier les contours du champ d'application de cette décision-cadre, n'est pas pertinent pour interpréter la notion d'« actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001.

86 La juridiction de renvoi estime que diverses conventions internationales pourraient éventuellement être lues en ce sens que les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, ne doivent pas être considérées comme des activités terroristes. De ce fait, elle exprime des doutes sur la qualification qui doit être appliquée aux activités auxquelles l'entité des TLET s'est livrée et qui ont justifié, selon le Conseil, les actes de l'Union adoptés entre les années 2006 et 2010, relatifs à l'inscription de celle-ci sur la liste de gel des fonds.

87 Il importe, cependant, de constater que l'Union n'est pas partie à ces conventions internationales et que, en tout état de cause, lesdites conventions ne s'opposent pas à ce que des activités de forces armées en période de conflit armé puissent constituer des « actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001, sans qu'il y ait de quelconques indices que ces conventions contredisent d'éventuelles règles de droit international coutumier par lesquelles l'Union serait liée.

88 En effet, s'agissant, tout d'abord, du droit international humanitaire, il y a lieu de constater que l'article 33 de la quatrième convention de Genève prévoit l'interdiction de toute mesure d'intimidation ou de terrorisme. De même, l'article 51, paragraphe 2, du protocole I et l'article 13, paragraphe 2, du protocole II prévoient que sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 2, du protocole II dispose que sont prohibés en tous temps et en tous lieux les actes de terrorisme à l'égard des personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités.

89 Il importe également de souligner que le droit international humanitaire poursuit des buts différents de ceux de la position commune 2001/931 ainsi que du règlement nº 2580/2001 et qu'il institue des mécanismes distincts.

90 En outre, ainsi que l'a relevé Mme l'avocat général aux points 107 à 109 de ses conclusions, les règles prévues par le droit international humanitaire n'interdisent pas l'adoption, en dehors du cadre défini par ce droit, de mesures préventives telles que celles dont l'entité des TLET a fait l'objet.

91 Dans ces conditions, la circonstance que certaines des activités mentionnées au point 86 du présent arrêt ne seraient pas interdites par le droit international humanitaire, à la supposer établie, ne saurait en tout état de cause être déterminante, dans la mesure où l'application de la position commune

2001/931 et du règlement nº 2580/2001 ne dépend pas des qualifications découlant du droit international humanitaire (voir, par analogie, arrêt du 30 janvier 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, points 24 à 26).

92 S'agissant, ensuite, du droit international relatif au terrorisme, il y a lieu de constater que l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme prévoit l'incrimination de « tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

93 L'article 8, paragraphe 1, de cette convention prévoit, en outre, l'obligation d'adopter des mesures de gel des fonds utilisés pour commettre les infractions visées à son article 2 et n'interdit pas la mise en place de mesures de gel de fonds visant d'autres infractions terroristes.

94 Il importe encore de relever que, aux termes du dernier considérant de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, l'exclusion, du champ d'application de cette convention, des activités des forces armées en période de conflit armé « n'excuse ni ne rend licites des actes par ailleurs illicites et n'empêche pas davantage l'exercice de poursuites sous l'empire d'autres lois ». Il s'ensuit que la circonstance que de telles activités ne relèvent pas du champ d'application de cette convention n'exclut toutefois pas qu'elles puissent être considérées comme des activités illicites passibles de poursuites, telles que des « actes de terrorisme », au sens de la position commune 2001/931 et du règlement nº 2580/2001.

95 Enfin, si certaines des conventions internationales auxquelles la juridiction de renvoi fait référence excluent de leur champ d'application les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, elles n'interdisent pas aux États parties de qualifier d'« actes de terrorisme » certaines de ces activités, ou de prévenir la commission de tels actes.

96 Il convient à cet égard de rappeler que la position commune 2001/931 et le règlement nº 2580/2001 n'ont pas pour objectif de sanctionner les actes de terrorisme, mais bien de lutter contre le terrorisme en prévenant le financement des actes de terrorisme, ainsi que le recommande le conseil de sécurité des Nations unies dans la résolution 1373 (2001).

97 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la position commune 2001/931 et le règlement nº 2580/2001 doivent être interprétés en ce sens que des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, peuvent constituer des « actes de terrorisme », au sens de ces actes de l'Union.

98 Dans ces conditions, il convient de répondre aux deuxième et quatrième questions que, la position commune 2001/931 et le règlement nº 2580/2001 ne s'opposant pas à ce que des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, constituent des « actes de terrorisme », au sens de ces actes de l'Union, le fait que les activités de l'entité des TLET puissent constituer de telles activités n'affecte pas la validité du règlement d'exécution nº 610/2010 ainsi que des actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, relatifs à l'inscription de l'entité des TLET sur la liste de gel des fonds.

99 La cinquième question ayant été posée pour le cas où les actes visés au point précédent seraient invalides, il n'y a pas lieu d'y répondre.

Sur les dépens

100 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) **Il n'est pas manifeste, au sens de la jurisprudence fondée sur les arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), et du 15 février 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), qu'auraient été recevables des recours en annulation formés, devant le Tribunal de l'Union européenne, par des personnes se trouvant dans une situation telle que celle des appelants au principal contre le règlement d'exécution (UE) nº 610/2010 du Conseil, du 12 juillet 2010, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution (UE) nº 1285/2009 ou contre les actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, relatifs à l'inscription de l'entité des « Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) » sur la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.**

2) **La position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et le règlement nº 2580/2001 ne s'opposant pas à ce que des activités de forces armées en période de conflit armé, au sens du droit international humanitaire, constituent des « actes de terrorisme », au sens de ces actes de l'Union, le fait que les activités de l'entité des « Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) » puissent constituer de telles activités n'affecte pas la validité du règlement d'exécution nº 610/2010 ainsi que des actes de l'Union antérieurs à ce règlement d'exécution, relatifs à l'inscription visée au point 1 du présent dispositif.**

Signatures