Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

14 martie 2017 **

„Trimitere preliminară — Politica externă și de securitate comună (PESC) — Măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului — Poziția comună 2001/931/PESC — Decizia-cadru 2002/475/JAI — Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 — Articolul 2 alineatul (3) — Înscrierea organizației «Tigrii Eliberării din Tamil Eelam (LTTE)» pe lista persoanelor, a grupurilor și a entităților implicate în acte de terorism — Întrebare preliminară privind validitatea acestei înscrieri — Conformitate cu dreptul internațional umanitar — Noțiunea «act de terorism» — Activități ale forțelor armate pe durata unui conflict armat”

În cauza C-158/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), prin decizia din 2 aprilie 2014, primită de Curte la 4 aprilie 2014, în procedura

A,

B,

C,

D

împotriva

Minister van Buitenlandse Zaken,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta și domnii M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász și M. Vilaras, președinți de cameră, și domnii A. Rosas (raportor), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen și C. Lycourgos, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 martie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru A și B, de A.-M. van Eik, de A. Eikelboom și de T. Buruma, advocaten;

* Limba de procedură: neerlandeza.

— pentru C și D, de H. Seton și de X.-B. Sijmons, advocaten;

— pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și de J. Langer, în calitate de agenți;

— pentru guvernul spaniol, de M.-A. Sampol Pucurull, de L. Banciella Rodríguez-Miñón și de M.-J. García-Valdecasas Dorrego, în calitate de agenți;

— pentru guvernul Regatului Unit, de S. Brandon, de L. Christie și de V. Kaye, în calitate de agenți, asistați de M. Lester, barrister;

— pentru Consiliul Uniunii Europene, de F. Naert și de G. Étienne, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de F. Castillo de la Torre, de F. Ronkes Agerbeek și de P. Van Nuffel, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 septembrie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește, pe de o parte, interpretarea articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului (JO 2002, L 164, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 252), astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2008/919/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 (JO 2008, L 330, p. 21) (denumită în continuare „Decizia-cadru 2002/475”), a Poziției comune 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO 2001, L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179), precum și a Regulamentului (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO 2001, L 344, p. 70, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169) și, pe de altă parte, validitatea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 al Consiliului din 12 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 1285/2009 (JO 2010, L 178, p. 1), în măsura în care menține entitatea „Tigrii Eliberării din Tamil Eelam (LTTE)” [sau, în limba engleză, „Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)”, denumită în continuare „entitatea LTTE”] pe lista grupurilor și a entităților prevăzute la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 (denumită în continuare „lista privind înghețarea fondurilor”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor litigii între A, B, C și, respectiv, D (denumiți în continuare împreună „A și alții”), pe de o parte, și minister van Buitenlandse Zaken (ministrul afacerilor externe, denumit în continuare „ministrul”), pe de altă parte, în legătură cu impunerea în privința acestor persoane a unor măsuri restrictive în temeiul legislației naționale în materia sancționării actelor de terorism.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

Rezoluția 1373 (2001) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite

3 Ca urmare a atacurilor teroriste comise la 11 septembrie 2001 la New York (Statele Unite), la Washington (Statele Unite) și în Pennsylvania (Statele Unite), Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a adoptat, la 28 septembrie 2001, Rezoluția 1373 (2001).

4 Preambulul acestei rezoluții reafirmă printre altele „necesitatea de a combate prin toate mijloacele, potrivit prevederilor Cartei Organizației Națiunilor Unite, amenințările la adresa păcii și a securității internaționale reprezentate de actele teroriste”. Acesta subliniază totodată că statele au obligația „să completeze cooperarea internațională prin adoptarea de măsuri suplimentare în vederea prevenirii și combaterii finanțării și pregătirii oricăror acte de terorism pe teritoriile lor, prin toate mijloacele licite”.

5 Potrivit punctului 1 din rezoluția menționată, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite:

„Decide că toate statele trebuie:

a) să prevină și să combată finanțarea actelor teroriste;

b) să incrimineze furnizarea deliberată sau strângerea de fonduri, prin orice mijloace, directe sau indirecte, de către cetățenii lor sau pe teritoriile lor, cu intenția ca fondurile să fie folosite sau știind că urmează să fie folosite pentru comiterea de acte teroriste;

[…]

d) să interzică cetățenilor lor sau oricăror persoane și entități aflate pe teritoriile lor să ofere, direct ori indirect, fonduri, bunuri financiare, resurse economice sau financiare ori alte servicii conexe persoanelor care comit sau încearcă să comită acte teroriste, le facilitează ori participă la comiterea acestora, entităților deținute ori controlate, direct sau indirect, de asemenea persoane, precum și persoanelor și entităților care acționează în numele sau sub îndrumarea unor asemenea persoane;

[…]”

Cele patru Convenții de la Geneva din 12 august 1949 și protocoalele lor adiționale

6 Articolul 2 comun celor patru Convenții de la Geneva din 12 august 1949, și anume Convenția pentru îmbunătățirea sorții răniților și bolnavilor din forțele armate în campanie (Recueil des traités des Nations unies, vol. 75, p. 31, denumită în continuare „prima Convenție de la Geneva”), Convenția pentru îmbunătățirea sorții răniților, bolnavilor și naufragiaților din forțele armate pe mare (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 85, denumită în continuare „a doua Convenție de la Geneva”), Convenția cu privire la tratamentul prizonierilor de război (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 135, denumită în continuare „a treia Convenție de la Geneva”) și, respectiv, Convenția

referitoare la protecția persoanelor civile în timp de război (Recueil des traités des Nations unies, vol. 75, p. 287, denumită în continuare „a patra Convenție de la Geneva”) (denumite în continuare împreună cele „patru Convenții de la Geneva”), stipulează:

„În afara dispozițiilor care trebuie să intre în vigoare încă din timp de pace, prezenta convenție se va aplica în caz de război declarat sau de orice alt conflict armat, ivit între două sau mai multe dintre Înaltele Părți Contractante, chiar dacă starea de război nu e recunoscută de una dintre ele.

Convenția se va aplica, de asemenea, în toate cazurile de ocupație totală sau parțială a teritoriului unei Înalte Părți Contractante, chiar dacă această ocupație nu întâmpină nicio rezistență militară.

[…]”

7 Potrivit articolului 33 din a patra Convenție de la Geneva:

„Nicio persoană protejată nu poate fi pedepsită pentru o infracțiune pe care nu a comis-o personal. Pedepsele colective, ca și orice măsuri de intimidare sau de terorism, sunt interzise. […]”

8 Cele patru Convenții de la Geneva au făcut obiectul mai multor protocoale adiționale: Protocolul adițional la cele patru Convenții de la Geneva privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale (Protocolul I) din 8 iunie 1977 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1125, p. 3), Protocolul adițional la cele patru Convenții de la Geneva privind protecția victimelor conflictelor armate fără caracter internațional (Protocolul II) din 8 iunie 1977 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1125, p. 609) și Protocolul adițional la cele patru Convenții de la Geneva referitor la adoptarea unui semn distinctiv adițional (Protocolul III) din 8 decembrie 2005 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 2404, p. 261) (denumite în continuare împreună „protocoalele adiționale”).

9 Articolul 1 paragrafele 3 și 4 din Protocolul I prevede:

„3. Prezentul protocol, care completează [cele patru Convenții de la Geneva], se aplică în situațiile prevăzute de art. 2 din [aceste convenții].

4. În situațiile avute în vedere în paragraful precedent sunt cuprinse conflictele armate în care popoarele luptă împotriva dominației coloniale și ocupației străine și împotriva regimurilor rasiste, în exercitarea drepturilor popoarelor de a dispune de ele însele, consacrat în Carta Națiunilor Unite și în Declarația referitoare la principiile de drept internațional privind relațiile amicale și cooperarea între state în conformitate cu Carta Națiunilor Unite.”

10 Articolul 51 paragraful 2 din acest protocol are următorul cuprins:

„Nici populația civilă ca atare, nici persoanele civile nu vor trebui să facă obiectul atacurilor. Sunt interzise actele sau amenințările cu violența al căror scop principal este de a răspândi teroarea în populația civilă.”

11 Potrivit articolului 1 din Protocolul II:

„1. Prezentul protocol, care dezvoltă și completează articolul 3 comun [celor patru Convenții de la Geneva] fără a modifica condițiile sale de aplicare actuale, se va aplica la toate conflictele armate care nu cad sub incidența articolului 1 al [Protocolului I] și care se desfășoară pe teritoriul unei Înalte Părți Contractante între forțele sale armate și forțe armate dizidente sau grupuri înarmate organizate care, sub conducerea unui comandament responsabil, exercită un asemenea control asupra unei părți a teritoriului său, astfel încât să-i permită să desfășoare operațiuni militare susținute și coordonate și să aplice prezentul protocol.

2. Prezentul protocol nu se va aplica situațiilor de tensiune internă și tulburărilor interne cum sunt actele de dezordine publică, actele sporadice și izolate de violență și alte acte analoge, care nu sunt conflicte armate.”

12 Articolul 4 paragrafele 1 și 2 din acest protocol are următorul cuprins:

„1. Toate persoanele care nu participă în mod direct la ostilități sau care nu mai participă la acestea, indiferent că sunt sau nu private de libertate, au dreptul să le fie respectată persoana lor, onoarea, convingerile și practicile lor religioase Ele vor fi tratate cu umanism în toate împrejurările, fără nicio diferențiere cu caracter nefavorabil. Este interzis să se ordone să nu mai fie supraviețuitori.

2. Fără încălcarea caracterului general al dispozițiilor precedente, următoarele acte cu privire la persoanele la care se referă paragraful 1 sunt și vor fi interzise în orice timp și loc:

[…]

d) actele de terorism;

[…]

h) amenințarea cu săvârșirea actelor mai sus menționate.”

13 Articolul 6 din protocolul menționat prevede:

„1. Prezentul articol se va aplica la urmărirea penală și la reprimarea infracțiunilor penale referitoare la conflictul armat.

[…]

5. La încetarea ostilităților, autoritățile aflate la putere se vor strădui să acorde o amnistie cât mai largă posibil persoanelor care au luat parte la conflictul armat sau celor care sunt lipsite de libertate, fiind internate sau deținute, pentru motive legate de conflictul armat.”

14 Articolul 13 paragraful 2 din același protocol are următorul cuprins:

„Populația civilă ca atare, precum și persoanele civile nu vor face obiectul atacurilor. Sunt interzise actele de violență sau amenințările cu violența al căror scop principal este terorizarea populației civile.”

15 Uniunea Europeană nu este parte nici la cele patru Convenții de la Geneva, nici la protocoalele adiționale. În schimb, toate statele membre sunt părți la acestea.

Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili

16 Ultimul considerent al Convenției internaționale pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili, semnată la New York la 15 decembrie 1997 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 2149, p. 256), are următorul cuprins:

„observând că activitățile forțelor militare ale statelor sunt guvernate de reguli de drept internațional ce nu sunt incluse în cadrul acestei convenții și că excluderea anumitor acțiuni din sfera de aplicare a acestei convenții nu are efectul de a trece cu vederea sau de a transforma actele ilicite în acte licite ori de a împiedica condamnarea acestor acte pe baza altor legi,

[…]”

17 Articolul 19 alineatul 2 din această convenție prevede:

„Nu sunt reglementate de prezenta convenție activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni de dreptul internațional umanitar, care sunt guvernate de acest drept, și activitățile întreprinse de forțele armate ale unui stat în exercițiul funcțiilor lor oficiale, atât timp cât sunt reglementate de dreptul internațional.”

18 Uniunea nu este parte la respectiva convenție. În schimb, toate statele membre sunt parte la aceasta.

Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului

19 Articolul 2 paragraful 1 din Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului, semnată la New York la 9 decembrie 1999 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 2178, p. 197), prevede:

„Comite o infracțiune în sensul prezentei convenții orice persoană care, prin orice mijloc, direct sau indirect, în mod ilicit și deliberat, furnizează sau strânge fonduri cu intenția de a le utiliza sau știind că acestea vor fi utilizate, în întregime sau în parte, în vederea comiterii:

[…]

b) oricărei alte fapte de natură să determine moartea sau vătămarea corporală gravă a unui civil sau a oricărei alte persoane care nu participă direct la ostilități într-o situație de conflict armat, când, prin natura sau contextul său, această faptă are ca scop intimidarea populației sau constrângerea unui guvern ori a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare.”

20 În temeiul articolului 8 paragraful 1 din această convenție, fiecare stat parte adoptă, conform principiilor dreptului său intern, măsurile necesare pentru identificarea, descoperirea, înghețarea sau sechestrarea oricăror fonduri utilizate ori alocate în scopul comiterii infracțiunilor prevăzute la articolul 2 din convenția menționată, precum și a produselor acestor infracțiuni, în vederea unei posibile confiscări.

21 Potrivit articolului 21 din aceeași convenție:

„Niciuna dintre dispozițiile prezentei convenții nu are incidență asupra celorlalte drepturi, obligații și forme de responsabilitate ale statelor părți și indivizilor în virtutea dreptului internațional umanitar și a celorlalte convenții pertinente.”

22 Uniunea nu este parte la Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului. În schimb, toate statele membre sunt părți la acestea.

Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear

23 Articolul 4 alineatul 2 din Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear, semnată la New York la 13 aprilie 2005 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 2445, p. 89), are următorul cuprins:

„Activitățile desfășurate de forțele militare în cursul unui conflict armat în înțelesul dreptului internațional umanitar, care sunt guvernate de acest drept, precum și activitățile desfășurate de forțele militare ale unui stat în exercitarea sarcinilor oficiale, în măsura în care acestea sunt guvernate de alte reguli ale dreptului internațional, nu intră sub incidența prezentei convenții."

24 Uniunea nu este parte la convenția menționată. În schimb, marea majoritate a statelor membre sunt parte la aceasta.

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului

25 Articolul 26 paragraful 5 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului, semnată la Varșovia la 16 mai 2005 (Série des Traités du Conseil de l'Europe nr. 196), este redactată în următorii termeni:

„Dispozițiile prezentei convenții nu se aplică activităților forțelor armate în timpul unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni de dreptul internațional umanitar – când acesta este aplicabil –, și nici activităților efectuate de forțele armate ale unui stat în exercițiul funcțiilor lor oficiale, în măsura în care sunt guvernate de alte reguli ale dreptului internațional."

26 În temeiul Deciziei (UE) 2015/1913 a Consiliului din 18 septembrie 2015 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (JO 2015, L 280, p. 22), Uniunea a semnat această convenție, în ceea ce privește aspectele care țin de competența acesteia din urmă. De asemenea, majoritatea statelor membre au semnat și au ratificat convenția menționată.

Dreptul Uniunii

Poziția comună 2001/931

27 Astfel cum reiese din considerentele acesteia, obiectul Poziției comune 2001/931 este punerea în aplicare, prin acțiunile desfășurate atât la nivelul Uniunii, cât și la nivelul statelor membre, a Rezoluției 1373 (2001), prin care Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a decis că toate statele membre trebuie să prevină și să combată finanțarea actelor de terorism.

28 Articolul 1 din această poziție comună prevede:

„(1) Prezenta poziție comună se aplică, în conformitate cu dispozițiile articolelor care urmează, persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism, a căror listă este prevăzută în anexă.

(2) În sensul prezentei poziții comune, prin «persoane, grupuri și entități implicate în acte de terorism» se înțelege:

— persoane care comit sau încearcă să comită acte de terorism, le facilitează sau participă la acestea,

— grupuri și entități care aparțin acestor persoane sau care sunt controlate direct sau indirect de acestea și persoane, grupuri și entități care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile acestor persoane, grupuri și entități, inclusiv fondurile provenind din bunuri care fie aparțin acestor persoane și persoanelor, grupurilor și entităților care le sunt asociate, fie sunt controlate direct sau indirect de acestea.

(3) În sensul prezentei poziții comune, prin «act de terorism» se înțelege unul dintre următoarele acte săvârșite cu intenție care, prin natura sau împrejurările sale, poate să dăuneze grav unei țări sau organizații internaționale, corespunzând definiției infracțiunii în dreptul național, atunci când este comis cu scopul:

(i) de a intimida în mod grav o populație sau

(ii) de a constrânge, în mod ilegal, autoritățile publice sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare sau

(iii) de a destabiliza în mod grav sau de a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale:
   (a) acțiunile care pun în pericol viața persoanei, care pot avea ca rezultat moartea acesteia;
   (b) vătămarea gravă a integrității fizice a unei persoane;
   (c) răpirea sau luarea de ostatici;
   (d) provocarea de distrugeri masive unei incinte guvernamentale sau publice, unui sistem de transport, unei infrastructuri, inclusiv unui sistem informatic, unei platforme fixe situate pe platoul continental, unui loc public sau unei proprietăți private, care poate pune în pericol viețile oamenilor sau poate provoca pierderi economice considerabile;
   (e) răpirea aeronavelor, navelor sau a altor mijloace de transport în comun sau de mărfuri;
   (f) fabricarea, posesia, achiziția, transportul, furnizarea sau utilizarea de arme de foc, de explozibili, de arme nucleare, biologice sau chimice, precum și, în ceea ce privește armele biologice sau chimice, cercetarea și producerea;
   (g) eliberarea de substanțe periculoase sau provocarea de incendii, de inundații sau de explozii care au ca efect punerea în pericol a vieții oamenilor;
   (h) perturbarea sau întreruperea aprovizionării cu apă, cu electricitate sau cu orice altă resursă naturală esențială, având ca efect punerea în pericol a vieții oamenilor;
   (i) amenințarea de a comite oricare dintre actele enumerate la literele (a)-(h);
   (j) conducerea unui grup terorist;
   (k) participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de mijloace materiale, sau orice formă de finanțare a activităților acestuia, având cunoștință de faptul că această participare va contribui la activitățile criminale ale grupului.

În sensul prezentului alineat, prin «grup terorist» se înțelege grupul organizat, format din mai mult de două persoane, stabilit în timp și acționând în mod concertat în vederea comiterii de acte teroriste. Expresia «grup organizat» desemnează grupul care nu s-a constituit conjunctural pentru a săvârși imediat un act terorist și care nu are în mod necesar roluri clar definite pentru membrii săi, continuitate în compunere sau o structură elaborată.

(4) Lista din anexă este întocmită pe baza unor informații precise sau a unor elemente de dosar care arată că s-a luat o decizie de către o autoritate competentă față de persoanele, grupurile și entitățile vizate, fie că este vorba de inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale pentru un act terorist ori de tentativa de a săvârși, de a participa la sau de a facilita un astfel de act, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, sau fie că este vorba de o condamnare pentru astfel de fapte. […]

[…]”

Regulamentul nr. 2580/2001

29 Potrivit articolului 1 punctul 4 din Regulamentul nr. 2580/2001, în sensul acestui regulament, definiția conceptului „act terorist” este cea prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931.

30 Articolul 2 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6:

(a) se îngheață toate fondurile, alte active financiare și resurse economice care aparțin, se află în posesia sau sunt deținute de o persoană fizică sau juridică, grup sau entitate inclusă pe lista menționată la alineatul (3);

[…]

(2) Cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6, se interzice furnizarea de servicii financiare către sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, grupurilor sau entităților incluse pe lista menționată la alineatul (3).

(3) Consiliul, hotărând în unanimitate, stabilește, revizuiește și modifică lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică prezentul regulament, în conformitate cu dispozițiile articolului 1 alineatele (4), (5) și (6) din Poziția comună [2001/931]. Această listă enumeră:

(i) persoanele fizice care săvârșesc sau încearcă să săvârșească un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;

(ii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile care săvârșesc sau încearcă să săvârșească un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;

[…]”

31 Potrivit articolului 3 alineatul (1) din același regulament, se interzice participarea intenționată la activitățile care urmăresc sau care au ca efect, în mod direct sau indirect, eludarea articolului 2 din acesta.

32 Articolul 9 din Regulamentul nr. 2580/2001 este redactat după cum urmează:

„Fiecare stat membru stabilește sancțiunile care trebuie să fie impuse în cazul încălcării prezentului regulament. Aceste sancțiuni trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive.”

Decizia-cadru 2002/475

33 Astfel cum reiese din considerentele (6) și (7) ale Deciziei-cadru 2002/475, aceasta are printre altele ca obiect apropierea definirii infracțiunilor teroriste în toate statele membre, prevederea unor pedepse și sancțiuni corespunzătoare gravității infracțiunilor respective, precum și stabilirea unor norme jurisdicționale pentru a garanta că infracțiunea teroristă poate face obiectul unei urmăriri penale eficiente.

34 Considerentul (11) al acestei decizii-cadru are următorul cuprins:

„Prezenta decizie-cadru nu reglementează activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni în dreptul internațional umanitar, care sunt reglementate de acest drept, și activitățile desfășurate de forțele armate ale unui stat în exercitarea funcțiilor oficiale, în măsura în care sunt reglementate de alte norme de drept internațional,

[…]”

35 Articolul 1 alineatul (1) din decizia-cadru menționată, intitulat „Infracțiuni teroriste și drepturi și principii fundamentale”, prevede:

„Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a fi considerate infracțiuni teroriste actele intenționate prevăzute la literele (a)-(i), astfel cum sunt definite ca infracțiuni în dreptul intern, care, prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, atunci când sunt săvârșite cu scopul:

— de a intimida grav o populație sau

— de a constrânge nelegitim puterile publice sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la a îndeplini un act oarecare sau

— de a destabiliza grav sau de a distruge structurile politice fundamentale, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau organizații internaționale;vor fi considerate a fi infracțiuni teroriste:
  (a) atingerile aduse vieții unei persoane care pot cauza moartea;
  (b) atingerile grave ale integrității fizice a unei persoane;
  (c) răpirea sau luarea de ostatici;
  (d) faptul de a cauza distrugeri masive unei instalații guvernamentale sau publice, unui sistem de transport, unei infrastructuri, inclusiv unui sistem informatic, unei platforme fixe situate pe platoul continental, unui loc public sau unei proprietăți private, susceptibile să pună în pericol vieți umane sau să producă pierderi economice considerabile;
  (e) capturarea de aeronave și de nave sau de alte mijloace de transport colective de pasageri sau de mărfuri;
  (f) fabricarea, posesia, achiziționarea, transportul, furnizarea sau utilizarea de arme de foc, de explozibili, de arme nucleare, biologice și chimice, precum și, în ceea ce privește armele biologice și chimice, cercetarea și dezvoltarea;
  (g) eliberarea de substanțe periculoase sau provocarea de incendii, inundații sau explozii, care ar avea drept efect punerea în pericol a vieților umane;
  (h) perturbarea sau întreruperea aprovizionării cu apă, electricitate sau orice altă resursă naturală fundamentală, care ar avea drept efect punerea în pericol a vieților umane;
  (i) amenințarea de a înfăptui unul dintre comportamentele enumerate la literele (a)-(h).”

36 Articolul 2 din aceeași decizie-cadru, intitulat „Infracțiuni referitoare la un grup terorist”, are următorul cuprins:

„(1) În sensul prezentei decizii-cadru, prin «grup terorist» se înțelege asocierea structurată, a mai mult de două persoane, stabilită în timp și care acționează concertat în vederea săvârșirii de infracțiuni teroriste. Termenul «asociere structurată» desemnează o asociație care nu s-a constituit la întâmplare pentru a săvârși imediat o infracțiune și care nu are în mod necesar roluri formal definite pentru membrii săi, continuitate în compoziție sau structură elaborată.

(2) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a asigura pedepsirea următoarelor acte intenționate:

(a) conducerea unui grup terorist;

(b) participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de mijloace materiale sau prin orice formă de finanțare a activităților sale, având cunoștință că această participare va contribui la activitățile criminale ale grupului terorist.”

Deciziile 2001/927/CE și 2006/379/CE

37 Decizia 2001/927/CE a Consiliului din 27 decembrie 2001 de stabilire a listei prevăzute la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 (JO 2001, L 344, p. 83) a stabilit o primă listă de persoane, grupuri și entități cărora li se aplică regulamentul menționat.

38 Prin Decizia 2006/379/CE din 29 mai 2006 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 și de abrogare a Deciziei 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 97), Consiliul a înscris entitatea LTTE pe această listă. Ulterior, respectiva entitate a rămas înscrisă pe lista menționată în temeiul deciziilor și al regulamentelor de punere în aplicare succesive care au înlocuit aceeași listă cu alta nouă și care au abrogat decizia sau regulamentul de punere în aplicare anterior. Astfel, entitatea LTTE era înscrisă pe lista privind înghețarea fondurilor anexată la Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010.

Dreptul neerlandez

39 Conform articolului 2 alineatul 1 din Sanctieregeling terorism 2007-II (Ordinul privind sancțiunile în materie de terorism 2007-II, denumit în continuare „Ordinul privind sancțiunile din 2007”), ministrul poate adopta, în cazul în care consideră că persoane sau organizații fac parte din cercul persoanelor sau al organizațiilor vizate de Rezoluția 1373 (2001), o decizie denumită „de desemnare” în privința respectivelor persoane sau organizații.

40 Potrivit articolului 2 alineatul 2 din acest ordin, se îngheață toate resursele care aparțin persoanelor și organizațiilor menționate la articolul 2 alineatul 1.

41 Articolul 2 alineatul 3 din ordinul amintit interzice furnizarea de servicii financiare persoanelor și organizațiilor menționate la articolul 2 alineatul 1 din acesta sau în beneficiul unor astfel de persoane și organizații.

42 Conform articolului 2 alineatul 4 din Ordinul privind sancțiunile din 2007, este interzisă punerea de resurse, în mod direct sau indirect, la dispoziția persoanelor și organizațiilor menționate la articolul 2 alineatul 1 din același ordin.

Litigiul principal și întrebările preliminare

43 Reiese din informațiile furnizate de instanța de trimitere că, la 8 iunie 2010, ministrul a adoptat, în temeiul Ordinului privind sancțiunile din 2007, deciziile de desemnare referitoare la A și alții (denumite în continuare „deciziile din 8 iunie 2010”), ceea ce a avut drept consecință înghețarea resurselor lor financiare respective. Prin deciziile din 10 ianuarie 2011, din 8 decembrie 2010 și, respectiv, din 25 noiembrie 2010, ministrul a respins reclamațiile pe care aceste persoane le-au formulat împotriva deciziilor din 8 iunie 2010. El și-a întemeiat respingerile respective pe faptul că A și alții făceau parte fiecare, în opinia sa, din cercul persoanelor sau al organizațiilor vizate de Rezoluția 1373 (2001). În plus, ministrul a luat în considerare un memorandum oficial al Algemene Inlichtingen-

en Veiligheidsdienst (Serviciul General de Informații și de Securitate, Țările de Jos) din 14 octombrie 2008, potrivit căruia persoanele menționate au colectat fonduri pentru entitatea LTTE. Ministrul a ținut de asemenea cont de înscrierea acestei entități pe lista privind înghețarea fondurilor. În plus, el s-a întemeiat pe faptul că Ministerul Public începuse urmărirea penală împotriva lui A și alții pentru participarea la o organizație teroristă, în sensul Codului penal neerlandez, și pentru încălcarea, în beneficiul entității LTTE, a interdicțiilor prevăzute la articolul 2 alineatele (1) și (2), precum și la articolul 3 din Regulamentul nr. 2580/2001.

44 Prin hotărârile din 20 decembrie 2011, din 18 ianuarie 2012 și, respectiv, din 30 august 2012, Secțiile de contencios administrativ ale rechtbank Zwolle-Lelystad (Tribunalul din Zwolle Lelystad, Țările de Jos), rechtbank 's Gravenhage (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) și rechtbank Alkmaar (Tribunalul din Alkmaar, Țările de Jos) au declarat nefondate acțiunile introduse de A și alții împotriva deciziilor ministrului prin care acesta a menținut deciziile din 8 iunie 2010. Persoanele menționate au declarat apel împotriva acestor hotărâri la instanța de trimitere, Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos).

45 În cadrul acestor apeluri, A și alții arată în special că entitatea LTTE nu este o organizație teroristă întrucât conflictul dintre guvernul din Sri Lanka și această entitate trebuie să fie considerat un conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar. Ei susțin că înscrierea entității menționate pe lista privind înghețarea fondurilor este, în consecință, nelegală.

46 Instanța de trimitere arată în primul rând că articolul 2 din Ordinul privind sancțiunile din 2007 urmărește să pună în aplicare Rezoluția 1373 (2001) și că această dispoziție nu face trimitere nici la Regulamentul nr. 2580/2001, nici la Poziția comună 2001/931. Cu toate acestea, instanța amintită consideră că, întrucât ministrul și-a întemeiat în mod expres opinia potrivit căreia entitatea LTTE este o organizație teroristă pe înscrierea respectivei entități pe lista privind înghețarea fondurilor, această înscriere constituie temeiul deciziilor din 8 iunie 2010. Potrivit instanței de trimitere, dat fiind că Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 fac trimitere la Rezoluția 1373 (2001), ministrul era obligat, în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, să considere că entitățile înscrise pe această listă sunt organizații teroriste. Cu toate acestea, instanța menționată consideră că, având în vedere argumentele invocate de A și alții, este permis să se pună sub semnul îndoielii legalitatea actelor Consiliului Uniunii Europene prin care acesta a menținut entitatea LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor care era în vigoare la momentul adoptării deciziilor din 8 iunie 2010, precum și validitatea actelor ulterioare ale instituției amintite prin care aceasta a menținut entitatea LTTE pe lista respectivă.

47 În al doilea rând, luând în considerare Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), și Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), instanța de trimitere se întreabă dacă trebuie să li se recunoască lui A și alții dreptul de a invoca în fața sa nelegalitatea acestor acte, dat fiind că respectivele persoane nu au solicitat anularea acestora în fața instanțelor Uniunii. Potrivit acestei instanțe, A și alții se găsesc într-o situație factuală similară celei a persoanelor acuzate de a fi membre ale Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382), prin care Curtea a statuat în esență că acțiunea în anularea înscrierii DHKP-C pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001, formulată de aceste persoane în temeiul articolului 230 CE, nu era în mod incontestabil admisibilă. Instanța de trimitere se întreabă dacă soluția la care s-a ajuns în respectiva hotărâre poate fi transpusă și în cazul articolului 263 TFUE, dat fiind că această dispoziție a extins posibilitatea particularilor de a contesta legalitatea actelor Uniunii. Instanța de trimitere subliniază printre altele că, în cazul în care ar trebui concluzionat că, în temeiul articolului 263 TFUE, persoanele care se află într-o situație precum cea a lui A și alții nu pot invoca, în fața instanțelor naționale, nelegalitatea înscrierii unei organizații pe lista privind înghețarea fondurilor prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001, toate persoanele care se tem că o autoritate națională va adopta împotriva lor măsuri privind combaterea terorismului ca urmare a implicării lor, efective sau presupuse, într-o organizație înscrisă pe această listă ar trebui să

introducă cu titlu conservatoriu acțiuni împotriva înscrierii respectivei organizații pe lista menționată. Or, potrivit instanței de trimitere, o astfel de situație ar fi incompatibilă cu dreptul de a nu se autoincrimina.

48 În al treilea rând, în ipoteza în care Curtea ar decide că o acțiune în anulare introdusă de A și alții împotriva Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 nu ar fi admisibilă cu certitudine, instanța de trimitere pune sub semnul întrebării validitatea înscrierii entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor. Ea consideră *primo* că, în pofida textului considerentului (11) al Deciziei-cadru 2002/475, nu este exclus ca activitățile unor forțe armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, să poată fi considerate infracțiuni teroriste. Cu toate acestea, ținând seama de marja de apreciere pe care pare să o permită definiția „infracțiunii teroriste”, în sensul articolului 1 alineatul (1) din decizia-cadru menționată, se poate ține seama, potrivit instanței de trimitere, atunci când este vorba de a se stabili dacă este necesar ca activitățile pe care le desfășoară entitatea LTTE să fie calificate ca „infracțiuni teroriste”, de faptul că aceasta a acționat în calitate de forță armată angajată într-un conflict armat.

49 *Secundo*, această instanță arată că nici Poziția comună 2001/931, nici Regulamentul nr. 2580/2001 nu precizează dacă trebuie avută în vedere circumstanța că actele sau infracțiunile pe care le menționează au fost comise de forțe armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar. Ea consideră totuși că, ținând seama de corespondența dintre definiția unui „act de terorism”, prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931, și cea a unei „infracțiuni teroriste”, cuprinsă la articolul 1 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/475, deși activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat ar trebui considerate ca neintrând sub incidența noțiunii „infracțiune teroristă”, în sensul acestei decizii-cadru, ele nu ar putea constitui nici „acte de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001.

50 *Tertio*, făcând trimitere la cele patru Convenții de la Geneva din 1949 și la protocoalele adiționale, la articolul 19 alineatul 2 din Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili, la articolul 4 alineatul 2 din Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear, la articolul 26 alineatul 5 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului, precum și la articolul 12 din Convenția internațională împotriva luării de ostatici, instanța de trimitere constată că aceste convenții internaționale în materie de terorism exclud activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat din domeniul lor de aplicare respectiv, ceea ce ar tinde să indice că există un consens internațional asupra faptului că activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, nu trebuie să fie considerate activități teroriste. Cu toate acestea, instanța de trimitere face referire și la articolul 2 alineatul 1 litera b) din Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului, la articolul 33 din a patra Convenție de la Geneva, precum și articolul 4 paragraful 2 litera d) din Protocolul II și arată că, potrivit acestor convenții, astfel de activități nu ar trebui să fie considerate activități teroriste în măsura în care nu vizează civili sau alte persoane care nu participă în mod direct la ostilități.

51 *Quarto*, instanța de trimitere constată că Consiliul a motivat înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor prin menționarea unei serii de atacuri pe care această entitate le-ar fi comis în perioada cuprinsă între 12 august 2005 și 12 aprilie 2009 în Sri Lanka și care, în consecință, ar prezenta o legătură cu conflictul dintre guvernul din Sri Lanka și respectiva organizație. Ea explică în plus că ministrul a considerat, într-un memorandum din luna august 2009, pe baza criteriilor prevăzute la articolul 1 din Protocolul II, că acest conflict era, până la data de 18 mai 2009, un conflict armat fără caracter internațional. De asemenea, Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați ar fi calificat conflictul respectiv, până în luna iulie 2009, drept „conflict armat”. În sfârșit, instanța de trimitere subliniază importanța care trebuie acordată, în opinia sa, stabilirii aspectului dacă conflictul armat nu are caracter internațional, în sensul dreptului internațional umanitar.

52 În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O acțiune introdusă în nume propriu, în fața Tribunalului, de [A și alții], în temeiul articolului 263 TFUE, în anularea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care [entitatea LTTE] a fost înscrisă prin acesta pe [lista privind înghețarea fondurilor], luând în considerare printre altele și articolul 47 din [cartă], ar fi fost, cu certitudine, admisibilă?

2) a) Activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, luând în considerare printre altele și considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, pot constitui «infracțiuni teroriste» în sensul deciziei-cadru menționate?
b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2 litera a), activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, pot constitui «acte de terorism» în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001?

3) Activitățile care stau la baza Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care entitatea LTTE a fost înscrisă prin acesta pe [lista privind înghețarea fondurilor], sunt «activități ale forțelor armate pe durata unui conflict armat», în sensul dreptului internațional umanitar?

4) Luând în considerare și răspunsurile la întrebările 1, 2 litera a), 2 litera b) și 3, Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care entitatea LTTE a fost înscrisă prin acesta pe [lista privind înghețarea fondurilor], nu este valid?

5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 4, această nevaliditate se aplică și în cazul deciziilor anterioare și ulterioare ale Consiliului de actualizare a [listei privind înghețarea fondurilor], în măsura în care entitatea LTTE a fost înscrisă în urma acestor decizii pe lista menționată?”

Observații introductive

53 Prin acțiunile introduse la 11 aprilie 2011 (cauza T-208/11) și, respectiv, la 28 septembrie 2011 (cauza T-508/11) în fața Tribunalului Uniunii Europene, entitatea LTTE a solicitat anularea a două regulamente de punere în aplicare în măsura în care aceste acte o privesc întrucât au înscris-o pe lista privind înghețarea fondurilor prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001. În cursul procedurii în fața Tribunalului, entitatea menționată și-a adaptat concluziile solicitând anularea regulamentelor de punere în aplicare care o privesc, adoptate după introducerea acțiunilor și care au menținut înscrierea sa pe această listă.

54 Prin Hotărârea din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul (T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885), Tribunalul a respins primul motiv al entității LTTE, întemeiat pe inaplicabilitatea Regulamentului nr. 2580/2001 în conflictul dintre aceasta și guvernul din Sri Lanka, prin care entitatea menționată susținea că respectivul regulament nu era aplicabil situațiilor de conflicte armate, acestea neputând intra decât sub incidența dreptului internațional umanitar.

55 Cu toate acestea, Tribunalul a admis unele dintre motivele entității LTTE, considerând că Consiliul a încălcat atât articolul 1 din Poziția comună 2001/931 cât și, în lipsa unei trimiteri în motivare la deciziile autorităților competente referitoare la faptele imputate acestei entități, obligația de motivare a actelor Uniunii. În consecință, a anulat regulamentele atacate în măsura în care ele privesc entitatea menționată.

56 Prin cererea depusă la 19 decembrie 2014, Consiliul a declarat recurs la Curte împotriva Hotărârii Tribunalului din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul (T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885).

57 În această privință, trebuie arătat că prezenta cauză se referă la actele Uniunii, adoptate între anii 2006 și 2010, care au înscris entitatea LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor, înscriere care a fost motivată, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 51 din prezenta hotărâre, printr-o serie de atacuri comise de această entitate în perioada cuprinsă între 12 august 2005 și 12 aprilie 2009. În schimb, cauza C-599/14 P, referitoare la recursul Consiliului menționat la punctul anterior, privește actele Uniunii adoptate după anul 2010, care au menținut înscrierea entității amintite pe lista privind înghețarea fondurilor.

58 În aceste condiții, trebuie respinsă cererea guvernului neerlandez prin care se solicită suspendarea prezentei cauze până la pronunțarea hotărârii Curții în cauza C-599/14 P.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

59 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă este evident, în sensul jurisprudenței întemeiate pe Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), și pe Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), că ar fi fost admisibile acțiunile în anulare formulate, în fața Tribunalului, de persoane care se află într-o situație precum cea a apelanților din litigiul principal, împotriva Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, referitor la înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor.

60 În prealabil, este necesar să se arate că atât faptele aferente cauzei principale, cât și deciziile din 8 iunie 2010 sunt anterioare intrării în vigoare a Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010. Prin urmare, este necesar să se considere că întrebarea privește nu numai acest regulament de punere în aplicare, ci și actele anterioare acestuia care au înscris, iar ulterior au menținut entitatea LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor.

61 Din decizia de trimitere reiese că instanța națională solicită să se stabilească dacă jurisprudența care se degajă din Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), și din Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), poate fi transpusă într-o cauză precum litigiul principal.

62 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), o instanță națională a adresat Curții, printr-o cerere de decizie preliminară formulată în cursul anului 1992, o întrebare privind validitatea unei decizii a Comisiei Europene în materie de ajutoare de stat, adoptată în cursul anului 1986. Această decizie a Comisiei nu fusese atacată de societatea beneficiară a ajutorului care făcea obiectul deciziei menționate, în condițiile în care o copie a acesteia din urmă i-a fost comunicată de autoritatea națională competentă, iar aceasta i-a adus la cunoștință în mod expres că putea formula o acțiune împotriva deciziei Comisiei în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

63 Ținând seama de aceste circumstanțe, Curtea a decis că cerințele privind securitatea juridică conduc la excluderea posibilității beneficiarului unui ajutor, care ar fi putut ataca decizia Comisiei referitoare la respectivul ajutor și care a lăsat să se împlinească termenul imperativ prevăzut în această privință de dispozițiile tratatului, de a repune în discuție legalitatea acesteia la instanțele naționale cu ocazia unei acțiuni îndreptate împotriva măsurilor de punere în aplicare a acestei decizii, adoptate de autoritățile naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punctele 12 și 17).

64 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), Curtea a fost sesizată, în cursul anului 1999, cu o cerere de decizie preliminară privind validitatea unui regulament antidumping, adoptat în cursul anului 1992, contestat cu succes printr-o acțiune în anulare în urma căreia s-a pronunțat Hotărârea Tribunalului din 2 mai 1995, NTN Corporation și Koyo Seiko/Consiliul (T-163/94 și T-165/94, EU:T:1995:83), confirmată prin Hotărârea Curții din 10 februarie 1998, Comisia/NTN și Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), acțiunea în anulare menționată fiind introdusă de un număr de fabricanți vizați de respectivul regulament antidumping, însă nu și de Nachi Fujikoshi, societatea-mamă a reclamantei din litigiul principal în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), și anume Nachi Europe.

65 După ce a constatat, la punctul 39 din Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), că se putea considera că Nachi Europe era vizată direct și individual de dispozițiile acestui regulament care impuneau o taxă antidumping specifică privind produsele fabricate de Nachi Fujikoshi, Curtea a statuat, la punctul 40 din această hotărâre, că un importator al produselor vizate de regulamentul menționat, precum Nachi Europe, care dispunea cu certitudine de un drept la acțiune în fața Tribunalului în vederea obținerii anulării taxei antidumping aplicabile produselor sale, dar care nu a exercitat o asemenea acțiune, nu putea ulterior să invoce nevaliditatea respectivei taxe antidumping în fața unei instanțe naționale.

66 Astfel cum a subliniat Curtea în mai multe rânduri, a admite că un justițiabil care, cu certitudine, ar fi avut calitate procesuală activă în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE împotriva unui act al Uniunii în cadrul unei acțiuni în anulare poate contesta, după expirarea termenului de introducere a acțiunii prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf TFUE, la instanța națională, validitatea acestui act ar însemna a i se recunoaște posibilitatea de a eluda caracterul definitiv pe care actul menționat îl are în privința sa după expirarea termenelor de introducere a acțiunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punctul 18, Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punctul 30, Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 41, și Hotărârea din 5 martie 2015, Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punctul 28).

67 Cu toate acestea, Curtea a considerat că un justițiabil nu poate invoca nevaliditatea unui act al Uniunii în fața unei instanțe naționale doar în împrejurări în care acțiunea în anulare ar fi fost vădit admisibilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punctele 17-25, Hotărârea din 30 ianuarie 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, punctele 15-25, Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punctele 29 -40, și Hotărârea din 22 octombrie 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, punctele 34-39). În numeroase alte cazuri, Curtea a statuat efectiv că acest caracter vădit al admisibilității nu a fost stabilit (a se vedea în special în acest sens Hotărârea din 23 februarie 2006, Atzeni și alții, C-346/03 și C-529/03, EU:C:2006:130, punctele 30-34, Hotărârea din 8 martie 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, punctele 35-48, Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F, C-550/09, EU:C:2010:382, punctele 37-52, Hotărârea din 18 septembrie 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, punctele 24-38, și Hotărârea din 5 martie 2015, Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punctele 27-32).

68 Desigur, pentru a consolida protecția jurisdicțională a persoanelor fizice sau juridice față de actele Uniunii, Tratatul de la Lisabona a lărgit condițiile de admisibilitate a acțiunii în anulare, prin adoptarea articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, care autorizează o asemenea acțiune și împotriva actelor normative care privesc direct o asemenea persoană și care nu presupun măsuri de executare.

69 Cu toate acestea, respectiva lărgire a condițiilor de admisibilitate a acțiunii în anulare nu are drept contrapartidă imposibilitatea repunerii în discuție, în fața unei instanțe naționale, a validității unui act al Uniunii din moment ce acțiunea în anulare pe care ar fi introdus-o la Tribunal una dintre părțile

din litigiul din fața acestei instanțe nu ar fi fost vădit admisibilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia, C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, EU:C:2011:368, punctul 57).

70 Rezultă că o cerere de decizie preliminară privind validitatea unui act al Uniunii nu poate fi respinsă decât în ipoteza în care, deși acțiunea în anulare împotriva unui act al Uniunii ar fi fost vădit admisibilă, persoana fizică sau juridică susceptibilă să introducă o astfel de acțiune s-a abținut să o facă în termenul acordat și invocă nelegalitatea acestui act în cadrul unei proceduri naționale în scopul de a incita instanța națională să sesizeze Curtea cu cererea de decizie preliminară în discuție, cu privire la validitatea actului menționat, eludând astfel caracterul definitiv pe care îl are în privința sa actul amintit după expirarea termenului de introducere a acțiunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punctul 18, și Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, punctul 30).

71 Nu aceasta este situația în speță.

72 Astfel, mai întâi, apelanții din litigiul principal nu erau ei înșiși înscriși pe lista privind înghețarea fondurilor.

73 Apoi, nu este evident că ei erau vizați „individual” de aceste acte, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Astfel, înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor are, în privința altor persoane decât respectiva entitate, o aplicabilitate generală, în măsura în care aceasta contribuie la impunerea respectării de către un număr nedeterminat de persoane a măsurilor restrictive specifice luate împotriva entității menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 241-244, Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F, C-550/09, EU:C:2010:382, punctul 51, și Hotărârea din 23 aprilie 2013, Gbagbo și alții/Consiliul, C-478/11 P-C-482/11 P, EU:C:2013:258, punctul 56).

74 În sfârșit, situația apelanților din litigiul principal a fost afectată în mod direct nu prin actele Uniunii referitoare la această înscriere, ci prin impunerea unor sancțiuni întemeiate doar pe legea neerlandeză, care a luat în considerare, printre alte elemente, înscrierea menționată.

75 În consecință, este necesar să se răspundă la prima întrebare că nu este evident, în sensul jurisprudenței întemeiate pe Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), și pe Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), că ar fi fost admisibile acțiuni în anulare formulate, în fața Tribunalului, de persoane care se află într-o situație precum cea a apelanților din litigiul principal, împotriva Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 sau împotriva actelor Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, referitoare la înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor.

Cu privire la întrebările a doua-a patra

76 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește cea de a treia întrebare, care vizează în esență problema dacă activitățile care au motivat înscrierea și menținerea, din 2006 până în 2010, a entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor constituie „activități ale unor forțe armate pe durata unui conflict armat”, în sensul dreptului internațional umanitar, trebuie arătat că, în cadrul prezentei cauze, Curtea nu dispune de indicații suficiente pentru a se putea pronunța asupra acestui aspect.

77 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă este validă înscrierea entității LTTE, prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 și prin actele Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, pe lista privind înghețarea fondurilor. Ea urmărește să afle în special

dacă activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, pot constitui „infracțiuni teroriste”, în sensul Deciziei-cadru 2002/475, sau „acte de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001.

78 Instanța de trimitere are îndoieli în această privință asupra posibilității de a considera activitățile entității LTTE care au motivat înscrierea sa pe lista privind înghețarea fondurilor drept activități de terorism în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001, în condițiile în care aceste acte ar trebui să fie coroborate cu Decizia-cadru 2002/475, al cărei considerent (11) precizează că ea nu reglementează activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat.

79 Conform jurisprudenței Curții, un regulament care prevede măsuri restrictive, precum Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 și actele Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, referitoare la înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor, trebuie interpretat nu numai în lumina deciziei adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comună, vizată la articolul 215 alineatul (2) TFUE, ci și în cea a contextului istoric în care se înscriu dispozițiile adoptate de Uniune și în care se integrează acest regulament (Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 78 și jurisprudența citată).

80 În această privință, este necesar să se facă distincția între actele Uniunii la care se referă literele a) și, respectiv, b) ale celei de a doua întrebări, și anume, pe de o parte, Decizia-cadru 2002/475 și, pe de altă parte, Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001. În consecință, nu atât noțiunile „infracțiuni teroriste”, în sensul Deciziei-cadru 2002/475, și „acte de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931, precum și al Regulamentului nr. 2580/2001 trebuie analizate și comparate, cât obiectivele Deciziei-cadru 2002/475, care ține de domeniul justiției și al afacerilor interne (JAI), și cele ale Poziției comune 2001/931, precum și ale Regulamentului nr. 2580/2001, care privesc în esență politica externă și de securitate comună (PESC).

81 În ceea ce privește Decizia-cadru 2002/475, aceasta are în special ca obiect apropierea definirii infracțiunilor teroriste în toate statele membre, prevederea unor pedepse și a unor sancțiuni corespunzătoare gravității infracțiunilor respective, precum și stabilirea unor norme jurisdicționale pentru a garanta că infracțiunea teroristă poate face obiectul unei urmăriri penale eficiente.

82 În acest context de drept represiv se înscrie considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, potrivit căruia aceasta nu reglementează activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni în dreptul internațional umanitar, care sunt reglementate de acest drept, și activitățile desfășurate de forțele armate ale unui stat în exercitarea funcțiilor oficiale, în măsura în care sunt reglementate de alte norme de drept internațional.

83 În schimb, în ceea ce privește Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001, obiectul lor este punerea în aplicare a Rezoluției 1373 (2001), adoptată ca urmare a atacurilor teroriste comise în Statele Unite la 11 septembrie 2001, și privește în principal prevenirea actelor de terorism prin intermediul adoptării unor măsuri de înghețare a fondurilor pentru împiedicarea actelor pregătitoare ale unor astfel de acte, precum finanțarea persoanelor sau a entităților susceptibile să săvârșească acte de terorism.

84 Desemnarea persoanelor și a entităților care trebuie să figureze pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 nu constituie, în acest context, o sancțiune, ci o măsură preventivă adoptată potrivit unui sistem în două etape, în sensul că, potrivit articolului 1 alineatul (4) din Poziția comună 2001/931, Consiliul nu poate înscrie pe această listă decât persoanele și entitățile în privința cărora există o decizie luată de o autoritate competentă, fie că este vorba despre inițierea unor cercetări sau a urmăririi penale, bazate pe probe sau indicii serioase și credibile, referitoare la săvârșirea, la tentativa de a săvârși, la participarea sau la facilitarea unui act terorist, fie că este vorba despre o condamnare pentru astfel de fapte.

85 Rezultă din cele ce precedă că considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, al cărui unic obiectiv este, după cum a subliniat Comisia, clarificarea contururilor domeniului de aplicare al acestei decizii-cadru, nu este relevant pentru interpretarea noțiunii „acte de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001.

86 Instanța de trimitere consideră că diverse convenții internaționale ar putea eventual să fie interpretate în sensul că activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, nu trebuie să fie considerate activități teroriste. Pentru acest motiv, ea exprimă îndoieli cu privire la calificarea care trebuie aplicată activităților pe care le-a desfășurat entitatea LTTE și care au justificat, potrivit Consiliului, actele Uniunii adoptate între anii 2006 și 2010, referitoare la înscrierea acesteia pe lista privind înghețarea fondurilor.

87 Trebuie constatat însă că Uniunea nu este parte la aceste convenții internaționale și că, în orice caz, convențiile menționate nu se opun ca activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat să poată constitui „acte de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001, fără să existe vreun indiciu că respectivele convenții contrazic eventuale norme de drept internațional cutumiar care să lege Uniunea.

88 Astfel, în ceea ce privește mai întâi dreptul internațional umanitar, este necesar să se constate că articolul 33 din a patra Convenție de la Geneva prevede interzicerea tuturor măsurilor de intimidare sau de terorism. De asemenea, articolul 51 paragraful 2 din Protocolul I și articolul 13 paragraful 2 din Protocolul II prevăd că sunt interzise actele de violență sau amenințările cu violența al căror scop principal este de a răspândi teroarea în rândul populației civile. Pe de altă parte, articolul 4 paragraful 2 din Protocolul II prevede că sunt interzise în orice timp și în orice loc actele de terorism în privința persoanelor care nu participă în mod direct la ostilități sau care nu mai participă la acestea.

89 Trebuie subliniat de asemenea că dreptul internațional umanitar urmărește scopuri diferite de cele ale Poziției comune 2001/931, precum și de cele ale Regulamentului nr. 2580/2001 și că instituie mecanisme diferite.

90 În plus, după cum a arătat avocatul general la punctele 107-109 din concluzii, normele prevăzute de dreptul internațional umanitar nu interzic adoptarea, în afara cadrului definit prin acest drept, a unor măsuri preventive precum cele al căror obiect l-a făcut entitatea LTET.

91 În aceste condiții, împrejurarea că unele dintre activitățile menționate la punctul 86 din prezenta hotărâre nu ar fi interzise de dreptul internațional umanitar, chiar dacă ar fi dovedită, nu poate în orice caz să fie determinantă, întrucât aplicarea Poziției comune 2001/931 și a Regulamentului nr. 2580/2001 nu depinde de calificările care decurg din dreptul internațional umanitar (a se vedea prin analogie Hotărârea din 30 ianuarie 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punctele 24-26).

92 În continuare, în ceea ce privește dreptul internațional referitor la terorism, este necesar să se constate că articolul 2 paragraful 1 litera b) din Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului prevede incriminarea „oricărei fapte de natură să determine moartea sau vătămarea corporală gravă a unui civil sau a oricărei alte persoane care nu participă direct la ostilități într-o situație de conflict armat, când, prin natura sau contextul său, această faptă are ca scop intimidarea populației sau constrângerea unui guvern ori a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare”.

93 Articolul 8 paragraful 1 din această convenție prevede în plus obligația adoptării măsurilor de înghețare a fondurilor utilizate pentru comiterea infracțiunilor prevăzute la articolul 2 și nu interzice instituirea unor măsuri de înghețare a fondurilor privind alte infracțiuni teroriste.

94 Mai trebuie arătat că, potrivit ultimului considerent al Convenției internaționale pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili, excluderea din sfera de aplicare a acestei convenții a activităților forțelor armate pe durata unui conflict armat „nu are efectul de a trece cu vederea sau de a transforma actele ilicite în acte licite ori de a împiedica condamnarea acestor acte pe baza altor legi”. Rezultă că împrejurarea că astfel de activități nu intră în sfera de aplicare a acestei convenții nu exclude totuși ca ele să poată fi considerate drept activități ilicite care pot fi urmărite penal, precum „actele de terorism”, în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001.

95 În sfârșit, deși unele dintre convențiile internaționale la care se referă instanța de trimitere exclud din domeniul lor de aplicare activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, ele nu interzic statelor părți să califice drept „acte de terorism” unele dintre aceste activități sau să prevină comiterea unor asemenea acte.

96 Trebuie amintit în această privință că Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 nu au ca obiectiv sancționarea actelor de terorism, ci combaterea terorismului prin prevenirea finanțării actelor de terorism, astfel cum recomandă Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite în Rezoluția 1373 (2001).

97 Rezultă din ansamblul acestor elemente că Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 trebuie interpretate în sensul că activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, pot constitui „acte de terorism”, în sensul acestor acte ale Uniunii.

98 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a doua și la a patra întrebare că, întrucât Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 nu se opun ca activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, să constituie „acte de terorism”, în sensul acestor acte ale Uniunii, faptul că activitățile entității LTTE pot constitui astfel de activități nu afectează validitatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, precum și a actelor Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, referitoare la înscrierea entității LTTE pe lista privind înghețarea fondurilor.

99 Întrucât cea de a cincea întrebare a fost adresată în eventualitatea în care actele menționate la punctul anterior ar fi nevalide, nu este necesar să se răspundă la aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

100 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) Nu este evident, în sensul jurisprudenței întemeiate pe Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), și pe Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), că ar fi fost admisibile acțiuni în anulare formulate, în fața Tribunalului Uniunii Europene, de persoane care se află într-o situație precum cea a apelanților din litigiul principal, împotriva Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 al Consiliului din 12 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 1285/2009 sau împotriva actelor Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, referitoare la înscrierea entității „Tigrii Eliberării din

Tamil Eelam (LTTE)” pe lista prevăzută la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului.

2) **Întrucât Poziția comună 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului și Regulamentul nr. 2580/2001 nu se opun ca activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, să constituie „acte de terorism”, în sensul acestor acte ale Uniunii, faptul că activitățile entității „Tigrii Eliberării din Tamil Eelam (LTTE)” pot constitui astfel de activități nu afectează validitatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, precum și a actelor Uniunii anterioare acestui regulament de punere în aplicare, referitoare la înscrierea menționată la punctul 1 din prezentul dispozitiv.**

Semnături