



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre élargie)

16 octobre 2014*

« Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives prises à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme — Gel des fonds — Applicabilité du règlement (CE) n° 2580/2001 aux situations de conflit armé — Possibilité pour une autorité d'un État tiers d'être qualifiée d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931/PESC — Base factuelle des décisions de gel des fonds — Référence à des actes de terrorisme — Nécessité d'une décision d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931 »

Dans les affaires jointes T-208/11 et T-508/11,

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), établie à Herning (Danemark), représentée par M^{es} V. Koppe, A. M. van Eik et T. Buruma, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. G. Étienne et M^{me} E. Finnegan, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume des Pays-Bas, représenté, dans l'affaire T-208/11, initialement par M^{mes} M. Bulterman, N. Noort et C. Schillemans, puis, ainsi que dans l'affaire T-508/11, par M^{mes} C. Wissels, Bulterman et M. J. Langer, en qualité d'agents,

partie intervenante dans les affaires T-208/11 et T-508/11,

par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M^{mes} S. Behzadi-Spencer, H. Walker et S. Brighthouse, puis par M^{mes} Behzadi-Spencer, Walker et E. Jenkinson, en qualité d'agents, assistées de M^{me} M. Gray, barrister,

partie intervenante dans l'affaire T-208/11,

et par

Commission européenne, représentée initialement par M. F. Castillo de la Torre et M^{me} S. Boelaert, puis par M. Castillo de la Torre et M^{me} É. Cujo, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'anglais.

partie intervenante dans les affaires T-208/11 et T-508/11,

ayant pour objet initial, dans l'affaire T-208/11, une demande d'annulation du règlement d'exécution (UE) n° 83/2011 du Conseil, du 31 janvier 2011, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 610/2010 (JO L 28, p. 14), et, dans l'affaire T-508/11, une demande d'annulation du règlement d'exécution (UE) n° 687/2011 du Conseil, du 18 juillet 2011, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 610/2010 et n° 83/2011 (JO L 188, p. 2), en tant que ces actes concernent la requérante,

LE TRIBUNAL (sixième chambre élargie),

composé de M. F. Dehousse (rapporteur), faisant fonction de président, M^{me} I. Wiszniewska-Białecka, MM. E. Buttigieg, A. M. Collins et I. Ulloa Rubio, juges,

greffier : M^{me} S. Spyropoulos, administrateur,

à la suite de l'audience du 26 février 2014,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige et procédure

- 1 Le 27 décembre 2001, le Conseil de l'Union européenne a adopté la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93), le règlement (CE) n° 2580/2001 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 L 344, p. 70), ainsi que la décision 2001/927/CE établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO L 344, p. 83).
- 2 Le 29 mai 2006, le Conseil a adopté la décision 2006/379/CE mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/930/CE (JO L 144, p. 21). Par cette décision, le Conseil a inscrit la requérante, les Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), sur la liste de gel des fonds prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (ci-après la « liste de gel des fonds »). Par la suite, la requérante est demeurée inscrite sur cette liste.
- 3 Le 31 janvier 2011, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 83/2011 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 610/2010 (JO L 28, p. 14). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n° 83/2011.
- 4 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 avril 2011, la requérante a introduit un recours, enregistré sous la référence T-208/11, visant à l'annulation du règlement d'exécution n° 83/2011, en tant que cet acte la concernait.
- 5 Par lettre du 30 mai 2011, le Conseil a envoyé à la requérante les motifs de son maintien envisagé sur la liste de gel des fonds lors du prochain réexamen de celle-ci.

- 6 Le Royaume des Pays-Bas, la Commission européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont, par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 28 juillet, 2 et 3 août 2011, demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil dans l'affaire T-208/11. Par ordonnance du 16 septembre 2011, le président de la deuxième chambre du Tribunal, les parties entendues, a fait droit à ces demandes.
- 7 Le 18 juillet 2011, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 687/2011 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 610/2010 et 83/2011 (JO L 188, p. 2). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n° 687/2011.
- 8 Par lettre du 19 juillet 2011, le Conseil a adressé à la requérante les motifs de son maintien sur cette liste.
- 9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 septembre 2011 et régularisé le 19 octobre 2011, la requérante a introduit un recours, enregistré sous la référence T-508/11, visant à l'annulation du règlement d'exécution n° 687/2011, en tant que cet acte la concernait.
- 10 Le Royaume des Pays-Bas et la Commission ont, par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 9 et 17 janvier 2012, demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil dans l'affaire T-508/11. Par ordonnances du 9 mars 2012, le président de la deuxième chambre du Tribunal, les parties entendues, a fait droit à ces demandes.
- 11 Par lettre du 18 novembre 2011, le Conseil a envoyé à la requérante les motifs de son maintien envisagé sur la liste de gel des fonds lors du prochain réexamen de la liste de celle-ci.
- 12 Le 22 décembre 2011, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n° 687/2011 (JO L 343, p. 10). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n° 1375/2011.
- 13 Par lettre du 3 janvier 2012, le Conseil a adressé à la requérante les motifs de son maintien sur cette liste.
- 14 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 27 février 2012, la requérante a demandé la jonction des affaires T-208/11 et T-508/11, a sollicité l'adaptation des conclusions des présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n° 1375/2011 et a déposé des offres de preuves.
- 15 Par actes des 24 et 25 mai 2012, la Commission, le Conseil et le Royaume des Pays-Bas ont déposé leurs observations sur la demande d'adaptation des conclusions et les offres de preuve.
- 16 Par ordonnance du 15 juin 2012, le président de la deuxième chambre du Tribunal, les parties entendues, a joint les affaires T-208/11 et T-508/11.
- 17 Le 25 juin 2012, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 542/2012 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n° 1375/2011 (JO L 165, p. 12). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n° 542/2012.
- 18 Par lettre du 26 juin 2012, le Conseil a adressé à la requérante les motifs de son maintien sur cette liste.
- 19 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 19 juillet 2012, la requérante a sollicité l'adaptation des conclusions formulées dans les présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n° 542/2012.

- 20 Les lettres des 27 février et 19 juillet 2012 ayant été versées au dossier comme des demandes d'adaptation des conclusions, la requérante, à l'invitation du Tribunal, a déposé, le 2 août 2012, un mémoire d'adaptation des conclusions formulées dans les présents recours à l'encontre des règlements d'exécution n^{os} 1375/2011 et 542/2012.
- 21 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 5 et 6 septembre 2012, le Royaume-Uni, la Commission et le Conseil ont déposé leurs observations sur le mémoire d'adaptation des conclusions.
- 22 Le 10 décembre 2012, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n^o 1169/2012 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n^o 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n^o 542/2011 (JO L 337, p. 2). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n^o 1169/2012.
- 23 Le 7 février 2013, la requérante a déposé un mémoire d'adaptation des conclusions formulées dans les présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n^o 1169/2012.
- 24 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 21 février, 12 et 13 mars 2013, la Commission, le Conseil et le Royaume-Uni ont déposé leurs observations sur ce mémoire d'adaptation des conclusions.
- 25 Le 25 juillet 2013, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n^o 714/2013 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n^o 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n^o 1169/2012 (JO L 201, p. 10). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n^o 714/2013.
- 26 Le 22 août 2013, la requérante a déposé un mémoire d'adaptation des conclusions des présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n^o 714/2013.
- 27 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 9, 17 et 25 septembre 2013, la Commission, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Conseil ont déposé leurs observations sur ce mémoire d'adaptation des conclusions.
- 28 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la sixième chambre, à laquelle les présentes affaires ont, par conséquent, été attribuées.
- 29 Par décision du 13 novembre 2013, le Tribunal a renvoyé les présentes affaires devant la sixième chambre élargie.
- 30 Par lettre du 15 janvier 2014, le Tribunal a invité les parties à répondre à certaines questions. Les parties ont déféré à cette demande par actes déposés au greffe du Tribunal le 6 février 2014.
- 31 Le 10 février 2014, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n^o 125/2014 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n^o 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n^o 714/2013 (JO L 40, p. 9). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n^o 125/2014.
- 32 Le 18 février 2014, la requérante a déposé un mémoire d'adaptation des conclusions des présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n^o 125/2014.
- 33 Le 25 février 2014, un membre de la chambre étant empêché de siéger, le président du Tribunal a désigné, en application de l'article 32, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, un autre juge pour compléter la chambre.

- 34 Lors de l'audience du 26 février 2014, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Conseil et la Commission ont indiqué ne pas avoir à formuler d'objections à l'adaptation des conclusions demandée le 18 février 2014.
- 35 Le 22 juillet 2014, le Conseil a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 790/2014 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant le règlement d'exécution n° 125/2014 (JO L 217, p. 1). La requérante était maintenue sur la liste annexée au règlement d'exécution n° 790/2014, sur la base de motifs modifiés.
- 36 Le 20 août 2014, la requérante a déposé un mémoire d'adaptation des conclusions des présents recours à l'encontre du règlement d'exécution n° 790/2014.
- 37 Par actes déposés au greffe du Tribunal les 23 et 25 septembre 2014, le Conseil et le Royaume des Pays-Bas ont déposé leurs observations sur ce mémoire d'adaptation des conclusions.

Conclusions des parties

- 38 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler les règlements d'exécution n^{os} 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013, 125/2014 et 790/2014 (ci-après les « règlements attaqués ») en ce qu'ils la concernent ;
 - condamner le Conseil aux dépens.
- 39 Le Conseil, soutenu, dans l'affaire T-208/11, par le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Commission, et, dans l'affaire T-508/11, par le Royaume des Pays-Bas et la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter les recours comme non fondés ;
 - condamner la requérante aux dépens.

En droit

- 40 La requérante soulève, en substance, sept moyens, dont six dans les affaires T-208/11 et T-508/11 et un dans l'affaire T-508/11.
- 41 Les six moyens communs aux deux recours sont tirés, le premier, de l'inapplicabilité du règlement n° 2580/2001 au conflit entre la requérante et le gouvernement sri-lankais, le deuxième, de la qualification erronée de la requérante d'organisation terroriste au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la position commune 2001/931, le troisième, du défaut de décision prise par une autorité compétente, le quatrième, de l'absence du réexamen requis par l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, le cinquième, de la violation de l'obligation de motivation, le sixième, de la violation des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective de la requérante. Le septième moyen, soulevé seulement dans le recours T-508/11, est tiré de la violation des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

Sur le premier moyen, tiré de l'inapplicabilité du règlement n° 2580/2001 au conflit entre la requérante et le gouvernement sri-lankais

Arguments des parties

- 42 La requérante soutient que le règlement n° 2580/2001 n'est pas applicable aux situations de conflit armé, les conflits armés – et donc les actes commis dans leur cadre – ne pouvant, selon elle, relever que du droit humanitaire international.
- 43 Or, la requérante aurait été, ainsi que l'historique des faits le montrerait, une partie à un conflit armé contre les forces armées du gouvernement sri-lankais, visant à l'autodétermination du peuple Tamoul et à sa « libération contre l'oppression » de ce gouvernement. Compte tenu de l'organisation et du fonctionnement des forces armées de la requérante, les membres de ces forces auraient satisfait à toutes les exigences du droit international pour la reconnaissance du statut de combattant. Ce statut leur aurait octroyé une immunité pour les actes de guerre licites au regard du droit des conflits armés et, pour les éventuels actes illicites, ne les rendrait justiciables que de ce droit, à l'exclusion de toute réglementation de lutte contre le terrorisme. Les actes de guerre légitimes ne pouvant être qualifiés d'illicites en droit national, leur accomplissement excluait une application de la position commune 2001/931, laquelle excluait, en son article 1^{er}, paragraphe 3, son application à des actes ne constituant pas des infractions en droit national.
- 44 L'inscription de la requérante sur la liste de gel des fonds constituerait donc l'ingérence d'un État tiers dans un conflit armé, contraire au principe de non-ingérence du droit humanitaire international.
- 45 Dans ses répliques, la requérante maintient qu'il y a lieu d'opérer une distinction nette entre conflit armé et terrorisme. La première question serait de savoir non pas si un événement présente les caractéristiques d'un acte de terrorisme, mais si un conflit armé est en cours, auquel cas seul le droit humanitaire s'appliquerait. Le droit humanitaire n'interdirait pas les conflits armés et les homicides commis dans un contexte de guerre et sans violation du droit des conflits armés seraient excusables. Ainsi, qualifier de terroriste une attaque suicide contre un état-major ennemi, comme l'aurait fait le Conseil en l'espèce, reviendrait à criminaliser un acte de guerre pourtant acceptable au regard du droit humanitaire international.
- 46 La requérante invoque, par ailleurs, au soutien de ses arguments un jugement du Rechtbank's-Gravenhague (tribunal de première instance de La Haye, Pays-Bas), du 21 octobre 2011, ainsi qu'un jugement du Tribunale di Napoli (Tribunal de Naples, Italie), du 23 juin 2011, qui auraient constaté qu'elle était partie à un conflit armé interne au sens du droit international et qui auraient refusé de retenir la qualification de terroriste dans son cas.
- 47 Le Conseil, soutenu par les intervenants, conteste les arguments de la requérante. Il rappelle que, en droit international, la qualification de conflit armé n'empêche pas l'application, lorsque des actes de terrorisme sont commis, des règles juridiques internationales en matière de lutte contre le terrorisme, lutte à laquelle l'Union européenne participerait activement à l'appui des mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le « Conseil de sécurité »). Le droit humanitaire international n'excluait pas l'application des conventions spécifiques relatives à la lutte contre le terrorisme. La définition d'acte de terrorisme dans la position commune 2001/931 resterait valable quelles que soient les circonstances dans lesquelles les actes de terrorisme ont été commis. Le Conseil conteste que la qualification par la requérante de la situation au Sri Lanka puisse exonérer celle-ci de l'application de la législation internationale relative à la lutte contre le terrorisme.

- 48 Dans ses dupliques, le Conseil maintient sa position. S'agissant du jugement du Rechtbank's-Gravenhague, il relève que ce jugement est frappé d'appel et que le Tribunal ne saurait lui attacher les conséquences en matière d'interprétation du droit humanitaire international et du droit européen qu'allègue la requérante.
- 49 La Commission estime que la requérante se méprend quant à une prétendue incompatibilité entre les conflits armés et les actes de terrorisme. Il n'existerait pas de principe d'immunité des combattants pour les actes de terrorisme perpétrés en temps de conflit armé. La requérante n'étaierait pas son affirmation selon laquelle les actes qui lui sont reprochés dans l'exposé des motifs des règlements attaqués seraient des actes de guerre licites. Ce serait à tort qu'elle prétendrait que des actes de terrorisme commis dans le cadre d'un conflit armé ne seraient justiciables que du droit humanitaire. Les institutions de l'Union jouiraient d'un large pouvoir d'appréciation en matière de gestion des relations extérieures de l'Union et quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption d'une mesure de gel des fonds. L'Union répertorierait les organisations terroristes afin de les priver de leurs sources de financement, et cela indépendamment de leur éventuel statut de parties à un conflit armé. Cette démarche serait conforme au point de vue de l'Union, d'ailleurs largement partagé dans le reste du monde, selon lequel tous les actes de terrorisme sont répréhensibles et doivent être éradiqués, qu'ils soient commis en temps de paix ou de conflit armé.
- 50 Dès lors, il importerait peu de déterminer la nature exacte du conflit – armé ou non, interne ou international, guerre de libération ou non – entre la requérante et le gouvernement sri-lankais.
- 51 S'agissant de la prétendue violation du principe de non-ingérence, la Commission relève que ce principe est établi au profit des États et ne peut donc être invoqué que par eux, et non par les « groupes rebelles ». La considération selon laquelle seule la requérante et non le gouvernement sri-lankais serait inscrite sur la liste de gel des fonds constituerait un argument d'opportunité dont le Tribunal ne saurait tenir compte. Quant à la référence à l'article 6, paragraphe 5, du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole additionnel II), du 8 juin 1977, elle serait dépourvue de pertinence.
- 52 La Commission, ainsi que les autres intervenants, conteste la pertinence ou le bien-fondé des références opérées par la requérante aux jugements du Rechtbank's-Gravenhague et du Tribunale di Napoli.
- 53 Il serait clair que la question de savoir si une attaque donnée est à caractère terroriste ne dépendrait pas de la cause politique au nom de laquelle cette attaque est lancée, mais des moyens et méthodes employés. Le droit des conflits armés ne prévoirait pas d'exception à l'interdiction des actes de terreur et aucune règle de droit humanitaire n'interdirait l'adoption de mesures, telles que le gel des fonds, ayant pour objectif de mettre un terme au financement du terrorisme, où qu'il se commette.

Appréciation du Tribunal

- 54 Par le présent moyen, la requérante soutient en substance que, dans un cas – comme en l'espèce selon elle – de conflit armé au sens du droit humanitaire international, seul ce droit est applicable aux éventuels actes illicites commis dans le cadre de ce conflit, à l'exclusion du droit organisant la prévention et la répression du terrorisme. La requérante serait un mouvement de libération qui aurait mené un conflit armé contre un « gouvernement oppressif ». Son inscription sur la liste de gel des fonds constituerait une violation du principe de non-ingérence du droit humanitaire international et ce serait à tort que le Conseil lui aurait appliqué les dispositions du droit de l'Union en matière de terrorisme.

- 55 La requérante avance, au soutien de ses arguments, diverses références à des textes de droit international et de droit de l'Union.
- 56 Or, contrairement à ce que fait valoir la requérante, l'applicabilité du droit humanitaire international à une situation de conflit armé et aux faits commis dans ce cadre n'implique pas l'inapplicabilité à ces faits d'une réglementation sur le terrorisme. Cela est vrai tant des dispositions du droit de l'Union appliquées en l'espèce, en particulier la position commune 2001/931 et le règlement n° 2580/2001, que du droit international invoqué par la requérante.
- 57 S'agissant, en premier lieu, du droit de l'Union, il convient effectivement de relever que l'existence d'un conflit armé au sens du droit humanitaire international n'exclut pas l'application des dispositions du droit de l'Union relatives au terrorisme aux éventuels actes de terrorisme commis dans ce cadre.
- 58 En effet, d'une part, la position commune 2001/931 n'opère aucune distinction en ce qui concerne son champ d'application selon que l'acte en cause est ou non commis dans le cadre d'un conflit armé au sens du droit humanitaire international. D'autre part, et comme le relève à juste titre le Conseil, les objectifs de l'Union et de ses États membres sont de lutter contre le terrorisme quelles que soient les formes qu'il puisse prendre, conformément aux objectifs du droit international en vigueur.
- 59 Et c'est, notamment, pour mettre en œuvre au niveau de l'Union la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, du 28 septembre 2001, laquelle « réaffirme la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme » et « demande aux États membres 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 », que le Conseil a adopté la position commune 2001/931 (voir considérants 5 à 7 de cette position commune), puis, conformément à cette position commune, le règlement n° 2580/2001 (voir considérants 3, 5 et 6 de ce règlement).
- 60 S'agissant, en second lieu, du droit international invoqué par la requérante, il convient de noter que, au-delà du fait qu'un conflit armé peut indéniablement donner lieu à des actes correspondant, par leur nature, à des actes de terrorisme, le droit humanitaire international qualifie explicitement de tels actes d'« actes de terrorisme », contraires à ce droit.
- 61 La convention de Genève, du 12 août 1949, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dispose expressément, en son article 33, que toute mesure de terrorisme est interdite. Dans le même sens, les protocoles additionnels I et II aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux et non internationaux, du 8 juin 1977, lesquels protocoles visent à assurer une meilleure protection à ces victimes, disposent que sont prohibés en tous temps et en tous lieux les actes de terrorisme (article 4, paragraphe 2, du protocole additionnel II) et que sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile (article 51, paragraphe 2, du protocole additionnel I, et article 13, paragraphe 2, du protocole additionnel II).
- 62 Il résulte des considérations qui précèdent que la perpétration d'actes de terrorisme par les parties prenantes à un conflit armé est expressément envisagée et condamnée comme telle par le droit humanitaire international.
- 63 Il convient, en outre, d'ajouter que l'existence d'un conflit armé au sens du droit humanitaire international n'apparaît pas exclure, en cas d'acte de terrorisme commis dans le cadre de ce conflit, l'application, au-delà des dispositions dudit droit humanitaire sur les infractions au droit de la guerre, des dispositions du droit international spécifiquement relatives au terrorisme.

- 64 C'est ainsi que la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York le 9 décembre 1999 (ci-après la « convention de New York de 1999 »), envisage explicitement la commission d'actes de terrorisme dans le cadre d'un conflit armé au sens du droit international. Elle incrimine, en son article 2, paragraphe 1, sous b), « 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 ».
- 65 Cette convention confirme que, même dans un conflit armé au sens du droit humanitaire international, il peut y avoir des actes de terrorisme susceptibles d'être réprimés en tant que tels et non pas seulement en tant que crimes de guerre. Ces actes incluent ceux destinés à tuer ou à blesser grièvement des civils.
- 66 L'argument a contrario de la requérante, selon lequel l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la convention de New York de 1999 exclurait du champ d'application de cette convention tout acte dirigé contre des personnes « qui [...] participe[nt ...] directement aux hostilités dans une situation de conflit armé », ne remet nullement en cause cette constatation.
- 67 C'est donc à tort que la requérante soutient que, en droit international, les notions de conflit armé et de terrorisme seraient incompatibles.
- 68 S'agissant de la circonstance éventuelle que les actes de terrorisme émaneraient de « combattants de la liberté » ou de mouvements de libération engagés dans un conflit armé contre un « gouvernement oppressif », il ressort également des considérations qui précèdent qu'elle est dépourvue de pertinence. Une telle exception à la prohibition des actes de terrorisme dans les conflits armés ne repose sur aucun fondement de droit de l'Union, ni même de droit international. Ceux-ci n'établissent, dans leur condamnation des actes de terrorisme, aucune distinction selon la qualité de l'auteur de l'acte et les buts qu'il poursuit.
- 69 S'agissant de la référence de la requérante au principe de non-ingérence que, selon elle, le Conseil aurait violé en l'inscrivant sur la liste de gel des fonds, il convient de relever que ce principe de droit international coutumier, également dénommé principe de non-intervention, met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure et constitue un corollaire du principe d'égalité souveraine des États [arrêts de la Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), du 26 novembre 1984, sur la compétence et la recevabilité, CIJ Recueil 1984, p. 392, point 73, et du 27 juin 1986, sur le fond, CIJ Recueil 1986, p. 96, point 202]. Ainsi que le relève le Conseil, ce principe de droit international est énoncé au profit des États souverains, et non au profit de groupes ou de mouvements. L'inscription sur la liste de gel des fonds d'un mouvement – fût-il un mouvement de libération – en situation de conflit armé avec un État souverain, en raison de l'implication de ce mouvement dans le terrorisme, ne constitue donc pas, contrairement à ce que soutient la requérante, une violation du principe de non-ingérence.
- 70 En outre, l'argument de la requérante selon lequel l'ingérence de l'Union découlerait du caractère discriminatoire de la position de l'Union, consistant à adopter des mesures restrictives uniquement à l'égard de la requérante et pas à l'égard de la République socialiste démocratique de Sri Lanka, ne saurait prospérer.
- 71 En effet, la légalité des mesures prises par le Conseil à l'encontre d'un groupe, sur le fondement de la position commune 2001/931, dépend du point de savoir si cette institution s'est conformée, dans sa décision, aux conditions et aux exigences définies dans cette position commune, et non du point de savoir si d'autres parties pourraient éventuellement faire l'objet de mesures restrictives. La position commune 2001/931 et sa mise en œuvre par le Conseil ne visent pas à déterminer qui, dans un

conflit opposant un État à un groupe, a raison ou a tort, mais à lutter contre le terrorisme. Dans ce contexte, eu égard au large pouvoir d'appréciation reconnu aux institutions de l'Union en matière de gestion des relations extérieures de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 28 octobre 1982, Faust/Commission, 52/81, Rec, EU:C:1982:369, point 27 ; du 16 juin 1998, Racke, C-162/96, Rec, EU:C:1998:293, point 52, et du 27 septembre 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, Rec, EU:C:2007:547, point 40 ; ordonnance du 6 septembre 2011, Mugraby/Conseil et Commission, T-292/09, EU:T:2011:418, point 60), il n'y a pas lieu, aux fins du présent litige, d'examiner si des mesures restrictives au titre du droit de l'Union auraient pu être adoptées à l'égard de la République socialiste démocratique de Sri Lanka. En tout état de cause, même à supposer que la République socialiste démocratique de Sri Lanka ait commis des actes susceptibles d'encourir la critique et de fonder une action de l'Union, il convient de relever que le principe d'égalité de traitement doit se concilier avec le principe de légalité, selon lequel nul ne peut invoquer, à son profit, une illégalité commise en faveur d'autrui (arrêts du 9 juillet 2009, Melli Bank/Conseil, T-246/08 et T-332/08, Rec, EU:T:2009:266, point 75, et du 14 octobre 2009, Bank Melli Iran/Conseil, T-390/08, Rec, EU:T:2009:401, points 56 et 59).

- 72 C'est également à tort que la requérante, pour contester l'applicabilité du règlement n° 2580/2001 aux actes de terrorisme commis dans le contexte d'un conflit armé, évoque la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 164, p. 3), et, plus particulièrement, le considérant 11 de cette décision-cadre, 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 humanitaire international, 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 ». La requérante ajoute que la décision-cadre 2002/475 était accompagnée d'une déclaration du Conseil excluant explicitement la résistance armée – telle que celle menée par les différents mouvements de résistance européens durant la seconde guerre mondiale – de son champ d'application.
- 73 D'une part, le règlement n° 2580/2001 n'a pas été adopté en application de la décision-cadre 2002/475, qui concerne le droit pénal, mais en application de la position commune 2001/931. La décision-cadre 2002/475 ne saurait, donc, déterminer la portée du règlement n° 2580/2001.
- 74 D'autre part, la position commune 2001/931, tout comme la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité qu'elle met en œuvre au niveau de l'Union, ne contient aucune disposition comparable au considérant 11 de la décision-cadre 2002/475.
- 75 Il s'ensuit que la référence opérée par la requérante à la décision-cadre 2002/475 et à une déclaration du Conseil accompagnant cette décision-cadre est dépourvue de pertinence.
- 76 Au surplus, il convient, à l'instar de la Commission, de considérer que l'absence, dans la position commune 2001/931, d'un considérant comparable au considérant 11 de la décision-cadre 2002/475 doit être, tout au plus, interprétée comme manifestant la volonté du Conseil de ne prévoir aucune exception d'application des dispositions de l'Union lorsqu'il s'agit de prévenir le terrorisme en luttant contre son financement. Cette absence d'exception est conforme à la convention de New York de 1999, qui ne comporte, elle non plus, aucune disposition du type de celle contenue au considérant 11 de la décision-cadre 2002/475.
- 77 S'agissant de la référence opérée par la requérante à la recommandation du Parlement européen sur le rôle de l'Union dans la lutte contre le terrorisme [2001/2016 (INI)] (JO 2002, C 72 E, p. 135), il convient de relever qu'elle vise un document dépourvu de force contraignante. Au surplus, cette recommandation ne légitime pas la commission d'actes de terrorisme par des mouvements de libération. Dans un considérant de cette recommandation, le Parlement se limite à opérer une

distinction entre les actes de terrorisme commis au sein de l'Union – dont les États membres sont des États de droit – et les « actes de résistance dans des pays tiers contre des structures étatiques qui ont elles-mêmes recours à des méthodes terroristes ».

- 78 S'agissant de la référence opérée par la requérante à l'article 6, paragraphe 5, du protocole additionnel II aux conventions de Genève du 12 août 1949 (voir point 61 ci-dessus), elle est dépourvue de pertinence. En effet, cette disposition, selon laquelle, « [à] la cessation des hostilités [internes], les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé », concerne les poursuites pénales susceptibles d'être engagées par le gouvernement concerné à l'encontre, notamment, de membres de groupes armés ayant pris les armes contre lui, alors que le règlement n° 2580/2001 ne concerne pas l'imposition de telles poursuites et sanctions pénales, mais la prise par l'Union de mesures préventives en matière de terrorisme.
- 79 S'agissant de l'expression « correspondant à la définition d'infraction dans le droit national » figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la position commune 2001/931, expression dont la requérante déduit la reconnaissance par l'Union, dans sa position commune, d'une immunité contre l'application de mesures de gel des fonds en cas d'actes de guerre licites, il convient de constater que cette expression vise effectivement l'immunité des combattants dans les conflits armés pour les actes de guerre licites, immunité que les protocoles additionnels I et II (voir point 61 ci-dessus) formulent dans les termes proches suivants : nul ne peut être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international qui leur était applicable au moment où elles ont été commises [article 75, paragraphe 4, sous c), du protocole additionnel I et article 6, paragraphe 2, sous c), du protocole additionnel II].
- 80 La présence de cette expression dans la position commune 2001/931 ne retire donc rien au fait que le règlement n° 2580/2001 est applicable aux actes de terrorisme, lesquels constituent toujours, lorsqu'ils sont commis dans le cadre de conflits armés, des actes de guerre illicites.
- 81 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, contrairement à ce que soutient la requérante, le règlement n° 2580/2001 est applicable aux actes de terrorisme commis dans le cadre de conflits armés.
- 82 La requérante ne saurait donc se prévaloir de l'existence d'un prétendu conflit armé qui l'aurait opposée au gouvernement sri-lankais pour exclure que la position commune 2001/931 puisse lui être appliquée pour d'éventuels actes de terrorisme qu'elle aurait commis dans ce contexte.
- 83 Le présent moyen doit donc être rejeté.

Sur le troisième moyen, tiré du défaut de décision prise par une autorité compétente

Arguments des parties

- 84 La requérante relève que les motifs des règlements attaqués comportent, après une liste d'attaques qui lui sont imputées, des références à des décisions britanniques et indiennes. Elle fait valoir qu'aucun de ces éléments de motivation ne peut constituer la décision d'une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931.
- 85 S'agissant, premièrement, de la liste d'attaques imputées à la requérante, il serait clair qu'elle ne constituerait pas une décision d'une autorité compétente. Pour autant, cela n'empêcherait pas de remarquer que cette liste et les imputations qu'elle comporte ne sont pas étayées et qu'elles ne sauraient donc servir de fondement pour maintenir la requérante sur la liste de gel des fonds.

- 86 S'agissant, deuxièmement, des décisions britanniques invoquées dans les motifs des règlements attaqués, il ne s'agirait pas de décisions d'autorités compétentes. Ces décisions ne comportant pas de condamnation pour des actes pertinents dans le contexte de la position commune 2001/931, elles ne pourraient servir de fondement légal que si elles concernaient l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites et si elles étaient basées sur des preuves ou indices sérieux et crédibles. Or, tel ne serait pas le cas des décisions britanniques, qui seraient des décisions administratives, plutôt que pénales, de classement de la requérante comme terroriste et de gel de ses fonds. Seules des décisions s'inscrivant dans le cadre de procédures pénales pourraient être utilisées comme fondement d'une décision d'inscription sur la liste de gel des fonds. Le seul cas de décision non pénale accepté comme fondement d'un classement sur la liste de gel des fonds serait celui des décisions du Conseil de sécurité évoquées à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.
- 87 La requérante ajoute que les autorités britanniques en cause ne sont pas des autorités compétentes, dans la mesure où aucune d'entre elles n'est une autorité judiciaire, et ce alors même qu'existeraient au Royaume-Uni des autorités judiciaires ayant une compétence dans le domaine couvert par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.
- 88 À titre subsidiaire, pour le cas où le Tribunal considérerait que les décisions britanniques équivaldraient à l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites ou à une condamnation pour un acte de terrorisme, la requérante soutient que ces décisions ne sont pas fondées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles. À cet égard, les exposés des motifs des règlements attaqués ne préciseraient pas quelles sont les bases de ces décisions britanniques. La requérante remarque que son classement par les autorités britanniques est intervenu non pas individuellement, mais « en bloc » avec 20 autres groupes.
- 89 S'agissant, troisièmement, des décisions indiennes, la requérante considère, en substance, que, compte tenu du principe de coopération loyale, seules les décisions d'une autorité nationale d'un État membre peuvent, à l'exception toutefois des décisions du Conseil de sécurité, être considérées comme des décisions d'autorités compétentes. En juger autrement ferait échec au système de sanctions de l'Union, en « sapant » le rôle majeur des États membres et en conduisant le Conseil à avoir confiance dans les informations provenant d'États tiers non tenus par le principe de coopération loyale et dont il ne pourrait supposer que les décisions respectent les normes de l'Union en termes de protection des droits de la défense et de droit à une protection juridictionnelle effective.
- 90 À titre subsidiaire, pour le cas où le Tribunal considérerait que le Conseil pouvait se fonder sur une décision d'une autorité d'un État tiers, la requérante fait valoir que les décisions indiennes en cause ne peuvent être considérées comme des décisions d'autorités compétentes. Tout comme les décisions britanniques, elles n'équivaldraient pas à des ouvertures d'enquêtes ou de poursuites ni à des condamnations et il existerait des juridictions indiennes compétentes en matière de terrorisme.
- 91 En outre, alors que le droit indien prévoirait le renvoi devant un tribunal de toute association déclarée illicite, afin que ce dernier statue sur le bien-fondé de cette déclaration, la requérante n'aurait jamais bénéficié d'un tel renvoi et les motifs des décisions de maintien de la requérante sur la liste de gel des fonds adoptées par l'Union n'évoqueraient rien à cet égard, ni d'ailleurs aucun élément justifiant que les déterminations du gouvernement indien sont bien des décisions adoptées par une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931.
- 92 À titre encore plus subsidiaire, pour le cas où le Tribunal considérerait que les décisions indiennes équivalent à l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites ou à une condamnation pour un acte de terrorisme, la requérante soutient que ces décisions ne sont pas fondées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles. À cet égard, les exposés des motifs des règlements attaqués ne préciseraient nullement quelles sont les bases de ces décisions indiennes. Le Conseil ne saurait

simplement invoquer des décisions d'autorités nationales sans pour autant garantir qu'elles constituent des décisions au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. Cela s'imposerait d'autant plus lorsqu'il s'agirait d'une décision prise par un État non membre de l'Union.

- 93 Enfin, les autorités indiennes ne sauraient être considérées comme une source fiable d'information, puisqu'elles auraient adopté une « position partisane » dans le conflit opposant la requérante au gouvernement sri-lankais.
- 94 La requérante fait valoir que l'argument de la défense, selon lequel il lui reviendrait de contester devant les juridictions nationales les faits repris dans les motifs des décisions de son maintien sur la liste de gel des fonds, méconnaît que le Conseil lui-même n'étaye pas en quoi les décisions nationales invoquées ont examiné et lui ont imputé lesdits faits. L'argument selon lequel le Conseil n'aurait pas de preuve supplémentaire à fournir du fait que la mesure de l'Union serait administrative et non pénale serait non fondé. En outre, la requérante ne saurait être tenue d'engager des actions dans chacun des ordres juridiques nationaux où des décisions ont été prises sur lesquelles le Conseil fonde sa propre décision.
- 95 Le Conseil, soutenu par les intervenants, conteste les arguments de la requérante.
- 96 S'agissant de la liste d'attaques reprise dans les motifs des décisions de maintien de la requérante sur la liste de gel des fonds, le Conseil conteste qu'il lui faudrait fournir davantage de preuves concernant l'imputation de ces actes à la requérante. Le Conseil fait valoir que, si la requérante souhaite contester la matérialité des faits qui lui sont reprochés, elle doit le faire devant les juridictions nationales des États qui ont initialement adopté des mesures à son égard.
- 97 S'agissant des décisions britanniques, le Conseil conteste l'argument selon lequel elles ne constitueraient pas des décisions d'autorités compétentes au motif avancé qu'elles n'ouvriraient aucune enquête ni poursuite ou qu'elles ne seraient pas fondées sur des preuves ou indices sérieux et crédibles. Il conteste également l'argument tiré de ce que les autorités britanniques en cause ne seraient pas des autorités judiciaires. Il fait valoir que la position commune 2001/931 n'impose pas que la décision nationale soit de nature pénale. Quant à l'appréciation des preuves et indices ayant fondé la décision nationale, le principe de coopération loyale entraînerait l'obligation pour le Conseil de s'en remettre autant que possible à l'appréciation de l'autorité nationale compétente, la considération primordiale pour le Conseil étant sa perception et son évaluation du risque que, en l'absence d'une mesure de gel de fonds, les fonds en cause puissent être utilisés pour le financement du terrorisme. La circonstance que l'autorité nationale soit une autorité administrative et non judiciaire ne serait pas déterminante.
- 98 Plus précisément, concernant la décision du Secretary of State for the Home Department (ministre de l'Intérieur, Royaume-Uni, ci-après le « Home Secretary ») du 29 mars 2001, le Conseil rappelle que le Tribunal a déjà eu l'occasion de considérer qu'il s'agissait d'une décision d'une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931. Le Conseil rappelle que cette décision a été adoptée par le Home Secretary en vertu de la section 3(3)(a) de l'UK Terrorism Act 2000, qui lui donne compétence, après approbation du Parlement, pour proscrire toute organisation qu'il considère comme étant « impliquée dans le terrorisme ».
- 99 Cette décision du Home Secretary suffirait, à elle seule, à fonder les décisions du Conseil, sans même qu'il soit nécessaire d'examiner la décision de l'UK Treasury (ministre des Finances, Royaume-Uni, ci-après l'« UK Treasury ») du 6 décembre 2001 sur le gel des fonds, décision mentionnée dans les motifs du 15 novembre 2010 ayant fondé le règlement d'exécution n° 83/2011, puis omise ultérieurement parce qu'il n'y avait plus au Royaume-Uni de décision distincte de gel des fonds. Le Conseil note que le contenu de cette dernière décision a été ensuite reproduit dans une décision

subséquente du 7 octobre 2009 ayant la même nature et les mêmes effets de gel des fonds et considère qu'elle est, comme la décision du Home Secretary, une décision d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931.

- 100 Au sujet de la décision adoptée par le gouvernement indien en 1992 sur le fondement de l'Unlawful Activities Act (loi sur les activités illégales) indien de 1967, telle qu'amendé en 2004, le Conseil fait valoir qu'il est compétent pour adopter des mesures de gel de fonds sur le fondement de décisions adoptées par les autorités compétentes d'un État tiers, soit sur proposition d'un État membre effectuée en ce sens après un premier examen du cas considéré, soit à la demande même de l'État tiers concerné. Le Conseil indique qu'il s'assure alors que les décisions concernées ont été adoptées dans le respect des principes fondamentaux gouvernant la protection des droits de l'homme, l'état de droit, le principe de la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable et le droit de ne pas être jugé ou condamné deux fois pour le même crime ou délit. Tel aurait été le cas en l'espèce.
- 101 Dans la duplique, le Conseil, tout en maintenant en substance sa position, indique renvoyer, s'agissant des décisions britanniques, aux informations fournies dans le mémoire en intervention du Royaume-Uni. Il ajoute avoir pris connaissance des informations suivantes, selon lesquelles la requérante a, sans interruption, continué de faire l'objet de mesures de proscription par les autorités indiennes : la dernière décision en date serait entrée en vigueur pour deux ans le 14 mai 2010 et aurait été confirmée judiciairement le 12 novembre 2010. La requérante continuerait donc à figurer sur une liste en Inde en tant qu'organisation terroriste.
- 102 Le Royaume-Uni fait valoir, dans son mémoire en intervention, que les décisions du Home Secretary et de l'UK Treasury remplissent à l'évidence les conditions nécessaires pour être qualifiées de décisions d'autorités compétentes. Quant à la décision indienne, le Royaume-Uni se rallie à la position du Conseil selon laquelle cette décision doit être qualifiée de décision d'autorité compétente.

Appréciation du Tribunal

- 103 Au-delà de sa première remarque, qui est exacte, selon laquelle la liste de faits placée en tête des motifs des règlements attaqués ne constitue pas une décision d'autorité compétente, la requérante soutient que les décisions britanniques et indiennes invoquées dans les motifs des règlements attaqués ne sont pas des décisions d'autorités compétentes au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la position commune 2001/931.
- 104 S'agissant de l'objection générale selon laquelle les autorités britanniques et indiennes en cause ne seraient pas des autorités compétentes, parce qu'elles ne seraient pas des autorités judiciaires alors même qu'existeraient dans ces pays des autorités judiciaires compétentes en matière de terrorisme, il convient de la rejeter, pour les raisons suivantes.
- 105 Le Tribunal a déjà eu l'occasion de considérer, dans le cas d'une décision d'une autorité administrative néerlandaise [un arrêté de sanctions (« Sanctieregeling ») en matière de terrorisme adopté par les ministres des Affaires étrangères et des Finances néerlandais], que la circonstance que cette décision constituait une décision administrative et non judiciaire n'était pas déterminante en soi, dans la mesure où le libellé même de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 prévoyait explicitement qu'une autorité non judiciaire pouvait également être qualifiée d'autorité compétente au sens de cette disposition (arrêt du 9 septembre 2010, Al-Aqsa/Conseil, T-348/07, Rec, ci-après l'« arrêt Al-Aqsa T-348/07 », EU:T:2010:373, point 88). Dans son arrêt rendu sur pourvoi contre l'arrêt Al-Aqsa T-348/07, précité (EU:T:2010:373), la Cour a, en substance, confirmé que la Sanctieregeling pouvait être considérée comme une décision d'autorité compétente (arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil, C-539/10 P et C-550/10 P, Rec, ci-après l'« arrêt Al-Aqsa C-539/10 P », EU:C:2012:711, points 66 à 77).

- 106 Dans un arrêt antérieur, concernant une décision du Home Secretary, le Tribunal a considéré que cette décision apparaissait bien, au regard de la législation nationale pertinente, comme une décision d'une autorité nationale compétente répondant à la définition de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (arrêt du 23 octobre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil*, T-256/07, Rec, ci-après l'« arrêt PMOI T-256/07 », EU:T:2008:461, points 144 et 145, dernière phrase, ; voir également, en ce sens, arrêt *Al-Aqsa T-348/07*, point 105 supra, EU:T:2010:373, point 89, in fine).
- 107 Ainsi, même si l'article 1^{er}, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la position commune 2001/931 comporte une préférence pour les décisions émanant des autorités judiciaires, il n'exclut nullement la prise en compte de décisions émanant d'autorités administratives, lorsque, d'une part, ces autorités sont effectivement investies, en droit national, de la compétence pour adopter des décisions restrictives à l'encontre de groupements impliqués dans le terrorisme et, d'autre part, lorsque ces autorités, bien que seulement administratives, peuvent néanmoins être considérées comme « équivalentes » aux autorités judiciaires.
- 108 La circonstance alléguée par la requérante que des juridictions britanniques et indiennes détiendraient des compétences en matière de répression du terrorisme n'implique donc pas que le Conseil ne pouvait pas tenir compte des décisions de l'autorité administrative nationale chargée de l'adoption des mesures restrictives en matière de terrorisme.
- 109 Il convient, à cet égard, de noter que la requérante n'allègue pas que les décisions adoptées par les autorités britanniques et indiennes en cause l'auraient été par des autorités non habilitées à cette fin selon les droits nationaux des États concernés.
- 110 Il résulte des considérations qui précèdent que l'objection générale de la requérante (voir point 104 ci-dessus) doit être rejetée.
- 111 La requérante fait, par ailleurs, valoir que, les décisions nationales mentionnées dans les motifs des règlements attaqués ne comportant pas de condamnation, elles ne pourraient servir de fondement légal que si elles concernaient l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites et si elles étaient basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles. Or, tel ne serait pas le cas de ces décisions nationales, qui seraient des décisions administratives, plutôt que pénales, de classement de la requérante comme terroriste et de gel de ses fonds. Seules des décisions s'inscrivant dans le cadre de procédures pénales pourraient être utilisées comme fondements d'une décision d'inscription sur la liste de gel des fonds. Le seul cas de décision non pénale accepté comme fondement d'un classement sur la liste de gel des fonds serait celui des décisions du Conseil de sécurité mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931.
- 112 Par ces arguments, la requérante fait valoir, en substance, que seules des décisions pénales pourraient constituer des décisions d'autorités compétentes au sens de la position commune 2001/931. En outre, elle suggère que de simples décisions de classement dans une liste ne pourraient suffire.
- 113 Il convient de rappeler que la position commune 2001/931 ne requiert pas que la décision de l'autorité compétente s'inscrive dans le cadre d'une procédure pénale stricto sensu, même si tel sera le plus souvent le cas. Pour autant, eu égard aux objectifs poursuivis par la position commune 2001/931, dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, la procédure nationale en question doit néanmoins avoir pour objet la lutte contre le terrorisme au sens large. Ces appréciations, opérées par le Tribunal dans l'arrêt *Al-Aqsa T-348/07*, point 105 supra (EU:T:2010:373, points 98 et 100), ont été, en substance, confirmées dans l'arrêt *Al-Aqsa C-539/10 P*, point 105 supra (EU:C:2012:711, point 70), la Cour ayant considéré que la protection des personnes concernées n'était pas mise en cause si la décision prise par l'autorité nationale s'inscrivait non pas dans le cadre d'une procédure visant à infliger des sanctions pénales, mais dans celui d'une procédure ayant pour objet des mesures de type préventif.

- 114 Le Tribunal a également jugé que, pour pouvoir être valablement invoquée par le Conseil, une décision d'« ouverture d'enquêtes ou de poursuites » doit s'inscrire dans le cadre d'une procédure nationale visant directement et à titre principal à l'imposition d'une mesure de type préventif ou répressif à l'encontre de l'intéressé, au titre de la lutte contre le terrorisme et du fait de son implication dans celui-ci. Le Tribunal a précisé que ne satisfait pas à cette exigence la décision d'une autorité judiciaire nationale qui ne se prononcerait qu'à titre accessoire et incident sur l'implication possible de l'intéressé dans une telle activité, dans le cadre d'une contestation portant, par exemple, sur des droits et des obligations de caractère civil (arrêt du 30 septembre 2009, Sison/Conseil, T-341/07, Rec, ci-après l'« arrêt Sison T-341/07 », EU:T:2009:372, point 111).
- 115 En l'espèce, il convient de relever que, si les décisions adoptées par les autorités britanniques (à savoir le Home Secretary et l'UK Treasury) et indiennes ne constituent effectivement pas, à proprement parler, des décisions « d'ouverture d'enquête ou de poursuites pour un acte de terrorisme » ou de « condamnation pour de tels faits » au strict sens pénal du terme, il n'en reste pas moins que ces décisions entraînent l'interdiction de la requérante au Royaume-Uni et le gel de ses fonds, ainsi que la proscription de la requérante en Inde, et qu'elles s'inscrivent donc clairement dans le cadre de procédures nationales visant, à titre principal, à l'imposition de mesures de type préventif ou répressif à l'encontre de la requérante, au titre de la lutte contre le terrorisme.
- 116 Dans cette mesure, et contrairement à ce que suggère la requérante, la circonstance que les décisions nationales en cause en l'espèce ne correspondent pas exactement au libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ne permet nullement, en soi, de conclure qu'elles ne pouvaient être prises en compte par le Conseil.
- 117 C'est donc à tort que la requérante prétend que le seul cas de décision non pénale accepté comme fondement d'un classement sur la liste de gel des fonds serait celui des décisions du Conseil de sécurité mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. L'objet de la dernière phrase de l'article 1^{er}, paragraphe 4, premier alinéa, de cette position commune est seulement d'offrir au Conseil une possibilité de désignation supplémentaire, à côté des désignations qu'il peut opérer sur la base de décisions d'autorités nationales compétentes.
- 118 Certes, l'activité des autorités administratives en cause aboutit, en définitive, à un classement dans une liste. Pour autant, cette circonstance n'implique pas, en tant que telle, que ces autorités n'ont pas effectué d'appréciation individuelle sur chacun des groupes concernés préalablement à son insertion dans ces listes, ni que ces appréciations devraient nécessairement être arbitraires ou dénuées de fondement. Ainsi, ce qui importe n'est pas que l'activité de l'autorité en cause aboutisse à un classement dans une liste de personnes, groupes ou entités impliqués dans le terrorisme, mais que cette activité soit exercée avec suffisamment de garanties pour permettre au Conseil de s'appuyer sur elle pour fonder sa propre décision d'inscription.
- 119 Cela étant et au-delà des objections générales examinées ci-dessus, il faut déterminer si, concrètement, les autorités administratives en cause en l'espèce, à savoir le Home Secretary et l'UK Treasury, d'une part, le gouvernement indien, d'autre part, pouvaient être considérées comme des autorités compétentes, au sens de la position commune 2001/931.
- 120 S'agissant, tout d'abord, du Home Secretary, il convient de rappeler que le Tribunal a déjà eu l'occasion de considérer, au vu de la législation nationale pertinente, que cette autorité administrative était une autorité compétente au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 (arrêt PMOI T-256/07, point 106 supra, EU:T:2008:461, point 144).
- 121 La requérante n'avance, au-delà des arguments généraux déjà évoqués et rejetés par le Tribunal (voir points 104 à 118 ci-dessus), aucun argument en sens contraire, sinon celui tiré de ce que son classement en tant qu'organisation terroriste au Royaume-Uni serait intervenu simultanément avec

20 autres groupes et que la Chambre des communes du Royaume-Uni n'aurait prétendument eu d'autre option que d'accepter ou de refuser intégralement la liste qui lui était soumise par le Home Secretary, sans pouvoir traiter chaque organisation de manière individuelle.

- 122 Il ne ressort cependant pas de l'extrait, produit par la requérante, des débats de la Chambre des communes du 13 mars 2001, relatifs au projet d'ordonnance soumis à son approbation par le Home Secretary le 28 février 2001, que la Chambre des communes a été privée de la possibilité d'examiner individuellement la situation de chacune des organisations figurant dans ce projet d'ordonnance. D'une part, tous les membres de la Chambre des communes ont reçu un résumé des faits en ce qui concerne chacune des organisations figurant sur la liste du projet d'ordonnance, ce qui impliquait la possibilité d'un examen individuel par la Chambre des communes. D'autre part, les débats de la Chambre des communes ont effectivement pu porter sur des organisations individuelles, en particulier en ce qui concerne l'« Organisation révolutionnaire du 17 novembre ». Enfin, s'agissant de la circonstance que les mesures proposées à l'approbation de la Chambre des communes lui furent présentées sous la forme d'une ordonnance unique et non sous celle d'autant d'ordonnances que d'organisations concernées, elle n'impliquait pas l'impossibilité d'un examen individuel effectif, la Chambre des communes demeurant libre, en tout état de cause, de refuser d'approuver le projet d'ordonnance.
- 123 Il résulte des considérations qui précèdent que la qualité d'autorité compétente du Home Secretary n'est pas remise en cause par les arguments de la requérante.
- 124 Il en est de même, ensuite, s'agissant de l'UK Treasury, autorité à laquelle le Conseil ne fait, au demeurant, référence que dans les motifs du règlement d'exécution n° 83/2011 et plus dans ceux des règlements ultérieurs. Dans les présents recours, la requérante ne soulève d'ailleurs aucune contestation particulière à l'encontre de la qualité d'autorité compétente de l'UK Treasury, au-delà des arguments généraux évoqués aux points 104 à 118 ci-dessus, lesquels ont déjà été rejetés par le Tribunal.
- 125 S'agissant, enfin, du gouvernement indien, la requérante fait, en revanche, valoir des arguments circonstanciés. Elle considère, à titre principal, que, compte tenu du principe de coopération loyale, lequel n'existerait qu'entre l'Union et les États membres, une autorité d'un État tiers ne pourrait pas être admise comme une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931.
- 126 Cet argument de principe, selon lequel une autorité d'un État tiers ne pourrait être considérée comme une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931, doit être rejeté, pour les raisons suivantes.
- 127 En premier lieu, il ressort des considérants 5 et 7 de la position commune 2001/931 que celle-ci a été adoptée dans le cadre et aux fins de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, résolution dans laquelle le Conseil de sécurité a décidé que « tous les États [devaient ...] prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis, notamment en assurant l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements » [point 2, sous b), de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité], et « se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et des autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure » [point 2, sous f), de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité]. Dans sa résolution, le Conseil de sécurité a également demandé à « tous les États [...] d'échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme » [point 3, sous b), de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité].

- 128 Or, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a jugé, si, du fait de l'adoption d'une position commune, l'Union est tenue de prendre, dans le cadre du traité, les mesures qu'impose cette position commune, cette obligation implique, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, que, lors de l'élaboration de ces mesures, l'Union tienne dûment compte des termes et des objectifs de la résolution concernée ainsi que des obligations pertinentes découlant de la charte des Nations unies relatives à une telle mise en œuvre (arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec, EU:C:2008:461, point 296 ; voir également arrêt du 13 mars 2012, Melli Bank/Conseil, C-380/09 P, Rec, EU:C:2012:137, point 55).
- 129 Eu égard tant aux objectifs de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, visant à l'intensification de la lutte contre le terrorisme au niveau mondial par la coopération systématique et étroite de tous les États, qu'au fait que la position commune 2001/931 fut adoptée pour mettre en œuvre cette résolution, la thèse de la requérante, avancée alors même que cette position commune ne comporte aucune limitation a priori quant à l'origine nationale des autorités compétentes, méconnaît tant la lettre que l'objectif de cette position commune et s'oppose, ce faisant, à la mise en œuvre au niveau de l'Union de la résolution du Conseil de sécurité.
- 130 Par ailleurs, il convient de noter que le considérant 6 du règlement n° 2580/2001 indique que « [ce] règlement est une mesure nécessaire au niveau communautaire et complémentaire des procédures administratives et judiciaires relatives aux organisations terroristes dans l'Union européenne et les pays tiers ».
- 131 En second lieu, il convient de considérer que l'argument de la requérante repose sur une perception inexacte de la fonction du principe de coopération loyale dans le cadre du régime créé par la position commune 2001/931 et de l'adoption par le Conseil de mesures restrictives.
- 132 En vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE, les relations entre les États membres et les institutions de l'Union sont régies par des devoirs réciproques de coopération loyale (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 94).
- 133 Ainsi que l'a relevé la jurisprudence, le principe de coopération loyale entraîne pour le Conseil, dans le contexte de l'application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 et de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, l'obligation de s'en remettre autant que possible à l'appréciation de l'autorité nationale compétente de l'État membre concerné, à tout le moins s'il s'agit d'une autorité judiciaire, notamment pour ce qui est de l'existence « des preuves ou des indices sérieux et crédibles » sur lesquels la décision de celle-ci est fondée (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 95).
- 134 Ce principe ne concerne donc pas, contrairement à ce que suggère la requérante, la question de la qualification d'une autorité nationale d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931, mais uniquement la portée des obligations du Conseil à l'égard des décisions d'une telle autorité, lorsque cette dernière est une autorité d'un État membre.
- 135 La circonstance, au demeurant exacte, que le principe de coopération loyale s'applique uniquement dans les relations entre l'Union et les États membres n'a donc pas pour conséquence qu'une autorité d'un État tiers ne pourrait pas être qualifiée d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931 et que le Conseil ne pourrait pas, le cas échéant, s'en remettre aux appréciations de cette autorité.

- 136 Il résulte des considérations qui précèdent que l'argument avancé à titre principal par la requérante, selon lequel l'inapplicabilité du principe de coopération loyale dans les relations entre l'Union et les États tiers interdirait, par principe, de qualifier une autorité d'un État tiers d'autorité compétente, doit être rejeté. La finalité poursuivie par la position commune 2001/931 conduit en effet à la conclusion opposée.
- 137 Pour autant, il n'en reste pas moins que, ainsi que le Tribunal l'a déduit des dispositions de la position commune 2001/931, dès lors que le mécanisme instauré par cette position commune a pour effet de permettre au Conseil d'inclure une personne sur une liste de gel des fonds sur le fondement d'une décision prise par une autorité nationale, la vérification de l'existence d'une décision d'une autorité nationale répondant à la définition de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 apparaît comme une condition préalable essentielle à l'adoption, par le Conseil, de sa propre décision de gel des fonds (voir, en ce sens, arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 93).
- 138 Cette condition, dégagée par le Tribunal dans le contexte de décisions adoptées par des autorités d'États membres de l'Union, apparaît encore plus importante dans le cas de décisions adoptées par des autorités d'États tiers. En effet, à la différence des États membres, beaucoup d'États tiers ne sont pas liés par les exigences découlant de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et aucun d'entre eux n'est soumis aux dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 139 Il incombe donc au Conseil, avant de se fonder sur une décision d'une autorité d'un État tiers, de vérifier avec soin que la réglementation pertinente de cet État assure une protection des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective équivalente à celle garantie au niveau de l'Union. En outre, il ne saurait exister d'éléments montrant que l'État tiers méconnaîtrait en pratique cette réglementation. En effet, dans ce cas, l'existence d'une réglementation répondant formellement aux conditions susvisées ne permettrait cependant pas de conclure à celle d'une autorité compétente au sens de la position commune 2001/931.
- 140 Il convient d'ajouter que, sans une équivalence entre le niveau de protection assuré par la réglementation de l'État tiers et celui assuré au niveau de l'Union, reconnaître à une autorité nationale d'un État tiers la qualité d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931 implique une différence de traitement entre les personnes visées par des mesures de gel des fonds de l'Union, selon que les décisions nationales sous-tendant ces mesures émanent d'autorités d'États tiers ou d'autorités d'États membres.
- 141 Or, force est de constater, comme la requérante, que les motifs des règlements attaqués ne comportent aucun élément permettant de considérer que le Conseil a procédé à une telle vérification soignée du niveau de garantie des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective s'agissant de la réglementation indienne. Ces motifs se limitent, dans les règlements d'exécution n^o 83/2011 à 125/2014, aux considérations suivantes :

« Au vu de la commission et de la participation des [LTTE] à des actes de terrorisme, le gouvernement indien a interdit les LTTE en 1992 en vertu de l'Unlawful Activities Act 1967 (loi sur les activités illégales de 1967) et les a, par la suite, inclus dans la liste des organisations terroristes figurant en annexe de l'Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004 [loi (amendement) sur la prévention des activités illégales de 2004].

Les décisions qui ont été prises à l'égard des [LTTE] l'ont donc été par des autorités compétentes au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931. »

- 142 Par contraste, dans le cas des autorités britanniques qui sont des autorités d'un État membre de l'Union, le Conseil a pris le soin, après la mention de la réglementation applicable, de constater que les décisions de ces autorités étaient soumises à une révision périodique par une commission

gouvernementale (cinquième alinéa des motifs des différents règlements attaqués) ou à un recours juridictionnel (sixième alinéa des motifs des 25 août et 15 novembre 2010). Or, s'agissant des autorités indiennes (État tiers), il ne fournit aucune appréciation des niveaux de protection des droits de la défense et de protection juridictionnelle procurés par la réglementation indienne.

- 143 À cet égard, c'est de manière non convaincante que le Conseil a suggéré, lors de l'audience, que l'absence d'appréciation des niveaux de protection s'agissant des autorités indiennes résultait de ce que les règlements attaqués auraient porté sur des réexamens et non sur l'inscription initiale, laquelle aurait, quant à elle, donné lieu à une motivation plus circonstanciée reflétant une appréciation initiale plus approfondie de la réglementation indienne.
- 144 Premièrement, cette suggestion est contredite par l'insertion répétée d'une motivation spécifique s'agissant des autorités britanniques dans tous les différents règlements attaqués successifs. Deuxièmement, le Conseil ne produit pas, au soutien de sa suggestion, les motifs prétendument plus circonstanciés du règlement d'inscription initiale, ni n'allègue, et encore moins ne prouve, les avoir communiqués à la requérante. Si la suggestion du Conseil était avérée, il s'ensuivrait à tout le moins, du fait de la transmission à la requérante d'une motivation dès lors incomplète, une violation des droits de la défense. Troisièmement, il faut rappeler que les mesures de gel des fonds, en dépit de leur nature préventive, sont des mesures susceptibles d'avoir une incidence négative très importante sur les personnes et les groupes concernés (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, *Commission/Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, Rec, EU:C:2013:518, point 132 et jurisprudence citée). Dès lors, tant l'adoption que la prolongation de ces mesures doit reposer sur une motivation suffisamment solide et explicite.
- 145 S'agissant du règlement d'exécution n° 790/2014, les motifs de maintien sont complétés par les indications que les sections 36 et 37 de l'*Unlawful Activities Act 1967* comportent des dispositions pour l'appel et la révision de la liste et que la décision de proscription des LTTE comme association illégale est revue périodiquement par le ministre de l'Intérieur de l'Inde. Le Conseil ajoute que la dernière révision a eu lieu le 14 mai 2012 et que, à la suite de la révision opérée par le tribunal établi en vertu de l'*Unlawful Activities Act 1967*, la désignation des LTTE a été confirmée par le ministre de l'Intérieur de l'Inde le 11 décembre 2012. Le Conseil indique que ces décisions ont été publiées par voie de notification dans le journal officiel de l'Inde.
- 146 S'agissant d'un État tiers, eu égard aux considérations exposées aux points 138 à 140 ci-dessus, il incombe, notamment, au Conseil de vérifier avec soin que la réglementation pertinente de l'État tiers assure une protection des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective équivalente à celle garantie au niveau de l'Union. Dans ce cadre, la simple référence à des sections de dispositions législatives et à une révision périodique par le ministre de l'Intérieur ne suffit pas pour permettre de conclure à l'existence d'un examen soigneux des garanties offertes par l'État tiers en question s'agissant de la protection des droits de la défense et du droit à la protection juridictionnelle effective.
- 147 Il résulte des considérations qui précèdent que, au vu des motifs des règlements attaqués, le Conseil ne saurait être considéré comme ayant procédé, préalablement au maintien de la requérante sur la liste de gel des fonds, à la vérification soigneuse que l'État tiers en cause disposait d'une réglementation garantissant le respect des droits de la défense ainsi que le droit à une protection juridictionnelle effective, dans une mesure équivalente à celle garantie au niveau de l'Union.
- 148 Cela est d'autant moins le cas que les motifs des règlements attaqués ne font aucune mention de dispositions indiennes, en particulier le *Prevention of Terrorism Act (POTA)* (loi sur la prévention du terrorisme). La défense révèle, mais a posteriori devant le Tribunal, qu'elles étaient pertinentes, puisqu'elles déterminaient la procédure applicable à la proscription des groupes considérés comme

violant les lois indiennes sur les activités illégales. Cette lacune dans la motivation des règlements attaqués confirme l'absence de l'examen soigneux pourtant particulièrement important dans le cas de décisions d'autorités d'États tiers.

- 149 Cette absence d'examen soigneux au stade de l'adoption des règlements attaqués et la violation de l'obligation de motivation en résultant ne sauraient être couvertes par les références et les explications du Conseil opérées pour la première fois devant le Tribunal.
- 150 Il convient, enfin, de noter, en relation avec les considérations exprimées au point 139, deuxième phrase, ci-dessus, que ni le Conseil ni aucun intervenant à son soutien ne répondent aux arguments de la requête, repris dans la réplique, selon lesquels l'abrogation du POTA en 2004 découlait de ce que ce texte aurait mené à des détentions arbitraires, des actes de tortures, des disparitions et des exécutions extrajudiciaires, et selon lesquels les modifications législatives intervenues après cette abrogation n'auraient pas réglé les problèmes.
- 151 Par conséquent, si les autorités britanniques mentionnées dans les motifs des règlements attaqués ont correctement pu être qualifiées d'autorités compétentes par le Conseil, tel ne pouvait, tout au moins en l'état des motifs des règlements attaqués, être le cas des autorités indiennes.
- 152 Il convient donc de faire droit au présent moyen en tant qu'il concerne les autorités indiennes et de le rejeter en tant qu'il concerne les autorités britanniques.
- 153 Il y a lieu de poursuivre l'examen des recours par celui des critiques de la requérante à l'encontre de l'approche suivie par le Conseil et des motifs retenus par lui pour la maintenir sur la liste de gel des fonds et, en particulier, par l'examen de la critique tirée de ce que l'imputation à la requérante des actes de violence mentionnés dans les motifs des règlements attaqués ne reposerait sur aucune base juridique et factuelle suffisante.
- 154 À cette fin, il convient, d'examiner, ensemble, les quatrième à sixième moyens, pris ensemble avec le deuxième moyen.

Sur les quatrième à sixième moyens, pris ensemble avec le deuxième moyen

Arguments des parties

- 155 La requérante fait valoir que, loin d'avoir procédé à un examen sérieux des suites des procédures au niveau national, tel que l'imposerait pourtant l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, le Conseil a fondé les règlements attaqués non pas tant sur des décisions d'autorités compétentes que sur une liste d'actes imputés directement par lui à la requérante. Cette liste ne constituerait pas une décision d'autorité compétente. L'imputation qu'elle comporterait ne reposerait sur aucune base juridique et factuelle suffisante (deuxième et quatrième moyens). En outre, les motifs des règlements attaqués seraient trop lacunaires pour permettre à la requérante d'organiser une défense efficace et pour permettre un contrôle juridictionnel (cinquième et sixième moyens).
- 156 Le Conseil, soutenu par les intervenants, conteste les arguments de la requérante et soutient avoir procédé à un réexamen de fond détaillé avant de décider, par les règlements attaqués, de maintenir la requérante sur la liste de gel des fonds. En ce qui concerne le résultat de ce réexamen, il s'agirait d'une question de nature politique qu'il reviendrait au seul législateur de trancher. Le Conseil jouirait d'un large pouvoir d'appréciation. S'agissant de sa prise en compte de l'évolution des procédures au niveau national, le Conseil fait référence à deux demandes de radiation de la liste présentée par la requérante au Home Secretary en 2007 et en 2009, qui auraient été rejetées. Le Conseil conteste n'avoir pas dûment pris en considération l'évolution de la situation au Sri Lanka depuis la défaite militaire de la requérante en 2009. Il estime avoir pleinement respecté son obligation de motivation et conteste que

les droits de la défense de la requérante aient été violés. S'agissant des faits imputés à la requérante, il aurait incombé à celle-ci de les contester, le cas échéant, au niveau national. Au demeurant, ces faits constitueraient des éléments de contexte, de notoriété publique, dont la requérante aurait eu connaissance depuis longtemps, mais qu'elle contesterait seulement devant le Tribunal.

Appréciation du Tribunal

- 157 En premier lieu, il convient de rappeler que le Conseil, à la suite de l'adoption, sur le fondement de décisions d'autorités nationales compétentes, d'une décision d'inscription d'une personne ou d'un groupe sur la liste de gel des fonds, doit s'assurer à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, que le maintien de l'intéressé sur la liste litigieuse reste justifié.
- 158 Si la vérification de l'existence d'une décision d'une autorité nationale répondant à la définition de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 apparaît comme une condition préalable essentielle à l'adoption, par le Conseil, d'une décision initiale de gel des fonds, la vérification des suites réservées à cette décision au niveau national apparaît indispensable dans le contexte de l'adoption d'une décision subséquente de gel des fonds (arrêts du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec, ci-après l'« arrêt OMPI T-228/02 », EU:T:2006:384, point 117, et du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, EU:T:2007:207, point 164). La question qui importe lors de l'examen du maintien d'une personne sur la liste litigieuse est celle de savoir si, depuis l'inscription de cette personne dans ladite liste ou depuis le réexamen précédent, la situation factuelle a changé de telle manière qu'elle ne permet plus de tirer la même conclusion concernant l'implication de cette personne dans des activités terroristes (arrêt Al-Aqsa C-539/10, point 105 supra, EU:C:2012:711, point 82).
- 159 En deuxième lieu, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE, qui doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté, doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle de légalité. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications (voir arrêt OMPI T-228/02, point 158 supra, EU:T:2006:384, point 141 et jurisprudence citée).
- 160 Dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2001, la motivation de celle-ci doit être appréciée avant tout au regard des conditions légales d'application de ce règlement à un cas d'espèce, telles qu'elles sont énoncées à son article 2, paragraphe 3, et, par renvoi, soit à l'article 1^{er}, paragraphe 4, soit à l'article 1^{er}, paragraphe 6, de la position commune 2001/931, selon qu'il s'agit d'une décision initiale ou d'une décision subséquente de gel des fonds (arrêt OMPI T-228/02, point 158 supra, EU:T:2006:384, point 142).
- 161 À cet égard, le Tribunal ne saurait admettre que la motivation puisse consister seulement en une formulation générale et stéréotypée, calquée sur la rédaction de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et de l'article 1^{er}, paragraphes 4 ou 6, de la position commune 2001/931. Conformément aux principes rappelés ci-dessus, le Conseil est tenu de mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale de sa décision et les considérations qui l'ont amené à la prendre. La motivation d'une telle mesure doit donc indiquer les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère que la réglementation pertinente est applicable à l'intéressé (voir arrêt OMPI T-228/02, point 158 supra, EU:T:2006:384, point 143 et jurisprudence citée).

- 162 Dès lors, tant la motivation d'une décision initiale de gel des fonds que la motivation des décisions subséquentes doivent porter non seulement sur les conditions légales d'application du règlement n° 2580/2001, en particulier l'existence d'une décision nationale prise par une autorité compétente, mais également sur les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une mesure de gel des fonds (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 60).
- 163 En troisième lieu, quant au contrôle exercé par le Tribunal, celui-ci a reconnu que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'adoption de sanctions économiques et financières sur la base des articles 75 TFUE, 215 TFUE et 352 TFUE, conformément à une position commune adoptée au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Ce pouvoir d'appréciation concerne, en particulier, les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées (voir arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 97, et la jurisprudence citée). Cependant, si le Tribunal reconnaît au Conseil une marge d'appréciation en la matière, cela n'implique pas qu'il doive s'abstenir de contrôler l'interprétation, par cette institution, des données pertinentes. En effet, le juge de l'Union doit notamment non seulement vérifier l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier la situation et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. Toutefois, dans le cadre de ce contrôle, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation en opportunité à celle du Conseil (voir arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, point 98 et jurisprudence citée).
- 164 En quatrième lieu, s'agissant des fondements juridiques et factuels d'une décision de gel des fonds en matière de terrorisme, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, la liste de gel des fonds 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 de cette personne, de ce groupe ou de cette entité, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte de terrorisme, 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.
- 165 La Cour, dans son arrêt Al-Aqsa C-539/10 P, point 105 supra (EU:C:2012:711), a rappelé qu'il résulte de la référence, dans l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, à une décision d'une « autorité compétente », ainsi que de la mention « d'informations précises » et « des preuves ou des indices sérieux et crédibles », que cette disposition a pour objectif de protéger les personnes concernées en assurant que leur inscription par le Conseil dans la liste litigieuse n'ait lieu que sur une base factuelle suffisamment solide, et que ladite position commune vise à atteindre cet objectif en recourant à l'exigence d'une décision prise par une autorité nationale (point 68 de l'arrêt). En effet, a relevé la Cour, l'Union n'a pas de moyens pour mener elle-même des investigations concernant l'implication d'une personne dans des actes de terrorisme (point 69 de l'arrêt).
- 166 C'est à la lumière des considérations qui précèdent qu'il convient d'examiner les motifs retenus par le Conseil pour fonder les règlements attaqués.
- 167 Ces motifs débutent par un alinéa dans lequel le Conseil, premièrement, décrit la requérante comme un « groupe terroriste » formé en 1976 et combattant pour un État Tamoul séparé dans le nord et l'est du Sri Lanka, deuxièmement, affirme que la requérante a commis « un certain nombre d'actes de terrorisme incluant des attaques et des actions d'intimidation répétées sur des civils, des attaques fréquentes contre des objectifs gouvernementaux, la disruption des processus politiques, des enlèvements et des assassinats politiques » et, troisièmement, émet l'opinion que, « bien que la récente défaite militaire des LTTE a affaibli significativement leur structure, l'intention probable de cette organisation est de continuer les attaques terroristes au Sri Lanka » (premiers alinéas des motifs des règlements attaqués).

- 168 Puis, le Conseil dresse une liste des « activités terroristes » que la requérante a, selon lui, menées, à compter du mois d'août 2005 et jusqu'au mois d'avril 2009 ou – selon les règlements attaqués – au mois de juin 2010 (deuxièmes alinéas des motifs des règlements attaqués).
- 169 Le Conseil, après avoir considéré que « ces actes relèvent de l'article 1^{er}, paragraphe 3, points a), b), c), f) et g), de la position commune 2001/931 et ont été commis en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, [sous] i) et iii), de ladite position commune », et que « [les LTTE] relèvent de l'article 2, paragraphe 3, [sous] ii), du règlement n° 2580/2001 » (troisièmes et quatrièmes alinéas des motifs des règlements attaqués), évoque des décisions que des autorités britanniques et indiennes auraient adoptées en 1992, en 2001 et en 2004, à l'encontre de la requérante (cinquièmes et sixièmes alinéas des motifs des règlements d'exécution n°s 83/2011 à 125/2014), ainsi qu'en 2102 (sixième et septième alinéas des motifs du règlement d'exécution n° 790/2014).
- 170 S'agissant des décisions britanniques et – seulement dans les motifs du règlement d'exécution n° 790/2014 – des décisions indiennes, le Conseil fait référence au fait qu'elles sont révisées régulièrement ou sont susceptibles de révision ou d'appel.
- 171 Le Conseil déduit de ces considérations que « [l]es décisions qui ont été prises à l'égard des [LTTE] l'ont donc été par des autorités compétentes au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 » (septièmes alinéas des motifs des règlements attaqués).
- 172 Enfin, le Conseil « constate que les décisions susmentionnées [...] sont toujours en vigueur et [...] considère que les motifs qui ont justifié l'inscription des [LTTE] sur la liste [de gel des fonds] restent valables » (huitièmes alinéas des motifs des règlements attaqués). Le Conseil en conclut que la requérante doit continuer de figurer sur cette liste (neuvièmes alinéas des motifs des règlements attaqués).
- 173 Il convient, tout d'abord, de relever que, alors même que la liste des faits dressée par le Conseil aux deuxièmes alinéas des motifs des règlements attaqués joue un rôle déterminant dans l'appréciation de l'opportunité de maintenir le gel des fonds de la requérante, dès lors que cette liste fonde la constatation par le Conseil de l'existence d'actes de terrorisme commis par la requérante, aucun de ces faits n'a été examiné dans les décisions nationales invoquées aux cinquièmes et sixièmes alinéas des motifs des règlements d'exécution n°s 83/2011 à 125/2014 et aux sixième et septième alinéas des motifs du règlement d'exécution n° 790/2014.
- 174 En effet, s'agissant des règlements d'exécution n°s 83/2011 à 125/2014, tous ces faits sont ultérieurs aux décisions nationales invoquées dans les motifs de ces règlements. Ils ne peuvent donc pas avoir été examinés dans ces décisions.
- 175 Or, les motifs des règlements d'exécution n°s 83/2011 à 125/2014, s'ils énoncent que les décisions nationales qu'ils évoquent sont demeurées en vigueur, ne comportent, pour autant, aucune référence de décisions nationales plus récentes et encore moins les motifs de telles décisions.
- 176 Confronté aux critiques de la requérante à ce sujet, le Conseil ne produit aucune décision plus récente des autorités britanniques ou indiennes dont il prouve qu'il en aurait disposée lors de l'adoption des règlements d'exécution n°s 83/2011 à 125/2014 et de laquelle il ressortirait, concrètement, que les faits listés dans les motifs avaient été effectivement examinés et retenus par ces autorités.
- 177 S'agissant de la procédure britannique, le Conseil produit seulement les décisions de 2001 évoquées dans les motifs des règlements attaqués. Le Conseil ne produit aucune décision britannique ultérieure et encore moins les motifs d'une telle décision. Tout au plus évoque-t-il, mais sans les produire ni donner aucune indication précise sur leur motivation concrète, une décision de l'UK Treasury du 7 décembre 2009 ainsi que les rejets de deux demandes des LTTE, introduites en 2007 et en 2009, visant à leur retrait de la liste britannique de gel des fonds.

- 178 Quant à la décision judiciaire indienne du 12 novembre 2010 produite par le Conseil au stade de ses dupliques et une décision judiciaire indienne du 7 novembre 2012, produite dans la réponse du Conseil du 6 février 2014 aux questions du Tribunal, elles sont, compte tenu des considérations des points 138 à 140 ci-dessus, dénuées de pertinence. Au demeurant et à titre surabondant, il convient de relever que ces décisions ne mentionnent pas, et encore moins ne se prononcent sur, aucun des 24, puis 21, faits spécifiquement listés dans les motifs des règlements d'exécution n^{os} 83/2011 à 125/2014.
- 179 S'agissant du règlement d'exécution n^o 790/2014, les mêmes considérations que celles exposées au point 178 ci-dessus valent à l'égard des décisions indiennes de 2012 (dont la décision judiciaire du 7 novembre 2012) mentionnées, pour la première fois, au septième alinéa des motifs de ce règlement.
- 180 Quant aux deux décisions françaises des 23 novembre 2009 et 22 février 2012 (l'une de première instance et l'autre d'appel) évoquées par le Conseil dans sa duplique dans l'affaire T-508/11, et qui auraient, selon lui, pris en compte un certain nombre de faits recensés dans l'exposé des motifs des règlements attaqués, il convient de relever ce qui suit.
- 181 Premièrement, ces décisions ne sont pas mentionnées dans les motifs des règlements attaqués adoptés antérieurement à la duplique. Elles constituent, de ce fait, une tentative de motivation tardive, irrecevable (voir, en ce sens, arrêts du 12 novembre 2013, *North Drilling/Conseil*, T-552/12, EU:T:2013:590, point 26, et du 12 décembre 2013, *Nabipour e.a./Conseil*, T-58/12, EU:T:2013:640, points 36 à 39).
- 182 Deuxièmement, et de manière plus fondamentale, ces décisions françaises ne sont même pas mentionnées dans les règlements attaqués adoptés ultérieurement à la duplique (règlements d'exécution n^{os} 542/2012, 1169/2012, 714/2013, 125/2014 et 790/2014). Or, le Conseil ne saurait revendiquer, comme « éléments de motivation » de ses mesures restrictives, des décisions nationales qu'il n'invoque pas dans les motifs des règlements attaqués ultérieurs à sa prise de connaissance desdites décisions.
- 183 Les considérations formulées aux points 180 à 182 ci-dessus valent également à l'égard d'une décision allemande évoquée par le Conseil, pour la première fois, lors de l'audience.
- 184 Le Conseil fait toutefois valoir, en duplique, que les faits listés dans les exposés des motifs « s'inscrivent dans le contexte, connu de tous [...] du conflit qu'a connu le Sri Lanka et auquel la requérante était partie prenante » et que « ces éléments contextuels, fondés sur des événements de notoriété publique, visent à informer la destinataire des mesures préventives adoptées des motifs sur lesquels le Conseil a fondé son appréciation de la menace terroriste qu'elle représente ». Le Conseil évoque, pour soutenir sa référence à des « éléments contextuels », l'arrêt P_{MOI} T-256/07, point 106 supra (EU:T:2008:461, point 90). Il fournit, au soutien de son argument tiré de la notoriété publique des faits qu'il impute à la requérante, des références d'articles de presse tirés d'Internet.
- 185 Le Conseil ajoute que « cette motivation factuelle ne vise pas à se substituer à une éventuelle appréciation judiciaire, avec autorité de la chose jugée, de la responsabilité civile ou pénale des auteurs de ces actes ou de l'imputation desdits actes à ceux-ci, car là n'est pas son objet ». Il fait valoir que « ces éléments étaient non seulement publics mais également parfaitement connus de la requérante à la date de l'adoption des règlements attaqués ».
- 186 Ces arguments, combinés avec l'absence de toute référence, dans les motifs des règlements attaqués, à des décisions d'autorités compétentes plus récentes que les faits imputés et renvoyant auxdits faits, témoignent clairement du fait que le Conseil a fondé les règlements attaqués non pas sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet.

- 187 Pourtant, comme cela ressort des éléments rappelés aux points 164 et 165 ci-dessus, la position commune 2001/931 exige, pour la protection des personnes concernées et eu égard à l'absence de moyens d'investigation propres de l'Union, que la base factuelle d'une décision de l'Union de gel des fonds en matière de terrorisme repose non pas sur des éléments que le Conseil aurait tirés de la presse ou d'Internet, mais sur des éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes au sens de la position commune 2001/931.
- 188 C'est seulement sur une telle base factuelle fiable qu'il revient ensuite au Conseil d'exercer la large marge d'appréciation qui est la sienne dans le cadre de l'adoption de décisions de gel des fonds au niveau de l'Union, en particulier en ce qui concerne les considérations d'opportunité sur lesquelles de telles décisions sont fondées.
- 189 Il ressort des considérations qui précèdent que le Conseil n'a pas respecté ces exigences de la position commune 2001/931.
- 190 La motivation des règlements attaqués révèle, d'ailleurs, un raisonnement du Conseil opéré à rebours de ce qu'exige cette position commune.
- 191 Ainsi, au lieu de prendre, pour fondement factuel de son appréciation, des décisions adoptées par des autorités compétentes ayant pris en considération des faits précis et agi sur leur base, puis de vérifier que lesdits faits sont bien des « actes de terrorisme » et le groupe concerné bien « un groupe », au sens des définitions de la position commune 2001/931, pour enfin décider, sur cette base et dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation, d'adopter éventuellement une décision au niveau de l'Union, le Conseil, dans les motifs des règlements attaqués, procède à l'inverse.
- 192 Il débute par des appréciations qui sont, en réalité, les siennes propres, qualifiant la requérante de terroriste dès la première phrase des motifs – ce qui clôt la question que ces motifs sont censés trancher – et lui imputant une série de faits de violence tirés par lui de la presse et d'Internet (premiers et deuxième alinéas des motifs des règlements attaqués).
- 193 Il convient de noter, à cet égard, que la circonstance qu'il s'agisse d'un réexamen de la liste de gel des fonds, donc consécutif à des examens antérieurs, ne saurait justifier cette qualification opérée d'emblée. Sans ignorer le passé, le réexamen d'une mesure de gels des fonds est, par hypothèse, ouvert à la possibilité que la personne ou le groupe concerné ne soit plus terroriste au moment où le Conseil statue. Ce n'est donc qu'à l'issue de ce réexamen que le Conseil peut tirer sa conclusion.
- 194 Le Conseil constate, ensuite, que les faits qu'il impute à la requérante tombent dans la définition d'acte de terrorisme au sens de la position commune 2001/931 et que la requérante est un groupe au sens de cette position (troisièmes et quatrièmes alinéas des motifs des règlements attaqués).
- 195 Ce n'est qu'à l'issue de ces énonciations que le Conseil évoque des décisions d'autorités nationales (cinquièmes à huitièmes alinéas des motifs des règlements attaqués), lesquelles se trouvent toutefois être, tout au moins pour les règlements d'exécution n^{os} 83/2011 à 125/2014, antérieures aux faits imputés.
- 196 Le Conseil ne cherche pas à justifier, dans les motifs de ces derniers règlements d'exécution, que d'éventuelles décisions nationales de réexamen ultérieures, ou d'autres décisions d'autorités compétentes, ont effectivement examiné et retenu les faits concrets figurant au début desdits motifs. Il se contente, dans les motifs des règlements d'exécution n^{os} 83/2011 à 125/2014, de citer les décisions nationales initiales et d'indiquer, sans plus, qu'elles sont toujours en vigueur. Ce n'est que dans les motifs du règlement d'exécution n^o 790/2014 que le Conseil mentionne des décisions nationales ultérieures aux faits concrètement imputés à la requérante, mais là encore sans justifier que ces décisions – au demeurant non pertinentes eu égard aux considérations des points 138 à 140 ci-dessus – ont effectivement examiné et retenu les faits concrets figurant au début desdits motifs.

- 197 La présente espèce diffère donc nettement des autres affaires qui ont inauguré le contentieux relatif aux mesures de gel des fonds en matière de terrorisme devant le Tribunal, postérieurement à l'adoption de la position commune 2001/931 (affaires Al-Aqsa/Conseil, Sison/Conseil et People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil).
- 198 En effet, alors que, dans ces premières affaires du contentieux de l'Union en matière de terrorisme, la base factuelle des règlements du Conseil trouvait sa source dans des décisions d'autorités nationales compétentes, le Conseil ne se fonde plus, en l'espèce, sur des faits qui furent d'abord appréciés par des autorités nationales, mais procède lui-même à ses propres imputations factuelles autonomes sur la base de la presse ou d'Internet. Ce faisant, le Conseil exerce les fonctions de l'« autorité compétente » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ce qui n'est pourtant, comme l'a relevé en substance la Cour, ni de sa compétence selon cette position commune, ni dans ses moyens.
- 199 C'est donc en vain que le Conseil (voir point 184 ci-dessus) évoque, en particulier, l'arrêt PMOI T-256/07, point 106 supra (EU:T:2008:461, point 90). En effet, dans cette affaire, les actes recensés dans les motifs de gel des fonds transmis par le Conseil à la People's Mojahedin Organization of Iran (ci-après la « PMOI ») ne procédaient pas d'appréciations autonomes du Conseil, mais des appréciations de l'autorité nationale compétente. Comme cela ressort du point 90 de l'arrêt PMOI T-256/07, point 106 supra (EU:T:2008:461), l'exposé des motifs du 30 janvier 2007 transmis au groupe concerné (la PMOI) mentionnait des actes de terrorisme dont la PMOI aurait été responsable et indiquait que, « en raison de ces actes, une décision avait été prise par une autorité nationale compétente ». Les actes recensés dans les motifs du Conseil du 30 janvier 2007 transmis à la PMOI avaient donc été examinés et retenus à l'encontre de ce groupe par l'autorité nationale compétente. Leur recensement ne découlait pas, contrairement au présent cas d'espèce, d'appréciations autonomes du Conseil.
- 200 De la même manière, dans l'affaire T-348/07, Al-Aqsa/Conseil, le Tribunal disposait du texte des décisions d'autorités compétentes invoquées dans les motifs des règlements attaqués et il les a analysées en détail. Il a conclu que le Conseil n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation en retenant que la requérante savait que les fonds qu'elle récoltait seraient utilisés aux fins de terrorisme (arrêt Al-Aqsa T-348/07, point 105 supra, EU:T :2010 :373, points 121 à 133). La base factuelle sur laquelle le Conseil travaillait était donc, selon les constatations du Tribunal, une base factuelle tout à fait saine, découlant directement des constatations effectuées par les autorités nationales compétentes. Dans l'arrêt du 11 juillet 2007, Al-Aqsa/Conseil (T-327/03, EU:T:2007:211), il ressort également clairement des motifs (points 17 à 20 de l'arrêt) que les appréciations à la base de la mesure de gel des fonds de l'Union étaient tirées de constatations factuelles non pas propres au Conseil, mais provenant de décisions d'autorités nationales compétentes.
- 201 De même, dans l'affaire T-341/07, Sison/Conseil, les appréciations à la base de la mesure de gel des fonds étaient tirées de constatations factuelles non pas propres au Conseil, mais provenant de décisions ayant autorité de chose jugée et adoptées par des autorités nationales compétentes [Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) et Rechtbank (tribunal, Pays-Bas)] (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, points 1, 88 et 100 à 105).
- 202 Il convient d'ajouter que, certes, la motivation factuelle des règlements attaqués, donc la liste des faits imputés par le Conseil à la requérante en l'espèce, ne constitue pas, pour reprendre l'argument du Conseil (voir point 185 ci-dessus), une « appréciation judiciaire revêtue de l'autorité de la chose jugée ». Il n'en demeure pas moins que cette motivation factuelle des règlements attaqués a joué un rôle déterminant dans l'appréciation par le Conseil de l'opportunité de maintenir la requérante sur la liste de gel des fonds et que le Conseil, loin d'établir avoir tiré cette motivation de décisions d'autorités compétentes, atteste en réalité s'être fondé sur des informations tirées de la presse et d'Internet.

- 203 Le Tribunal considère que cette approche contrevient au système à deux niveaux instauré par la position commune 2001/931 en matière de terrorisme.
- 204 Si, comme l'a relevé la Cour, la question qui importe lors d'un réexamen est celle de savoir si, depuis l'inscription de la personne concernée dans la liste de gel des fonds ou depuis le réexamen précédent, la situation factuelle a changé de telle manière qu'elle ne permet plus de tirer la même conclusion concernant l'implication de cette personne dans des activités terroristes (arrêt Al-Aqsa C-539/10, point 105 supra, EU:C:2012:711, point 82), avec pour conséquence que le Conseil peut, le cas échéant et dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, décider de maintenir une personne sur la liste de gel des fonds en l'absence de changement dans la situation factuelle, il n'en reste pas moins que tout nouvel acte de terrorisme que le Conseil insère dans sa motivation à l'occasion de ce réexamen, aux fins de justifier le maintien de la personne concernée sur la liste de gel des fonds, doit, dans le système décisionnel à deux niveaux de la position commune 2001/931 et en raison de l'absence de moyens d'investigation du Conseil, avoir fait l'objet d'un examen et d'une décision d'une autorité compétente au sens de cette position commune.
- 205 C'est en vain que le Conseil et la Commission suggèrent que l'absence de référence, dans les motifs des règlements attaqués, à des décisions d'autorités compétentes précises ayant concrètement examiné et retenu les faits repris en tête desdits motifs serait imputable à la requérante, qui aurait pu et dû, selon le Conseil et la Commission, contester les mesures restrictives prises à son égard au niveau national.
- 206 D'une part, l'obligation du Conseil de fonder ses décisions de gel des fonds en matière de terrorisme sur une base factuelle tirée de décisions d'autorités compétentes découle directement du système à deux niveaux instauré par la position commune 2001/931, tel que confirmé par l'arrêt Al-Aqsa C-539/10, point 105 supra (EU:C:2012:711, points 68 et 69). Cette obligation n'est donc pas conditionnée par le comportement de la personne ou du groupe concerné. Le Conseil doit, au titre de l'obligation de motivation, qui est une formalité substantielle, indiquer, dans les motifs de ses décisions de gel des fonds, les décisions d'autorités nationales compétentes ayant concrètement examiné et retenu les faits de terrorisme qu'il reprend comme base factuelle de ses propres décisions.
- 207 D'autre part, l'argument du Conseil et de la Commission ne fait, en définitive, que corroborer la constatation, déjà opérée au point 186 ci-dessus, selon laquelle le Conseil s'est fondé, en réalité, non pas sur des appréciations contenues dans des décisions d'autorités compétentes, mais sur des informations tirées par lui de la presse et d'Internet. À cet égard, il apparaît paradoxal que le Conseil reproche à la requérante de n'avoir pas contesté au niveau national des imputations factuelles qu'il ne parvient pas lui-même à relier à une quelconque décision d'autorité compétente précise.
- 208 Enfin, cet argument apparaît pour le moins problématique en ce qu'il laisse penser que les décisions nationales de gel des fonds sur lesquelles le Conseil décide, dans sa pratique concrète de la position commune 2001/931, de se fonder pourraient elles-mêmes, tant qu'aucune contestation n'a été soulevée par la partie concernée au niveau national, ne se fonder sur aucun acte de terrorisme précis.
- 209 C'est également en vain que le Conseil et la Commission contestent l'obligation de tirer la base factuelle des règlements de gel des fonds de décisions d'autorités compétentes au motif que cela pourrait aboutir, en l'absence de telles décisions, à des radiations injustifiées de personnes ou de groupes de la liste de gel des fonds. Le Conseil et la Commission évoquent, en particulier, les différences de rythme temporel de réexamen pouvant exister dans les États membres par rapport au rythme semestriel applicable au niveau de l'Union.
- 210 D'une part, de nouveau, cette contestation s'oppose au prescrit de la position commune 2001/931 (article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931), tel que confirmé par l'arrêt Al-Aqsa C-539/10, point 105 supra (EU:C:2012:711, points 68 et 69), qui requiert, pour la protection des personnes concernées et eu égard à l'absence de moyens d'investigation propres de l'Union, que la base factuelle d'une décision de l'Union de gel des fonds en matière de terrorisme repose sur des

éléments concrètement examinés et retenus dans des décisions d'autorités nationales compétentes au sens de la position commune 2001/931. D'autre part, il convient de relever que, dans le système à deux niveaux de cette position commune et aux fins d'assurer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, il appartient aux États membres de transmettre régulièrement au Conseil, et à ce dernier de collecter, les décisions d'autorités compétentes adoptées au sein desdits États membres ainsi que les motifs de ces décisions.

- 211 Ces nécessaires transmission et collecte des décisions d'autorités compétentes correspondent d'ailleurs tout à fait à la circulation d'informations prévue, notamment, aux points 2, 3, 8 et 24 du document intitulé « Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism » (Méthodes de travail du groupe de travail sur la mise en œuvre de la position commune 2001/931 sur l'application de mesures spécifiques pour combattre le terrorisme), figurant en annexe II du document 10826/1/07 REV 1 du Conseil, du 28 juin 2007.
- 212 Si, malgré cette transmission d'informations, le Conseil ne dispose pas de décision d'autorité compétente concernant un fait particulier susceptible de constituer un acte de terrorisme, il lui incombe, en l'absence de moyens d'investigation propres, de demander l'appréciation d'une autorité nationale compétente sur ce fait, en vue d'une décision de cette autorité.
- 213 À cette fin, le Conseil peut s'adresser aux 28 États membres de l'Union et plus particulièrement, parmi eux, aux États membres ayant éventuellement déjà examiné la situation de la personne ou du groupe concerné. Il peut aussi s'adresser à un État tiers remplissant les conditions requises en termes de protection des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective. La décision en cause, qui doit être, aux termes de la position commune 2001/931, une « ouverture d'enquêtes ou de poursuites [...], ou une condamnation », n'a pas nécessairement à être la décision nationale de réexamen périodique de l'inscription de la personne ou du groupe concerné sur la liste nationale de gel des fonds. Mais, même dans ce dernier cas, l'existence au niveau national d'un rythme temporel de réexamen périodique différent de celui en vigueur au niveau de l'Union ne saurait justifier que l'État membre concerné diffère l'examen, demandé par le Conseil, du fait en cause. Compte tenu tant de la structure à deux niveaux du système mis en place par la position commune 2001/931 que des devoirs réciproques de coopération loyale existant entre les États membres et l'Union, les États membres sollicités par le Conseil doivent donner suite sans délai aux demandes du Conseil visant à obtenir une appréciation et, le cas échéant, une décision d'autorité compétente au sens de la position commune 2001/931, sur un élément de fait susceptible de constituer un acte de terrorisme.
- 214 Il résulte des considérations qui précèdent que l'argument selon lequel l'exigence d'une décision d'autorité compétente pourrait aboutir à des radiations injustifiées de la liste de gel des fonds n'est pas convaincant.
- 215 Il convient d'ajouter, de surcroît, que l'absence de tout nouvel acte de terrorisme au titre d'une période semestrielle donnée n'implique nullement que le Conseil devrait retirer la personne ou le groupe concerné de la liste de gel des fonds. En effet, ainsi que le Tribunal a déjà pu le constater, rien dans les dispositions du règlement n° 2580/2001 et de la position commune 2001/931 n'interdit l'imposition ou le maintien de mesures restrictives à l'encontre de personnes ou d'entités qui ont commis par le passé des actes de terrorisme, nonobstant l'absence d'éléments prouvant qu'elles commettent actuellement de tels actes ou y participent, si les circonstances le justifient (voir, en ce sens, arrêt PMOI T-256/07, point 106 supra, EU:T:2008:461, points 107 à 113). Ainsi, l'obligation de ne procéder à de nouvelles imputations d'actes de terrorisme que sur la base de décisions d'autorités compétentes ne s'oppose nullement au droit du Conseil de maintenir la personne concernée sur la liste de gel des fonds, même après la cessation de l'activité terroriste proprement dite, si les circonstances le justifient.

- 216 Quant à la possibilité, également évoquée par le Conseil et la Commission, que soient adoptées des décisions d'autorités compétentes incompatibles avec les décisions de l'Union, elle ne saurait constituer un motif valable pour contester l'obligation de tirer, dans l'intérêt de la protection des personnes et des groupes concernés, la base factuelle des décisions de l'Union de décisions d'autorités compétentes.
- 217 Enfin, contrairement à ce que suggèrent le Conseil et la Commission, une telle obligation de tirer la base factuelle des règlements de gel des fonds de décisions d'autorités compétentes n'est pas de nature à susciter, à l'inverse, un risque de maintien injustifié d'une personne ou d'un groupe sur la liste de gel des fonds.
- 218 En effet, si l'article 1^{er}, paragraphes 1 à 4 et 6, de la position commune 2001/931 s'oppose à ce que le Conseil retienne, dans la motivation de sa décision d'inscription ou de maintien d'une personne ou d'un groupe sur la liste de gel des fonds, des actes de terrorisme (en ce compris les tentatives, la participation à ou la facilitation de tels actes) qui n'ont pas fait l'objet d'une décision d'autorité compétente (ouverture d'enquêtes, ou de poursuites, ou condamnation), la position commune 2001/931 ne comporte aucune obligation comparable pour ce qui est du non-maintien par le Conseil d'une personne ou d'un groupe sur la liste de gel des fonds. Ce non-maintien, favorable à la personne ou au groupe concerné, n'est pas soumis aux mêmes exigences procédurales même si, dans la plupart des cas, il interviendra au vu de décisions favorables adoptées au niveau national, telles qu'un abandon ou un classement d'enquête ou de poursuites pour des actes de terrorisme, un acquittement pénal ou encore le retrait de la personne ou du groupe concerné de la liste nationale de classement.
- 219 Il résulte des considérations des points 209 à 218 ci-dessus que c'est à tort que le Conseil et la Commission soutiennent que l'obligation pour le Conseil de tirer la base factuelle de ses décisions de gel des fonds de décisions d'autorités compétentes est de nature à porter atteinte à la politique de l'Union de lutte contre le terrorisme.
- 220 Il convient d'ajouter que l'ensemble des constatations opérées ci-dessus n'excède pas l'étendue du contrôle restreint incombant au Tribunal et consistant, sans pour autant remettre en cause le large pouvoir d'appréciation du Conseil, à contrôler le respect de la procédure et l'exactitude matérielle des faits. C'est ainsi, d'ailleurs, que le Tribunal, dans l'arrêt Sison T-341/07, point 114 supra (EU:T:2009:372), a été amené à vérifier – et a pu constater – que les allégations factuelles à l'encontre de M. Sison figurant dans l'exposé des motifs de son maintien sur la liste de gel des fonds étaient dûment étayées par les constatations de fait souverainement opérées dans les décisions des autorités néerlandaises (Raad van State et Rechtbank) invoquées par le Conseil dans les mêmes motifs (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, points 87 et 88).
- 221 Par contraste, dans la présente espèce, le Tribunal ne dispose, dans les motifs des règlements attaqués, des références d'aucune décision d'autorité compétente aux motifs de laquelle il pourrait relier les éléments factuels retenus par le Conseil à l'encontre de la requérante.
- 222 En outre, et toujours dans l'arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, (EU:T:2009:372), il convient de relever que, tout en ayant constaté que les faits figurant dans les motifs des règlements du Conseil provenaient bien des deux décisions néerlandaises invoquées dans ces mêmes motifs, le Tribunal n'en a pas moins, ensuite, dénié à ces décisions néerlandaises la nature de décisions d'autorités compétentes, au motif qu'elles ne visaient pas l'imposition d'une mesure de type préventif ou répressif à l'encontre de l'intéressé au titre de la lutte contre le terrorisme (arrêt Sison T-341/07, point 114 supra, EU:T:2009:372, points 107 à 115).
- 223 Si le Tribunal a pu, ainsi, écarter des constatations de fait pourtant issues d'autorités compétentes, motif pris que les décisions de ces autorités n'étaient pas « [des] condamnations, des ouvertures d'enquêtes ou de poursuites », cela implique qu'il ne saurait, en l'espèce, accorder à des articles de

presse – en tout état de cause non mentionnés dans les motifs des règlements attaqués – le statut procédural et probatoire réservé par la position commune 2001/931 aux seules décisions d'autorités compétentes.

- 224 Le Tribunal estime, enfin, opportun de souligner l'importance des garanties offertes par les droits fondamentaux dans ce contexte (voir conclusions France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:482, points 235 à 238).
- 225 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, desquelles il ressort, d'une part, que le règlement n° 2580/2001 est applicable dans le cas de conflit armé et, d'autre part, que le Conseil a violé tant l'article 1^{er} 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 la requérante, l'obligation de motivation, il convient d'annuler les règlements attaqués, en ce qu'ils concernent la requérante.
- 226 Le Tribunal souligne que ces annulations, encourues pour des motifs fondamentaux de procédure, n'impliquent aucune appréciation de fond sur la question de la qualification de la requérante de groupe terroriste au sens de la position commune 2001/931.
- 227 En ce qui concerne les effets dans le temps de ces annulations, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation à l'article 280 TFUE, les décisions du Tribunal annulant un règlement ne prennent effet qu'à compter de l'expiration du délai de pourvoi visé à l'article 56, premier alinéa, dudit statut ou, si un pourvoi a été introduit dans ce délai, à compter du rejet de celui-ci. Le Conseil dispose donc, en tout état de cause, d'un délai minimal de deux mois, augmenté du délai de distance de dix jours, à compter de la notification du présent arrêt, pour remédier aux violations constatées en adoptant, le cas échéant, une nouvelle mesure restrictive à l'égard de la requérante.
- 228 Toutefois, et sur le fondement de l'article 264 TFUE, second alinéa, le Tribunal peut maintenir provisoirement les effets de l'acte annulé (voir, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, point 128 supra, EU:C:2008:461, points 373 à 376, et arrêt du 16 septembre 2011, Kadio Morokro/Conseil, T-316/11, EU:T:2011:484, point 39).
- 229 Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que, pour éviter le risque d'une atteinte sérieuse et irréversible à l'efficacité des mesures restrictives, tout en tenant compte de l'importante incidence des mesures restrictives en cause sur les droits et libertés de la requérante, il y a lieu, en vertu de l'article 264 TFUE, de maintenir les effets du règlement d'exécution n° 790/2014 pour une période de trois mois à compter du prononcé du présent arrêt.

Sur les dépens

- 230 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.
- 231 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Par conséquent, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Les règlements d'exécution (UE) du Conseil n° 83/2011, du 31 janvier 2011, n° 687/2011, du 18 juillet 2011, n° 1375/2011, du 22 décembre 2011, n° 542/2012, du 25 juin 2012, n° 1169/2012, du 10 décembre 2012, n° 714/2013, du 25 juillet 2013, n° 125/2014, du 10 février 2014, et n° 790/2014, du 22 juillet 2014, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n^{os} 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 et 125/2014, sont annulés en tant que ces actes concernent les Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE).**
- 2) **Les effets du règlement d'exécution n° 790/2014 sont maintenus pendant trois mois à compter du prononcé du présent arrêt.**
- 3) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné à supporter, outre ses propres dépens, les dépens des LTTE.**
- 4) **Le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 octobre 2014.

Signatures

Table des matières

Faits à l'origine du litige et procédure	2
Conclusions des parties	5
En droit	5
Sur le premier moyen, tiré de l'inapplicabilité du règlement n° 2580/2001 au conflit entre la requérante et le gouvernement sri-lankais	6
Arguments des parties	6
Appréciation du Tribunal	7
Sur le troisième moyen, tiré du défaut de décision prise par une autorité compétente	11
Arguments des parties	11
Appréciation du Tribunal	14
Sur les quatrième à sixième moyens, pris ensemble avec le deuxième moyen	21
Arguments des parties	21
Appréciation du Tribunal	22
Sur les dépens	31