



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
prezentate la 29 septembrie 2016<sup>1</sup>

**Cauza C-158/14**

**A,  
B,  
C  
și  
D**

**împotriva**

**Minister van Buitenlandse Zaken**

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat din Țările de Jos)]

„Articolul 267 TFUE — Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE — Admisibilitatea unei acțiuni în anulare și controlul validității unui act al Uniunii în cadrul unei proceduri preliminare — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 — Poziția comună 2001/931/PESC — Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului — Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului — Definiția noțiunii de acte de terorism — Aspectul dacă acțiunile săvârșite de forțele armate care nu aparțin statului pe durata unui conflict armat fără caracter internațional constituie acte de terorism — Convențiile privind combaterea terorismului — Dreptul internațional umanitar”

1. S-a constatat că A, B, C și D au colectat și au transferat fonduri pentru „Liberation Tigers of Tamil Eelam” („Tigrii Eliberării din Tamil Eelam”, denumită în continuare „LTTE”), un grup care a purtat un război civil împotriva guvernului din Sri Lanka pentru a crea un stat independent în nordul și în estul Sri Lankăi pentru populația tamilă și care a fost calificată drept „teroristă” de către Uniune timp de aproximativ 10 ani.

2. Aplicând legislația neerlandeză de punere în aplicare a rezoluției Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „CSNU”), autoritățile neerlandeze i-au desemnat pe A, pe B, pe C și pe D ca persoane supuse măsurilor restrictive privind combaterea terorismului. Ca urmare a acestui fapt, resursele acestora sunt înghețate, este interzisă furnizarea de servicii financiare către aceștia sau în beneficiul lor și nu le poate fi pusă la dispoziție nicio resursă. Adoptând aceste măsuri, autoritățile neerlandeze au tratat LTTE ca organizație teroristă. Această constatare a ținut cont de un regulament de punere în aplicare al Consiliului Uniunii Europene care menținea LTTE pe o listă de grupuri implicate în acte de terorism și cărora li se aplică măsuri restrictive. În contestația formulată de aceștia în fața instanțelor din Țările de Jos, A, B, C și D susțin că respectivul regulament este nevalid deoarece acțiunile LTTE nu constituiau acte de terorism. Potrivit acestora, LTTE reprezenta mai degrabă o forță armată care nu aparținea statului, implicată într-un conflict armat fără caracter internațional în Sri Lanka, iar acțiunile sale erau astfel reglementate exclusiv de dreptul

<sup>1</sup> — Limba originală: engleza.

internațional umanitar, nu de normele Uniunii și de cele internaționale privind lupta împotriva terorismului. Rezultă că Uniunea a considerat în mod greșit atacurile și răpirile pe care LTTE le-a comis între anii 2005 și 2009 ca fiind „acte teroriste” care justifică includerea LTTE pe lista Uniunii privind entitățile implicate în acte de terorism.

3. Raad van State (Consiliul de Stat) a formulat o cerere de decizie preliminară, solicitând în esență clarificări cu privire la definiția noțiunii „acte de terorism”, utilizată cu ocazia adoptării regulamentului de punere în aplicare al Consiliului, precum și cu privire la aspectul dacă posibilele neconcordanțe dintre această definiție utilizată în dreptul Uniunii și cea utilizată în dreptul internațional (în special în legislația internațională privind combaterea terorismului și în dreptul internațional umanitar) ar putea afecta validitatea regulamentului de punere în aplicare în cauză. De asemenea, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă A, B, C și D pot invoca nevaliditatea acestui regulament de punere în aplicare în procedura principală, în condițiile în care, în prezent, persoanele fizice beneficiază de un acces direct mai larg la instanțele Uniunii ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

## Dreptul internațional

### *Dreptul internațional umanitar*

4. Dreptul internațional umanitar reglementează desfășurarea ostilităților în timpul conflictelor armate internaționale și al celor fără caracter internațional. Acesta urmărește printre altele să ofere protecție populației civile aflate într-o zonă de conflict prin limitarea efectelor războiului asupra persoanelor și asupra proprietății<sup>2</sup>.

5. O parte importantă a dreptului internațional umanitar se găsește în cele patru Convenții de la Geneva<sup>3</sup> și în cele trei protocoale adiționale la acestea<sup>4</sup>. Unul dintre principiile fundamentale consacrate în convenții și în protocoalele adiționale îl constituie distincția dintre populația civilă și combatanții militari, precum și cea dintre obiectivele civile și cele militare. Acestea stabilesc drepturi fundamentale ale prizonierilor de război (civili și personal militar), protecția răniților și a bolnavilor, precum și protecția civililor (necombatanți) aflați într-o zonă de război și în jurul acesteia și a drepturilor lor. Uniunea Europeană nu este parte la niciuna dintre convenții sau la protocoalele lor adiționale. Toate statele membre sunt însă părți la acestea.

6. Articolul 2 comun tuturor Convențiilor de la Geneva [„Domeniul de aplicare al convențiilor (convențiilor)”] prevede în special:

„În afara dispozițiilor care sunt puse în aplicare în timp de pace, prezenta convenție se aplică în toate cazurile de război declarat sau de orice alt conflict armat care se poate ivi între două sau mai multe dintre Înaltele Părți Contractante, chiar dacă starea de război nu este recunoscută de una dintre ele.

2 — Hotărârea din 30 ianuarie 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punctul 23).

3 — Convenția de la Geneva pentru îmbunătățirea sorții răniților și bolnavilor din forțele armate în campanie, din 12 august 1949, *United Nations Treaties Series* (denumit în continuare „U. N. T. S.”), vol. 75, p. 31 (denumită în continuare „prima Convenție de la Geneva”), Convenția de la Geneva pentru îmbunătățirea sorții răniților, bolnavilor și naufragaților din forțele armate pe mare, din 12 august 1949, U. N. T. S., vol. 75, p. 85 (denumită în continuare „a doua Convenție de la Geneva”), Convenția de la Geneva privitoare la tratamentul prizonierilor de război, din 12 august 1949, U. N. T. S., vol. 75, p. 135 (denumită în continuare „a treia Convenție de la Geneva”), și Convenția de la Geneva privitoare la protecția persoanelor civile în timp de război, din 12 august 1949, U. N. T. S., vol. 75, p. 287 (denumită în continuare „a patra Convenție de la Geneva”).

4 — Protocolul adițional la Convenția de la Geneva din 12 august 1949 referitor la protecția victimelor conflictelor armate internaționale (Protocolul I), din 8 iunie 1977, U. N. T. S., vol. 1125, p. 3 (denumit în continuare „Protocolul I”), Protocolul adițional la Convenția de la Geneva din 12 august 1949 referitor la protecția victimelor conflictelor armate fără caracter internațional (Protocolul II), din 8 iunie 1977, U. N. T. S., vol. 1125, p. 609 (denumit în continuare „Protocolul II”), și Protocolul adițional la Convenția de la Geneva din 12 august 1949 referitor la adoptarea unei embleme distinctive suplimentare (Protocolul III), din 8 decembrie 2005, U. N. T. S., vol. 2404, p. 261.

De asemenea, Convenția se aplică în toate cazurile de ocupație totală sau parțială a teritoriului unei Înalte Părți Contractante, chiar dacă respectiva ocupație nu întâmpină nicio rezistență armată.

[...]”

7. Cu toate acestea, potrivit articolului 3 comun tuturor Convențiilor de la Geneva, („Conflicte fără caracter internațional”), care codifică o normă de drept internațional cutumiar<sup>5</sup>:

„În caz de conflict armat neprezentând un caracter internațional și ivit pe teritoriul uneia dintre Înaltele Părți Contractante, fiecare dintre părțile în conflict va trebui să aplice cel puțin următoarele dispoziții:

(1) Persoanele care nu participă direct la ostilități, inclusiv membrii forțelor armate care au depus armele și persoanele care au fost scoase din luptă din cauză de boală, rănire, detențiune sau din orice altă cauză, vor fi, în toate împrejurările, tratate cu omenie, fără nicio altă distincție bazată pe rasă, culoare, religie sau credință, sex, loc de naștere sau stare de sănătate ori pe orice alte criterii asemănătoare. În acest sens, următoarele acte sunt și rămân interzise în orice moment și în orice loc în raport cu persoanele menționate mai sus:

(a) atingerile aduse vieții și integrității corporale, în special omorul de orice fel, mutilările, tratamentele crude sau tortura;

(b) luarea de ostatici;

[...]”

8. Articolul 1 din Protocolul I („Principii generale și domeniu de aplicare”), care se referă la protecția victimelor conflictelor armate internaționale și care codifică de asemenea dreptul internațional cutumiar<sup>6</sup>, prevede în special:

„[...]”

3. Prezentul protocol, care completează Convenția de la Geneva [...], se aplică în situațiile prevăzute de [articolul 2 comun].

4. Situațiile menționate la alineatul precedent includ conflictele armate în care popoarele luptă împotriva dominației coloniale și a ocupației străine și împotriva regimurilor rasiste, în exercitarea dreptului popoarelor de a dispune de ele însele, astfel cum este consacrat în Carta Organizației Națiunilor Unite și în Declarația privind principiile de drept internațional referitoare la relațiile amicale și la cooperarea dintre state în conformitate cu Carta Organizației Națiunilor Unite.”

9. Articolul 51 alineatul (2) din Protocolul I prevede că „actele de violență sau amenințările cu violență al căror scop principal este de a răspândi teroarea în rândurile populației civile sunt interzise”.

10. Protocolul II se referă la protecția victimelor conflictelor armate fără caracter internațional. CIJ nu a adoptat încă o poziție cu privire la aspectul dacă acest protocol codifică normele dreptului internațional cutumiar.

5 — A se vedea, de exemplu, Curtea Internațională de Justiție (denumită în continuare „CIJ”), *Activități militare și paramilitare în Nicaragua și împotriva acesteia* (Hotărârea Nicaragua/Staatele Unite ale Americii, fond), ICJ Reports 1986, p. 14, punctele 218 și 219; Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR), *Comentarii actualizate la prima Convenție de la Geneva* (2016), disponibile la adresa <https://www.icrc.org> (denumite în continuare „Comentariile CICR din 2016”), articolul 3 comun, punctul 155, și CIJ, *Legalitatea amenințării utilizării armelor nucleare*, aviz consultativ, ICJ Reports, 1996, p. 226 (denumit în continuare „CIJ, Arme nucleare”), punctele 78 și 79.

6 — CIJ a constatat că normele prevăzute în Protocolul I, atunci când acesta a fost adoptat, se limitau să menționeze dreptul cutumiar preexistent: CIJ, *Arme nucleare*, punctul 84.

11. Articolul 1 din Protocolul II („Domeniul material de aplicare”) prevede:

„1. Prezentul protocol, care dezvoltă și completează [articolul 3 comun], fără a modifica condițiile sale de aplicare actuale, se aplică tuturor conflictelor armate care nu intră sub incidența articolului 1 din [Protocolul I] și care se desfășoară pe teritoriul unei Înalte Părți Contractante între forțele sale armate și forțe armate dizidente sau alte grupuri armate organizate care, sub conducerea unui comandament responsabil, exercită un asemenea control asupra unei părți a teritoriului său, astfel încât să-i permită să desfășoare operațiuni militare susținute și coordonate și să aplice prezentul protocol.

2. Prezentul protocol nu se aplică situațiilor de tensiune internă și tulburărilor interne, cum ar fi actele de dezordine publică, actele sporadice și izolate de violență și alte acte de natură asemănătoare, care nu sunt conflicte armate.”

12. Articolul 4 din Protocolul II („Garanții fundamentale”) prevede în special că luarea ca ostatici a persoanelor care nu iau parte în mod direct la ostilități sau care au încetat să ia parte la acestea, precum și actele de terorism îndreptate împotriva acestora sunt interzise „în orice moment și în orice loc”<sup>7</sup>.

13. Articolul 6 („Urmărirea penală”) prevede garanții minime care se aplică în caz de urmărire penală și de sancționare a infracțiunilor legate de conflictul armat fără caracter internațional. Acest articol obligă autoritățile competente ca, la sfârșitul ostilităților, să se străduiască să acorde cel mai mare nivel posibil de amnistie persoanelor care au luat parte la conflictul armat sau celor care au fost private de libertate pentru motive legate de conflictul armat, indiferent dacă acestea sunt închise sau deținute<sup>8</sup>.

14. Articolul 13 alineatul (2) al doilea paragraf din Protocolul II interzice „actele de violență sau amenințările cu violența al căror scop principal este de a răspândi teroarea în rândul populației civile”. Unele tribunale penale internaționale au considerat că acest articol reprezintă o normă de drept internațional cutumiar, a cărei nerespectare determină răspunderea penală individuală<sup>9</sup>.

### ***Dreptul internațional privind combaterea terorismului și a luării de ostatici***

#### *Rezoluția 1373 (2001)*

15. La 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 1373 (2001) [denumită în continuare „Rezoluția 1373(2001)”]<sup>10</sup>, în urma atacurilor care au avut loc în Statele Unite la data de 11 septembrie a aceluiași an. Punctul 1 din această rezoluție prevede că toate statele:

„(a) previn și suprimă finanțarea actelor teroriste;

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

7 — Articolul 4 alineatul (1) coroborat cu articolul 4 alineatul (2) literele (c) și (d) din Protocolul II.

8 — Articolul 6 alineatul (5) din Protocolul II.

9 — A se vedea Tribunalul Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie, Camera de apel, Hotărârea Procurorul/Stanişlav Galić, IT-98/29-A (30 noiembrie 2006), punctele 86, 90 și 98 [la aceeași concluzie s-a ajuns în ceea ce privește articolul 51 alineatul (2) din Protocolul I]; Tribunalul Special pentru Sierra Leone, Camera a doua, Hotărârea Procurorul/Brima și alții, SCSL-04-16-T (20 iunie 2007), punctele 662-666. A se vedea de asemenea Comentariile CICR din anul 2016, articolul 3 comun, punctul 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

[...]

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

16. Punctul 3 litera (d) din rezoluția menționată invită toate statele să „devin[ă], cât mai curând posibil, părți la convențiile și protocoalele internaționale privind terorismul, inclusiv la Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului din 9 decembrie 1999<sup>[11]</sup>”.

#### *Convenții multilaterale și regionale privind combaterea terorismului*

17. Statele nu au convenit (încă) asupra unei definiții cuprinzătoare, general aplicabile, a ceea ce constituie un act de terorism<sup>12</sup>.

18. Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili (denumită în continuare „Convenția privind atentatele teroriste cu explozibili”) a fost adoptată la New York, la 15 decembrie 1997<sup>13</sup>. Deși Uniunea Europeană nu este, în sine, parte la această convenție, toate statele sale membre sunt părți la aceasta. Ultimul considerent al Convenției privind atentatele teroriste cu explozibili indică faptul că activitățile forțelor militare ale statelor sunt guvernate de reguli de drept internațional ce nu sunt incluse în cadrul convenției și că excluderea anumitor acțiuni din sfera de aplicare a acestei convenții nu are astfel efectul „de a trece cu vederea sau de a transforma actele ilicite în acte licite ori de a împiedica condamnarea acestor acte în baza altor legi [...]”.

19. Articolul 19 alineatul 2 prevede că „[n]u sunt reglementate de [Convenția privind atentatele teroriste cu explozibili] activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni de dreptul internațional umanitar și care sunt guvernate de acest drept, și [nici] activitățile întreprinse de forțele armate ale unui stat în exercițiul funcțiilor lor oficiale, atât timp cât sunt reglementate de dreptul internațional”.

11 — A se vedea punctul 20 de mai jos.

12 — Se fac încercări de negociere a unui proiect de convenție cuprinzătoare privind terorismul internațional în cadrul comitetului ad-hoc inițiat de Rezoluția Adunării generale 51/210 din 17 decembrie 1996. Progresul este însă lent, în parte din cauza dificultății de a găsi un acord cu privire la definiția terorismului și la aspectul dacă acesta trebuie să cuprindă activitățile forțelor armate în timpul unui conflict armat care sunt reglementate de dreptul internațional umanitar și în parte din cauza mișcărilor de eliberare națională. A se vedea în special Al șaselea comitet al Adunării generale a ONU, rezumatul proceselor-verbale ale reuniunilor sale din cadrul celei de a șaptea sesiuni, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 și 29.

13 — U. N. T. S., vol. 2149, p. 256.

20. Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului (denumită în continuare „Convenția privind finanțarea terorismului”) a fost adoptată la New York, la 9 decembrie 1999<sup>14</sup>. Deși Uniunea Europeană nu este, în sine, parte la această convenție, toate statele sale membre sunt părți la aceasta. Articolul 2 alineatul 1 din Convenția privind finanțarea terorismului prevede că:

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

- a) unei fapte care constituie infracțiune în cadrul și astfel cum este definită în unul dintre tratatele enumerate în anexă<sup>15</sup>;
- b) oricărei alte fapte de natură să determine moartea sau vătămarea corporală gravă a unui civil sau a oricărei alte persoane care nu participă direct la ostilități într-o situație de conflict armat, când, prin natura sau contextul său, această faptă are ca scop intimidarea populației sau constrângerea unui guvern ori a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare.”

21. Potrivit articolului 8 alineatul 1 din Convenția privind finanțarea terorismului, fiecare stat parte adoptă, conform principiilor dreptului său intern, măsurile necesare pentru identificarea, descoperirea, înghețarea sau sechestrarea oricăror fonduri utilizate ori alocate în scopul comiterii infracțiunilor prevăzute la articolul 2, precum și a produselor acestor infracțiuni, în vederea unei posibile confiscări.

22. Articolul 21 prevede că „[n]iciuna dintre dispozițiile [convenției] nu are incidență asupra celorlalte drepturi, obligații și forme de responsabilitate ale statelor părți și indivizilor în virtutea dreptului internațional umanitar și a celorlalte convenții [relevante]”.

23. Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear (denumită în continuare „Convenția privind terorismul nuclear”) a fost adoptată la New York la 13 aprilie 2005<sup>16</sup>. Deși Uniunea nu este, ea însăși, parte la respectiva convenție, marea majoritate a statelor membre sunt părți la aceasta<sup>17</sup>. Articolul 4 alineatul 2 din Convenția privind terorismul nuclear prevede că activitățile desfășurate de forțele militare în cursul unui conflict armat în înțelesul dreptului internațional umanitar, care sunt guvernate de acest drept, precum și activitățile desfășurate de forțele militare ale unui stat în exercitarea sarcinilor oficiale, în măsura în care acestea sunt guvernate de alte reguli ale dreptului internațional, nu intră sub incidența convenției menționate.

14 — U. N. T. S., vol. 2178, p. 197.

15 — Această enumerare include printre altele, la punctul 4, Convenția internațională împotriva luării de ostatici (a se vedea în plus punctul 25 de mai jos) și, la punctul 9, Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste cu explozibili.

16 — U. N. T. S., vol. 2445, p. 89.

17 — Austria, Belgia, Croația, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Regatul Unit.

24. Printre convențiile regionale se numără actuala Convenție a Consiliului Europei (denumit în continuare „CE”) privind prevenirea terorismului<sup>18</sup>. Uniunea a semnat această convenție, dar nu a ratificat-o încă. În plus, nu toate statele membre, însă o mare majoritate a acestora, au semnat-o sau au ratificat-o<sup>19</sup>. Articolul 26 alineatul 5 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului prevede:

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

#### *Convenția internațională împotriva luării de ostatici*

25. Convenția internațională împotriva luării de ostatici (denumită în continuare „Convenția privind luarea de ostatici”) a fost adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 17 decembrie 1979<sup>20</sup>. Articolul 12 din Convenția privind luarea de ostatici prevede că, „[î]n măsura în care [Convențiile de la Geneva sau protocoalele la acestea] sunt aplicabile unui act de luare de ostatici anumit și în măsura în care statele părți la [Convenția privind luarea de ostatici] sunt ținute, în virtutea acelor convenții, să urmărească sau să predea pe autorul luării de ostatici, [Convenția privind luarea de ostatici] nu se aplică unui act de luare de ostatici săvârșit în cursul unor conflicte armate în sensul [Convențiilor de la Geneva și al protocoalelor la acestea] [...]”.

## **Dreptul Uniunii**

### *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*

26. Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE prevede că „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”. Primul paragraf specifică tipurile de acte care pot fi controlate de Curte. Printre acestea se numără actele Consiliului. Al doilea paragraf prevede motivele pentru care Curtea are competența de a controla respectivele acte. Potrivit celui de al șaselea paragraf, acțiunile prevăzute de acest articol trebuie formulate „în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv”.

### *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*

27. Articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”<sup>21</sup>) prevede că „[o]rice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol”.

18 — STCE nr. 196.

19 — Următoarele 22 de state membre sunt părți la convenție: Austria, Bulgaria, Croația, Cipru, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Ungaria, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Spania și Suedia.

20 — *United Nations Series*, vol. 1316, p. 205.

21 — JO 2012, C 326, p. 391.

28. Articolul 48 alineatul (1) din cartă prevede că „[o]rice persoană acuzată este prezumată nevinovată până ce vinovăția va fi stabilită în conformitate cu legea”. Potrivit articolul 48 alineatul (2), „[o]ricărei persoane acuzate îi este garantată respectarea dreptului la apărare”.

### *Poziția comună 2001/931/PESC*

29. Considerentul (2) al Poziției comune 2001/931/PESC<sup>22</sup> face trimitere la Rezoluția 1373 (2001) de stabilire a strategiilor de combatere prin toate mijloacele a terorismului și în special de combatere a finanțării acestuia. Considerentul (5) prevede că Uniunea Europeană ar trebui să adopte măsuri suplimentare pentru a pune în aplicare Rezoluția 1373 (2001).

30. Articolul 1 alineatul (1) prevede că „[...] poziți[a] comună se aplică, în conformitate cu dispozițiile articolelor care urmează, persoanelor, grupurilor și entităților implicate în acte de terorism, a căror listă este prevăzută în anexă”.

31. Articolul 1 alineatul (2) definește noțiunea „persoane, grupuri și entități implicate în acte de terorism” ca însemnând:

- persoane care comit sau încearcă să comită acte de terorism, le facilitează sau participă la acestea;
- grupuri și entități care aparțin acestor persoane sau care sunt controlate direct sau indirect de acestea și persoane, grupuri și entități care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile acestor persoane, grupuri și entități, inclusiv fondurile provenind din bunuri care fie aparțin acestor persoane și persoanelor, grupurilor și entităților care le sunt asociate, fie sunt controlate direct sau indirect de acestea.

32. Potrivit articolului 1 alineatul (3), prin „act de terorism” se înțelege:

„[...] unul dintre următoarele acte săvârșite cu intenție care, prin natura sau împrejurările sale, poate să dăuneze grav unei țări sau organizații internaționale, corespunzând definiției infracțiunii în dreptul național, atunci când este comis cu scopul:

- (i) de a intimida în mod grav o populație sau
- (ii) de a constrânge, în mod ilegal, autoritățile publice sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare sau
- (iii) de a destabiliza în mod grav sau de a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale:
  - (a) acțiunile care pun în pericol viața persoanei, care pot avea ca rezultat moartea acesteia;
  - (b) vătămarea gravă a integrității fizice a unei persoane;
  - (c) răpirea sau luarea de ostatici;
  - (d) provocarea de distrugerii masive unei incinte guvernamentale sau publice, unui sistem de transport, unei infrastructuri, inclusiv unui sistem informatic, unei platforme fixe situate pe platoul continental, unui loc public sau unei proprietăți private, care poate pune în pericol viețile oamenilor sau poate provoca pierderi economice considerabile;

22 — Poziția comună a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului (JO 2001, L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179), cu modificările ulterioare.

- (e) răpirea aeronavelor, navelor sau a altor mijloace de transport în comun sau de mărfuri;
- (f) fabricarea, posesia, achiziția, transportul, furnizarea sau utilizarea de arme de foc, de explozibili, de arme nucleare, biologice și chimice, precum și, în ceea ce privește armele biologice și chimice, cercetarea și producerea;
- (g) eliberarea de substanțe periculoase sau provocarea de incendii, de inundații sau de explozii, care au ca efect punerea în pericol a vieții oamenilor;
- (h) perturbarea sau întreruperea aprovizionării cu apă, cu electricitate sau cu orice altă resursă naturală esențială, având ca efect punerea în pericol a vieții oamenilor;
- (i) amenințarea de a comite oricare dintre actele enumerate la literele (a)-(h);
- (j) conducerea unui grup terorist;
- (k) participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de mijloace materiale, sau orice formă de finanțare a activităților acestuia, având cunoștință de faptul că această participare va contribui la activitățile criminale ale grupului.

[...]"

33. Potrivit articolelor 2 și 3 din această poziție comună, Comunitatea Europeană (de la acea dată), acționând în limitele competențelor pe care i le conferă Tratatul de instituire a Comunității Europene (de la acea dată), era obligată să „ordon[e] înghețarea fondurilor și a altor active financiare sau resurse economice ale persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă” și să „se asigur[e] că aceste fonduri, active financiare sau resurse economice sau servicii financiare sau alte servicii conexe nu sunt, direct sau indirect, puse la dispoziția persoanelor, grupurilor și entităților a căror listă este prevăzută în anexă”.

#### ***Regulamentul nr. 2580/2001 al Consiliului***

34. Considerentele (3) și (4) ale Regulamentului (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului<sup>23</sup> fac trimitere la Rezoluția 1373 (2001). Conform considerentului (5), este necesară o acțiune din partea Comunității pentru a pune în aplicare măsurile legate de politica externă și de securitate comună (denumită în continuare „PESC”) menționate de Poziția comună 2001/931/PESC. Potrivit considerentului (14), lista menționată la articolul 2 alineatul (3)<sup>24</sup> din acest regulament poate include persoane și entități care au legături sau relații cu țări terțe sau care sunt vizate în alt mod de elementele PESC din Poziția comună 2001/931.

35. Articolul 1 punctul 2 definește „înghețarea fondurilor, a altor active financiare și resurse economice” ca însemnând „[...] împiedicarea oricărei deplasări, a oricărui transfer, a oricărei modificări, utilizări sau manipulări de fonduri, în orice mod care ar putea avea ca rezultat o modificare a volumului, valorii, localizării, proprietății, posesiei, caracterului ori destinației acestora sau orice altă modificare care ar permite utilizarea fondurilor, inclusiv gestionarea portofoliului”. Articolul 1 punctul 4 prevede că definiția conceptului de „act terorist” în sensul Regulamentului nr. 2580/2001 este cea prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931<sup>25</sup>.

23 — Regulamentul Consiliului din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO L 344, p. 70, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169), cu modificările ulterioare.

24 — A se vedea punctul 38 de mai jos.

25 — A se vedea punctul 32 de mai sus.

36. Articolul 2 alineatul (1) prevede că, cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6<sup>26</sup>:

- „(a) se îngheață toate fondurile, alte active financiare și resurse economice care aparțin, se află în posesia sau sunt deținute de o persoană fizică sau juridică, grup sau entitate inclusă pe lista menționată la [articolul 2] alineatul (3);
- (b) fondurile, alte active financiare și resurse economice nu se pun, direct sau indirect, la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, unui grup sau unei entități incluse pe lista menționată la [articolul 2] alineatul (3), și nici nu pot fi utilizate în beneficiul acestora.”

37. În conformitate cu articolul 2 alineatul (2) (și cu excepția derogărilor autorizate în temeiul articolelor 5 și 6), „[...] se interzice furnizarea de servicii financiare către sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, grupurilor sau entităților incluse pe lista menționată la [articolul 2] alineatul (3)”.

38. Articolul 2 alineatul (3) prevede că Consiliul stabilește, revizuieste și modifică lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică Regulamentul nr. 2580/2001 [denumită în continuare „lista menționată la articolul 2 alineatul (3)”], în conformitate cu dispozițiile articolului 1 alineatele (4), (5) și (6) din Poziția comună 2001/931. Acest articol prevede că lista menționată la articolul 2 alineatul (3) enumeră:

- „(i) persoanele fizice care săvârșesc sau încearcă să săvârșescă un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;
- (ii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile care săvârșesc sau încearcă să săvârșescă un act de terorism, participă la un astfel de act sau facilitează săvârșirea acestuia;
- (iii) persoanele juridice, grupurile sau entitățile deținute sau controlate de una sau mai multe persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități menționate la punctele (i) și (ii) sau
- (iv) persoanele fizice sau juridice, grupurile sau entitățile care acționează în numele sau la ordinul uneia sau mai multor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități menționate la punctele (i) și (ii)”.

39. În conformitate cu articolul 9 din acest regulament, „[f]iecare stat membru stabilește sancțiunile care trebuie să fie impuse în cazul încălcării prezentului regulament”, iar „[a]ceste sancțiuni trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive”<sup>27</sup>.

### *Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului*

40. Considerentul (3) al Deciziei-cadru 2002/475/JAI<sup>28</sup> menționează faptul că toate statele membre sau unele dintre ele sunt părți la un număr de convenții referitoare la terorism. Conform considerentului (6) al acesteia, definirea infracțiunilor teroriste ar trebui să fie apropiată în toate statele membre, inclusiv cea a infracțiunilor privind grupurile teroriste. Potrivit considerentului (11), „[...]”

26 — Articolele 5 și 6 au ca obiect adăugarea la conturile înghețate a dobânzilor aferente acestor conturi, acordarea de autorizații specifice pentru utilizarea fondurilor înghețate și pentru efectuarea plăților într-un cont înghețat, precum și acordarea de autorizări specifice de dezghețare a fondurilor, a altor active financiare sau a altor resurse economice, de punere la dispoziție a unor astfel de active și resurse, precum și de furnizare de servicii financiare.

27 — A se vedea și considerentul (12).

28 — Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului (JO 2002, L 164, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 252), cu modificările ulterioare.

decizi[a]-cadru nu reglementează activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dat acestor termeni în dreptul internațional umanitar, care sunt reglementate de acest drept, și activitățile desfășurate de forțele armate ale unui stat în exercitarea funcțiilor oficiale, în măsura în care sunt reglementate de alte norme de drept internațional”<sup>29</sup>.

41. Articolul 1 alineatul (1) prevede:

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

- de a intimida grav o populație sau
- de a constrânge nelegitim puterile publice sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la a îndeplini un act oarecare sau
- de a destabiliza grav sau de a distruge structurile politice fundamentale, constituționale, economice sau sociale ale unei țări sau organizații internaționale;

vor fi considerate a fi infracțiuni teroriste:

[actele intenționate prevăzute la punctele (a)-(i) sunt identice cu cele prevăzute la punctele (a)-(i) ale articolului 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931<sup>30</sup>].”

### ***Includerea TLTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3)***

42. TLTE a fost pentru prima dată inclusă pe lista anexată Poziției comune 2001/231 prin Poziția comună 2006/380/PESC a Consiliului<sup>31</sup>. În aceeași zi, aceasta a fost inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) prin Decizia 2006/379/CE a Consiliului<sup>32</sup>. TLTE a rămas pe această listă ca urmare a unei serii de decizii și regulamente, fiecare dintre acestea abrogând și înlocuind versiunea anterioară, inclusiv a Regulamentului (UE) nr. 610/2010<sup>33</sup>. Cea mai recentă listă se regăsește în anexa la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2425 al Consiliului<sup>34</sup>.

29 — Parlamentul European a fost cel care a recomandat adăugarea unui considerent care să facă distincție între grupurile teroriste și grupurile din Uniunea Europeană care rezistă represiunii și regimurilor totalitare din țările terțe sau care sprijină o astfel de rezistență. Obiectivul a fost acela de a asigura faptul că cele din urmă nu sunt definite ca teroriste, fără a se interzice în același timp ca acestea să fie urmărite și sancționate pentru săvârșirea de infracțiuni în temeiul legislațiilor penale naționale: a se vedea Parlamentul European, Raport privind propunerea Comisiei de decizie-cadru a Consiliului privind combaterea terorismului [COM(2001) 521].

30 — A se vedea punctul 32 de mai sus.

31 — Poziția Comună din 29 mai 2006 de actualizare a Poziției comune 2001/931 și de abrogare a Poziției comune 2006/231 (JO 2006, L 144, p. 25, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 100).

32 — Decizia din 29 mai 2006 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Deciziei 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 97).

33 — Regulamentul de punere în aplicare din 12 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 1285/2009 (JO 2010, L 178, p. 1). A se vedea articolul 1 și punctul 2.17 din lista prevăzută în anexă.

34 — Regulamentul de punere în aplicare din 21 decembrie 2015 privind punerea în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1325 (JO 2015, L 334, p. 1).

## Dreptul neerlandez

43. Articolul 2 alineatul 1 din Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Ordinul privind sancțiunile în materie de terorism 2007-II, denumit în continuare „Sanctieregeling 2007”) autorizează Minister van Buitenlandse Zaken (ministrul afacerilor externe, denumit în continuare „ministrul”), cu acordul Minister van Justitie (ministrul de justiție) și al Minister van Financiën (ministrul de finanțe), să adopte o decizie privind lista persoanelor sau grupurilor care, în opinia sa, fac parte din grupul de persoane sau organizații care intră sub incidența Rezoluției UNSC 1373 (2001). În cazul în care este luată o astfel de decizie, toate resursele care aparțin unor astfel de persoane sau grupuri sunt înghețate [articolul 2 alineatul (2)]; este interzisă furnizarea de servicii financiare către acestea sau în beneficiul acestora [articolul 2 alineatul (3)] sau punerea la dispoziția acestora de resurse, în mod direct sau indirect [articolul 2 alineatul (4)].

44. Instanța de trimitere arată că articolul 2 din Sanctieregeling 2007 pune în aplicare Rezoluția 1373 (2001), dar nu face trimitere la Regulamentul nr. 2580/2001, la Poziția comună 2001/931 sau la orice act care prevede includerea unor persoane sau a unor grupuri pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3).

## Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

45. A, B, C și D au domiciliul în Țările de Jos. Prin deciziile din 8 iunie 2010 (denumite în continuare „deciziile de desemnare”), ministrul i-a desemnat drept persoane fizice cărora li se aplică Sanctieregeling 2007. Ca urmare a acestui fapt, resursele lor au fost înghețate. Prin deciziile din 25 noiembrie 2010, din 8 decembrie 2010 și din 10 ianuarie 2011 (denumite în continuare „deciziile atacate”), ministrul a respins contestațiile pe care A, B, C și D le-au depus împotriva deciziilor de desemnare. Deciziile atacate s-au întemeiat pe faptul că A, B, C și D fac parte din grupul de persoane la care se referă Rezoluția 1373(2001). Pentru a ajunge la această concluzie, ministrul a luat în calcul următoarele împrejurări: (i) A, B, C și D fuseseră implicați în strângerea de fonduri pentru LTTE; (ii) LTTE a fost inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) și (iii) împotriva lui A, B, C și D au fost inițiate proceduri penale în fața secției penale a rechtbank’s-Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) pentru motivul, printre altele, al pretensei încălcări de către aceștia a articolului 2 alineatul (1), a articolului 2 alineatul (2) și a articolului 3 din Regulamentul nr. 2580/2001.

46. Prin hotărârea din 21 octombrie 2011, rechtbank’s-Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) a concluzionat în ceea ce privește condamnarea a trei dintre cei patru reclamânți pentru încălcarea Regulamentului nr. 2580/2001 că B, C și D au desfășurat activități (de strângere de fonduri) pentru LTTE, însă i-a achitat în ceea ce privește acuzațiile de participare la un grup terorist. Această instanță a considerat că dispozițiile privind terorismul cuprinse în Codul penal al Țărilor de Jos pun în aplicare Decizia-cadru 2002/475 și că conflictul dintre guvernul din Sri Lanka și LTTE era un conflict armat fără caracter internațional în sensul articolului 1 din Protocolul II<sup>35</sup>. Prin urmare, având în vedere considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, acuzațiile împotriva lui B, C și D nu au presupus nicio participare la un grup terorist. Rechtbank’s-Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) i-a condamnat însă pe B, pe C și pe D pentru încălcarea articolului 2 alineatul (1), a articolului 2 alineatul (2) și a articolului 3 din Regulamentul nr. 2580/2001. Acesta a considerat că era obligat prin decizia Consiliului să includă LTTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). A mai constatat că hotărârile prin care LTTE fusese inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) și care erau aplicabile în momentul în care pretensele infracțiuni au fost săvârșite nu fuseseră contestate în fața Tribunalului. Prin urmare, rechtbank’s-Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) a plecat de la premisa că aceste hotărâri erau valabile. La momentul elaborării prezentului document, se aflau în curs de soluționare la Gerechtshof Den Haag (Curtea Regională de Apel, Haga) apelurile formulate împotriva acestor hotărâri.

35 — A se vedea punctul 10 de mai sus.

47. Între timp, acțiunile formulate de A, B, C și D împotriva deciziilor atacate au fost respinse ca nefondate de către rechtbank Zwolle-Lelystad (Tribunalul Districtual, Secția de contencios administrativ, Zwolle-Lelystad), de către secțiile de contencios administrativ a Rechtbank's Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) și a Rechtbank Alkmaar (Tribunalul Districtual, Alkmaar). Prin urmare, A, B, C și D au formulat apel împotriva acestor hotărâri la instanța de trimitere. Aceștia contestă implicarea lor în strângerea de fonduri pentru LTTE. Ei susțin că Secția penală a rechtbank's-Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) a hotărât că LTTE *nu* este un grup terorist, deoarece conflictul dintre LTTE și guvernul din Sri Lanka era un conflict armat fără caracter internațional.

48. Potrivit instanței de trimitere, LTTE a fost inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) din cauza unor serii de atacuri și răpiri care au avut loc între anii 2005 și 2009. Instanța de trimitere arată în continuare că aceste acte par să fi avut loc în Sri Lanka și par să fi fost legate de conflictul dintre guvernul din Sri Lanka și LTTE. Instanța de trimitere consideră că ministrul avea motive pentru a presupune că A, B, C și D fuseseră implicați în strângerea de fonduri pentru LTTE. Instanța are însă îndoieli cu privire la validitatea includerii LTTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) în momentul adoptării deciziilor ministrului din 25 noiembrie 2010, din 8 decembrie 2010 și a celor două decizii din 10 ianuarie 2011. De asemenea, instanța are îndoieli cu privire la aspectul dacă A, B, C și D ar fi avut calitate procesuală activă pentru a contesta validitatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 în fața Tribunalului.

49. În acest context, instanța de trimitere a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O acțiune introdusă în nume propriu, în fața Tribunalului, de apelanții din prezenta procedură, în temeiul articolului 263 TFUE, în anularea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care LTTE a fost înscrisă prin acesta pe [lista menționată la articolul 2 alineatul (3)], luând în considerare printre altele și articolul 47 din [cartă], ar fi fost, fără nicio îndoială, admisibilă?

2)

a) Activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, luând în considerare printre altele și considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, pot constitui infracțiuni teroriste în sensul deciziei-cadru menționate?

b) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2)a), activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar, pot constitui acte de terorism în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001?

3) Activitățile care stau la baza Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care LTTE a fost înscrisă prin acesta pe [lista menționată la articolul 2 alineatul (3)], sunt activități ale forțelor armate pe durata unui conflict armat, în sensul dreptului internațional umanitar?

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

5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 4, această nevaliditate se aplică și în cazul deciziilor anterioare și ulterioare ale Consiliului de actualizare a [listei menționate la articolul 2 alineatul (3)], în măsura în care LTTE a fost înscrisă prin acesta pe listă?”

50. A, B, C și D, guvernul Țărilor de Jos, guvernul spaniol, guvernul Regatului Unit, Consiliul și Comisia Europeană au depus observații scrise. Cu excepția guvernului Regatului Unit, aceleași părți au prezentat și argumente orale în ședința din 8 martie 2016.

## Aprecieri

### *Observații preliminare*

51. În anul 2011, LTTE a contestat în fața Tribunalului includerea sa pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3), susținând printre altele că Regulamentul nr. 2580/2001 nu se aplică situațiilor de conflict armat deoarece aceste conflicte (și, prin urmare, și actele comise în acest context) sunt reglementate exclusiv de dreptul internațional umanitar. Tribunalul a respins acest argument<sup>36</sup>, însă a anulat, pentru alte motive (procedurale), o serie de regulamente de punere în aplicare similare Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care aceste regulamente se refereau la LTTE. Recursul introdus de Consiliu împotriva acestei hotărâri<sup>37</sup> nu vizează analiza efectuată de Tribunal în ceea ce privește noțiunea „acte de terorism” care figurează în legislația relevantă a Uniunii. Această analiză vizează însă problema principală ridicată aici de instanța de trimitere, și anume dacă măsurile restrictive ale Uniunii împotriva LTTE sunt compatibile cu dreptul internațional umanitar. Prin urmare, vom face trimitere la această analiză atunci când va fi cazul.

52. Ulterior, măsurile de înghețare a activelor în discuție în procedura principală se întemeiază pe Sanctieregeling 2007, care pune în aplicare Rezoluția 1373(2001). Sanctieregeling 2007 nu face trimitere la niciunul dintre actele de drept al Uniunii cu privire la care se solicită clarificări prin intermediul întrebărilor preliminare adresate. Din acest ordin nu rezultă nici că A, B, C și D sunt, ei înșiși, înscriși pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). În aceste condiții, întrebările 2-5 sunt relevante pentru soluționarea litigiului principal?

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal<sup>38</sup>.

54. Nu vedem însă niciun motiv pentru a aplica această jurisprudență în acest caz. Pe de o parte, este cert că măsurile de înghețare a activelor în discuție au fost impuse asupra lui A, B, C și D, deoarece aceștia au strâns fonduri pentru LTTE, care figurează pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). După cum am explicat, această listă a implementat în ceea ce se numea la acel moment dreptul comunitar aspectele privind PESC ale Poziției comune 2001/931, care la rândul său a pus în aplicare Rezoluția 1373 (2001). Pe de altă parte, astfel cum se precizează în decizia de trimitere, unul dintre argumentele invocate în fața instanței de trimitere pentru contestarea acestor măsuri este acela că LTTE nu poate fi considerată drept o organizație teroristă și că a fost înscrisă, așadar, în mod greșit pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). Instanța de trimitere explică faptul că măsurile de înghețare a activelor în discuție ar trebui să fie anulate în ipoteza în care acest argument ar avea câștig de cauză și că, într-un astfel de caz, A, B, C și D ar avea de asemenea dreptul la despăgubire pentru toată perioada în care LTTE a fost inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). În opinia noastră, acest aspect este suficient pentru a concluziona că întrebările 2-5 au legătură cu procedura principală.

55. Deși instanța de trimitere împarte cea de a doua întrebare în două părți, prin aceasta se solicită în realitate clarificări din partea Curții cu privire la următorul aspect: luând în considerare considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475, „actele de terorism” în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001 ar putea cuprinde activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat în sensul dreptului internațional umanitar, precum conflictul dintre LTTE și guvernul din Sri

36 — Hotărârea din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul (T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885, punctul 83). Depunerea cererilor de către TLET la Tribunal (la 11 aprilie și, respectiv, la 28 septembrie 2011) este ulterioară atât deciziilor de desemnare (8 iunie 2010), cât și deciziilor atacate (25 noiembrie 2010, 8 decembrie 2010 și 10 ianuarie 2011).

37 — Consiliul/LTTE, C-599/14 P (aflată în curs de soluționare la Curte), în care am prezentat concluziile noastre la 22 septembrie 2016.

38 — A se vedea cel mai recent Hotărârea din 8 iunie 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punctul 30 și jurisprudența citată).

Lanka? Pentru a răspunde la această întrebare, o să plecăm de la ipoteza că acest conflict a fost un conflict armat fără caracter internațional în sensul dreptului internațional umanitar<sup>39</sup>. Acest lucru implică în special faptul că nu a existat o situație de tulburări și tensiuni interne căreia nici articolul 3 comun Convențiilor de la Geneva, nici Protocolul II nu i se aplică. Pentru a face aceste presupuneri, ne întemeiem pe explicația dată de instanța de trimitere potrivit căreia ministrul și rechtbank's Gravenhage (Tribunalul Districtual, Haga) au considerat conflictul ca fiind un conflict armat fără caracter internațional în sensul articolului 1 din Protocolul II. Aceasta este și poziția Consiliului în prezenta procedură.

56. Cea de a treia și cea de a patra întrebare se referă în esență la validitatea Regulamentului nr. 610/2010. Presupunând că răspunsul la cea de a doua întrebare (astfel cum a fost rezumată la punctul anterior) este negativ, Consiliul a considerat în mod greșit atacurile și răpirile pe care LTTE le-a comis între anii 2005 și 2009 drept „acte de terorism” care justificau includerea acestui grup pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3)? Dar în cazul în care, dimpotrivă, răspunsul la întrebarea menționată la punctul precedent este afirmativ? Cea de a cincea întrebare se pune numai în cazul în care Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 nu este valid.

57. Prima întrebare este în mod evident distinctă față de celelalte întrebări și, prin urmare, o vom analiza separat. Aceasta se referă la admisibilitatea acțiunii și trebuie, așadar, să fie analizată cu prioritate.

***O acțiune directă formulată de A, B, C și D în vederea anulării Regulamentului nr. 610/2010 ar fi fost, fără nicio îndoială, admisibilă (prima întrebare)?***

58. A, B, C și D nu au formulat o acțiune directă în fața Tribunalului în temeiul articolului 263 TFUE urmărind să obțină anularea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010. Aceștia au invocat în schimb lipsa de validitate a acestui regulament în fața instanțelor neerlandeze. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă aceștia pot face acest lucru. În caz contrar, nu mai este nevoie să analizăm întrebările referitoare la validitatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010<sup>40</sup>.

59. Regula generală potrivit dreptului Uniunii este aceea că orice parte are dreptul, în contextul unei proceduri naționale, de a invoca nevaliditatea dispozițiilor cuprinse în actele Uniunii care servesc ca bază pentru adoptarea unei decizii sau a unui act de drept național care se întemeiază pe acestea și de a solicita instanței naționale să adreseze Curtii această întrebare<sup>41</sup>. În timp ce instanțele naționale pot ajunge la concluzia că un act al Uniunii este valid, acestea nu pot să constate nevaliditatea sa<sup>42</sup>.

60. Există însă o excepție de la această regulă generală. În Hotărârea TWD, Curtea a statuat că, în cazul în care o parte are în mod clar, în temeiul a ceea ce reprezintă în prezent articolul 263 TFUE, dreptul de a introduce o acțiune pentru a contesta un act al Uniunii direct în fața instanțelor Uniunii Europene și lasă să se împlinescă termenul prevăzut de acest articol, aceasta nu poate ulterior să conteste „indirect” validitatea respectivului act în fața unei instanțe naționale și, astfel, să aducă această chestiune în fața Curtii prin intermediul unei proceduri preliminare<sup>43</sup>. În Hotărârea Pringle, Curtea a statuat că, în cazul în care un justițiabil *ar fi avut, cu certitudine*, calitate procesuală activă în

39 — Altfel, această chestiune ar fi ipotetică.

40 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 17 februarie 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, punctul 21).

41 — Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756 (denumită în continuare „Hotărârea Pringle”), punctul 39 și jurisprudența citată.

42 — Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctele 14 și 15). A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., EU:C:2006:10, punctele 27 și 30), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625 (denumită în continuare „Hotărârea Inuit I”), punctul 95.

43 — A se vedea Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf [C-188/92, EU:C:1994:90 (denumită în continuare „Hotărârea TWD”), punctele 17 și 18]. Această cauză avea ca obiect o decizie a Comisiei adresată unui stat membru care se referea în mod expres la beneficiarul ajutorului individual (TWD); statul membru comunicase decizia respectivului destinat.

sensul articolului 263 TFUE, excepția s-ar aplica<sup>44</sup>. Ne vom referi la această excepție ca la „excepția TWD”. În cazul în care această excepție se aplică și o parte nu introduce o acțiune directă în termenul prevăzut, actul Uniunii devine definitiv în privința respectivei persoane. În acest mod, actele care produc efecte juridice nu pot fi puse în discuție în mod nelimitat<sup>45</sup>, iar securitatea juridică este astfel asigurată<sup>46</sup>.

61. Excepția TWD a fost stabilită înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. La acel moment, articolul 230 al patrulea paragraf CE stabilea condițiile în care persoanele aveau calitate procesuală în fața instanțelor Uniunii.

62. În acest context, decizia de trimitere atrage atenția asupra Hotărârii Curții în cauza E și F<sup>47</sup>. Această cauză se referea la două persoane care au contestat legalitatea înscrierii unui grup (ale cărui presupuse membre erau) pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). Aplicând articolul 230 al patrulea paragraf CE și examinând posibila aplicare a excepției TWD, Curtea a concluzionat că o acțiune directă introdusă de E și F *nu* era în mod incontestabil admisibilă, deoarece: (i) aceștia nu făceau obiectul înscrierii pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3), (ii) decizia de trimitere nu stabilea că poziția ocupată de aceștia în interiorul grupului le-ar fi conferit competența de a reprezenta această organizație în fața Tribunalului și (iii) aceștia nu erau indubitabil „vizați direct și individual” de înscrierea în discuție: înscrierea grupului pe lista respectivă avea aplicabilitate generală și contribuia, împreună cu Regulamentul nr. 2580/2001, la impunerea respectării măsurilor restrictive specifice față de un număr nedeterminat de persoane<sup>48</sup>.

63. Cu toate acestea, deși hotărârea în respectiva cauză a fost pronunțată în luna iunie 2010, ea viza aspecte care au luat naștere înainte ca Tratatul de la Lisabona să intre în vigoare. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă, după intrarea în vigoare a tratatului menționat, Hotărârea E și F implică în continuare faptul că A, B, C și D pot invoca nevaliditatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 în fața instanțelor neerlandeze.

64. Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o persoană poate în prezent să introducă o acțiune împotriva (i) unui act al cărui destinatar este (denumită în continuare „prima ipoteză”), (ii) a unui act care o privește direct și individual (denumită în continuare „a doua ipoteză”) și (iii) a unui act normativ care o privește direct și care nu presupune măsuri de executare (denumită în continuare „a treia ipoteză”).

65. Primele două ipoteze ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE corespund celor care erau prevăzute la articolul 230 al patrulea paragraf CE. Curtea a confirmat că condițiile referitoare la „afectarea directă” și la „afectarea individuală” care figurează în această dispoziție continuă să aibă aceeași semnificație ca cea avută anterior Tratatului de la Lisabona<sup>49</sup>. Astfel, condiția referitoare la „afectarea directă” înseamnă că măsura contestată trebuie (i) să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și (ii) să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare<sup>50</sup>. Condiția referitoare la „afectarea

44 — A se vedea Hotărârea Pringle, punctul 41 și jurisprudența citată.

45 — A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punctul 29 și jurisprudența citată).

46 — Hotărârea TWD, punctul 16.

47 — Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, EU:C:2010:382) (denumită în continuare „Hotărârea E și F”).

48 — Hotărârea E și F, punctele 49-52 și jurisprudența citată.

49 — Hotărârea Inuit I, punctele 70 și 71.

50 — A se vedea printre altele Hotărârea din 5 mai 1998, Glencore Grain/Comisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punctul 41), Hotărârea din 29 iunie 2004, Front national/Parlamentul (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punctul 34), Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville vesuviane și Ente per le Ville vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, EU:C:2009:529, punctul 45 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 17 septembrie 2015, Confederazione Cooperative Italiane și alții/Anicav și alții (C-455/13 P, C-457/13 P și C-460/13 P, EU:C:2015:616, punctul 46 și jurisprudența citată).

individuală” nu este îndeplinită „decât dacă [actul contestat] afectează [reclamanții] în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care [îi] caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, [îi] individualizează într-un mod analog celui al unui destinatar”<sup>51</sup>.

66. Lărgind accesul la Tribunal prin adăugarea unei a treia ipoteze<sup>52</sup>, Tratatul de la Lisabona a urmărit să garanteze protecția jurisdicțională efectivă a unei persoane fizice sau juridice care, neavând niciun interes individual (și în pofida faptului că este vizată direct de actul în cauză), nu ar fi în măsură să obțină controlul jurisdicțional al unui act normativ pentru care nu sunt necesare măsuri de executare decât după ce a încălcat dispozițiile actului menționat, prevalându-se ulterior de nelegalitatea acestora în cadrul procedurilor inițiate în fața instanțelor naționale<sup>53</sup>. A treia ipoteză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie să fie interpretată, așadar, într-un mod care să asigure acest nivel superior de protecție jurisdicțională. Este inacceptabil ca persoanele să beneficieze de un nivel *mai scăzut* de protecție decât cel de care beneficiau înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

67. Prin urmare, cum trebuie să fie interpretată excepția TWD din moment ce, în prezent, accesul la instanțele Uniunii a fost lărgit?

68. În Hotărârea Pringle, Curtea a confirmat că excepția TWD continuă să fie relevantă și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Aceasta s-a referit la calitatea procesuală activă în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE fără să facă distincție între diferitele temeuri ale unei astfel de calități procesuale<sup>54</sup>. Curtea a afirmat că „nu reiese că ar fi fost cu certitudine admisibil ca reclamantul din litigiul principal să introducă o acțiune în anulare în temeiul articolului 263 TFUE împotriva [unei decizii de modificare a tratatelor]”<sup>55</sup>. Date fiind împrejurările, aceasta constituia o concluzie evidentă.

69. În opinia noastră, nu există niciun motiv întemeiat pentru a interpreta excepția TWD în raport cu a treia ipoteză în mod diferit față de modul în care aceasta se aplică primei și celei de a doua ipoteze sau în sensul de a considera că aceasta nu trebuie să se aplice și celei de a treia ipoteze.

70. Excepția TWD este foarte limitată în ceea ce privește domeniul său de aplicare – în cazul în care există vreo îndoială cu privire la admisibilitate, excepția *nu* se aplică. Împrejurarea dacă există „îndoieli” în fiecare caz concret reprezintă o problemă care trebuie să poată fi soluționată în practică fără vreo dificultate nejustificată, din moment ce avocatul care reprezintă o persoană trebuie să fie în măsură să își consilieze cu certitudine clientul în ceea ce privește traiectoria pe care trebuie să o urmeze contestația sa. Acesta va trebui de asemenea să fie în măsură să acționeze rapid, din moment ce va trebui să fie atent la termenul limită de două luni necesar pentru formularea unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE. În opinia noastră, problema trebuie să depindă de natura jurisprudenței și de situația persoanei în cauză în momentul în care aceasta trebuie să decidă dacă să formuleze o acțiune directă.

51 — Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcar/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284 (denumită în continuare „Hotărârea T & L Sugars”), punctul 63 și jurisprudența citată.

52 — Hotărârea Inuit I, punctele 55-57; a se vedea, de asemenea, punctele 70 și 71.

53 — Hotărârea T & L Sugars, punctul 29 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia [C-274/12 P, EU:C:2013:852 (denumită în continuare „Hotărârea Telefónica”), punctul 27]. A se vedea de asemenea „Raport final al Cercului de dezbateri privind funcționarea Curții de Justiție” (documentul CONV 636/03, punctul 21).

54 — Hotărârea Pringle, punctul 41 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Hotărârea din 28 aprilie 2016, Borealis Polyolefine și alții (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 și C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311, punctele 46-49) (argumentația din această hotărâre sugerează faptul că Curtea a acceptat în mod implicit aplicarea excepției TWD în ceea ce privește a treia ipoteză).

55 — Hotărârea Pringle, punctul 42. Problema supusă analizei a fost aceea dacă decizia respectivă a fost sau ar fi trebuit să fie adoptată în conformitate cu procedura de revizuire simplificată prevăzută la articolul 48 alineatul (6) TUE.

71. În cazul în care persoana avea motive întemeiate să aibă îndoieli cu privire la admisibilitatea unei acțiuni directe, excepția TWD nu se va aplica, iar Curtea trebuie să aleagă soluția de a admite ca formularea contestației privind validitatea actului să fie realizată prin intermediul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE. Acest lucru va garanta o protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum impune articolul 47 din cartă.

72. Această concluzie este justificată și din punct de vedere al gestiunii cauzelor: nu este în interesul instanței Uniunii ca, aplicând excepția TWD la scară prea largă, să încurajeze un flux de acțiuni directe, introduse preventiv, pe care Tribunalul va trebui să le soluționeze și probabil să le declare inadmisibile. Este preferabil ca instanțele naționale să filtreze contestațiile cu privire la validitate care nu par, la prima vedere, convingătoare.

73. Aplicând acest raționament în prezenta cauză, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o acțiune introdusă de A, B, C și D în fața Tribunalului ar fi fost „fără nicio îndoială” admisibilă. Pentru motivele expuse mai sus, acesta este criteriul corect care trebuie aplicat. Cu alte cuvinte, decizia lui A, B, C și D de a formula acțiunea în fața instanței naționale mai degrabă decât în fața instanței Uniunii se va dovedi că a fost justificată fie (i) în cazul în care este evident că aceștia nu aveau calitate procesuală activă să formuleze o acțiune în temeiul articolului 263 TFUE, fie (ii) în cazul în care aveau motive întemeiate să aibă îndoieli în această privință.

74. Astfel, departe de a exista îndoieli cu privire la aspectul dacă A, B, C și D ar fi putut contesta Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 în temeiul primei sau al celei de a doua ipoteze ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, pare evident că Tribunalul ar fi respins o asemenea acțiune ca inadmisibilă. Niciun act al Uniunii nu a fost adresat lui A, B, C și D. Aceștia nu au fost nici indubitabil „vizați direct și individual” de înscrierea pe lista prevăzută de Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010. În cazul în care un reclamant nu îndeplinește una sau cealaltă dintre cele două condiții, acesta nu poate contesta actul<sup>56</sup>. Nu există nicio dispoziție în cuprinsul Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 care să permită ca A, B, C și D să fie identificați. Deși acest regulament ar putea foarte bine să vizeze individual alte persoane<sup>57</sup>, el nu identifică persoana care este membru al unui grup sau al unei entități ori persoana care are legătură în orice alt mod cu grupurile sau cu entitățile enumerate în anexa la acesta. Prin urmare, A, B, C și D nu ar fi putut să demonstreze că erau vizați „individual”.

75. În ceea ce privește a treia ipoteză, în opinia noastră, A, B, C și D au avut motive întemeiate să aibă îndoieli cu privire la admisibilitatea unei acțiuni care să urmărească anularea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 în temeiul acestei ipoteze („un act normativ care îi privește direct și care nu presupune măsuri de executare”).

76. Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 este un act normativ, adică un act cu aplicabilitate generală, altul decât un act legislativ<sup>58</sup> (în sensul pe care îl au actele juridice adoptate printr-o procedură legislativă<sup>59</sup>). Acest regulament a fost adoptat în temeiul articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001, care prevede ca lista menționată la articolul 2 alineatul (3) să fie stabilită, revizuită și modificată de Consiliu, acționând în unanimitate și potrivit articolului 1 alineatele (4), (5) și (6) din Poziția comună 2001/931. Această procedură nu a fost o procedură legislativă. Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 s-a aplicat în parte și unei categorii nedeterminate

56 — Hotărârea Inuit I, punctele 75 și 76.

57 — Precum persoanele și entitățile care figurează pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3).

58 — Hotărârea Inuit I, punctul 60.

59 — Articolul 289 alineatul (3) TFUE.

de persoane fizice și juridice<sup>60</sup>: ca urmare a înscrierii pe listă a LTTE, toate persoanele trebuie să respecte interdicțiile prevăzute la articolul 2 alineatul (1) litera (b) și la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2580/2001<sup>61</sup>. Așadar, chiar dacă regulamentul viza în mod individual LTTE, acesta a fost în mod evident un act cu aplicabilitate generală în raport cu A, B, C și D<sup>62</sup>.

77. Prin urmare, este evident că Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 îi viza pe A, pe B, pe C și pe D. Nu a existat însă nicio îndoială că regulamentul îi privea direct pe aceștia și că nu presupunea măsuri de executare?

78. Noțiunea de afectare directă își are, cel puțin în parte, originea de natură teoretică în noțiunea de legătură de cauzalitate. Trebuie să existe o legătură de cauzalitate directă între actul contestat și presupusele pierderi sau prejudicii care justifică acordarea unei despăgubiri<sup>63</sup>. Motivele justificative care stau la baza cerinței sunt clare: în cazul în care o măsură suplimentară este necesară pentru a garanta actului contestat efectul deplin, această măsură este cea care trebuie să fie contestată în fața instanțelor, iar nu actul de bază.

79. La punctul 65 de mai sus, am prezentat această condiție sub forma pe care Curtea a utilizat-o în jurisprudența sa mai recentă pentru a stabili existența afectării directe. Acesta nu este însă singurul exemplu din jurisprudență. În Hotărârea *Les Verts*, Curtea a hotărât că un act îndeplinește condiția în cazul în care actele în cauză constituie un set complet de norme care sunt suficiente în sine „și care nu necesită niciun fel de măsuri de executare”<sup>64</sup>. Acest exemplu este reprodus într-o formă în esență similară în cea de a treia ipoteză. Deși includerea cuvântului „și” are, fără îndoială, o natură tautologică, intenția reiese în mod clar. Pentru a stabili dacă un act este de interes direct pentru un reclamant aflat în situația lui A, B, C și D, este necesar să se stabilească dacă acesta presupune măsuri de executare<sup>65</sup>.

80. Instanța de trimitere arată că, în opinia sa, este greu să se obțină clarificări precise din jurisprudența recentă a Curții în ceea ce privește semnificația și aplicarea exacte a noțiunii „măsuri de executare” în speță. Deși este adevărat că jurisprudența menționată nu urmărește să definească această expresie în mod absolut, ni se pare totuși că există două elemente în cuprinsul acesteia din care pot fi extrase anumite clarificări.

81. În primul rând, în Hotărârea *T & L Sugars*, Curtea a statuat că – într-un caz care implică adoptarea de măsuri naționale necesare pentru a pune în executare două regulamente de punere în aplicare ale Comisiei – natura precisă a acestor măsuri nu are nicio relevanță asupra calității lor de „măsuri de executare”. Curtea a continuat prin a observa că această concluzie nu este pusă în discuție ca urmare a presupusei naturi automate a acestor măsuri. Problema este mai degrabă aceea dacă actele Uniunii își produc efectele juridice față de reclamant numai prin intermediul măsurilor adoptate (în cauza menționată) de autoritățile naționale: în caz afirmativ, aceste măsuri constituie măsuri de executare în sensul celei de a treia ipoteze<sup>66</sup>.

60 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 iunie 1993, *Abertal și alții/Comisia* (C-213/91, EU:C:1993:238, punctul 19).

61 — A se vedea mai sus punctele 36 și 37 de mai sus. A se vedea de asemenea Hotărârea *E și F*, punctul 51 și jurisprudența citată.

62 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2008, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia* (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 241-244), și Hotărârea din 23 aprilie 2013, *Gbagbo și alții/Consiliul* (C-478/11 P-C-482/11 P, EU:C:2013:258, punctul 56).

63 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 11 iulie 1984, *Commune de Differdange și alții/Comisia* (222/83, EU:C:1984:266, punctele 10-12).

64 — Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul* (294/83, EU:C:1986:166, punctul 31).

65 — În acest sens, a se vedea Hotărârea *Telefónica*, punctele 27-29.

66 — A se vedea punctele 40-42. Mecanismul în cauză este expus la punctul 3 din hotărâre, care reproduce punctele 39-45 din hotărârea atacată pronunțată de Tribunal. *T & L* a susținut că singurul rol care le rămânea statelor membre era acela de a acționa ca o simplă „cutie poștală” (punctul 18). Comisia a susținut că măsurile naționale în cauză erau importante și necesare (punctul 24).

82. În al doilea rând, în Hotărârea Telefónica, Curtea a hotărât că, pentru a stabili dacă un act normativ implică astfel de măsuri, problema trebuie să fie analizată prin raportare la situația persoanei respective. Este irelevant dacă actul în cauză presupune măsuri de executare referitoare la alte persoane, iar raportarea trebuie să fie făcută exclusiv la obiectul acțiunii<sup>67</sup>.

83. Prin urmare, cauza trebuie să fie analizată exclusiv prin luarea în calcul a situației lui A, B, C și D, în cadrul obiectului acțiunii formulate de aceștia în fața instanței naționale, și anume al Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010 și, având în vedere legătura evidentă dintre cele două regulamente, al Regulamentului nr. 2580/2001.

84. Aplicând cele de mai sus la situația lui A, B, C și D din procedura principală, se poate spune că Regulamentul nr. 2580/2001 coroborat cu Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 îi „privea direct”? În mod evident, aceștia nu au fost în mod specific vizați, din moment ce numele lor nu se regăsește pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3)<sup>68</sup>. Se poate presupune însă cel puțin că aceștia au fost vizați în sensul că efectul înscrierii unor persoane pe această listă este acela că nicio persoană supusă dreptului Uniunii nu poate colecta sau pune la dispoziție fonduri în beneficiul acestora. O astfel de concluzie nu ar fi în mod necesar în contradicție fie cu legislația, fie cu jurisprudența. Pe această bază, s-ar putea susține că ei ar fi trebuit să conteste Regulamentul de punere în aplicare nr. 610/2010 direct în fața Tribunalului în temeiul celei de a treia ipoteze a articolului 263 TFUE. Dificultatea pe care o prezintă o astfel de abordare (în măsura în care se poate constata din faptele prezentate în fața Curții) este aceea că A, B, C și D nu au luat cunoștință de faptul că fondurile lor au fost înghețate pe baza listei menționate la articolul 2 alineatul (3) până la includerea lor în deciziile de desemnare emise de ministru. Până la acel moment, nu s-a produs niciun efect advers în ceea ce îi privește și, prin urmare, nu a existat niciun aspect pe care aceștia ar fi putut dori să îl conteste. Așadar, nu putem afirma că ei aveau „fără îndoială” dreptul să introducă o acțiune în fața Tribunalului pe acest temei.

85. În schimb, există – după cum sugerează instanța de trimitere – un argument potrivit căruia, dat fiind că articolul 9 din Regulamentul nr. 2580/2001 obligă statele membre să stabilească sancțiunile care trebuie să fie impuse în cazul încălcării dispozițiilor regulamentului, acest lucru înseamnă că măsurile de executare sunt într-adevăr obligatorii? În caz afirmativ, situația ar fi clară: A, B, C și D nu puteau fi obligați să introducă o acțiune în fața Tribunalului. Astfel, aceștia ar părea că nu au, pe nicio bază, nicio calitate procesuală pentru a proceda astfel. Un asemenea argument ar reflecta textul dispoziției, însă, cel puțin probabil, nu și jurisprudența menționată la punctul 82 de mai sus, care sugerează că este necesar să se țină cont de împrejurările specifice ale cauzei, iar nu de împrejurările generale ale acesteia. În acest caz, nu este vorba despre sancțiunile pe care A, B, C și D urmăresc să le conteste în cadrul acțiunii lor introduse în fața instanțelor naționale, ci mai degrabă despre includerea lor într-o decizie adoptată conform Sanctieregeling 2007. Din nou, nu putem afirma că acțiunea ar fi fost, fără îndoială, admisibilă.

86. Care este atunci poziția în ceea ce privește Sanctieregeling 2007 însuși? Instanța de trimitere prevede că articolul 2 din Sanctieregeling 2007 a fost adoptat pentru a pune în aplicare Rezoluția 1373 (2001) și că acesta nu face nicio trimitere la Regulamentul nr. 2580/2001, la Poziția comună 2001/931 sau la orice acte care includ persoane sau grupuri pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3). Totuși, decizia de trimitere continuă prin a menționa că și ministrul și-a întemeiat în mod expres deciziile sale de desemnare pe premisa că LTTE este un grup terorist deoarece este inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) și pe baza faptului că împotriva lui A, B, C și D a fost inițiată o procedură penală pentru motivul, printre altele, al pretensei încălcări săvârșite de

67 — A se vedea punctele 30 și 31.

68 — În această privință, merită subliniat că în Hotărârea T & L Sugars Curtea a statuat că, din moment ce reclamantele nu intrau în mod specific sub incidența cazurilor în care se aplică regulamentele în cauză (reclamantele aveau calitatea de rafinării de zahăr de trestie, iar regulamentele vizau producătorii de zahăr), situația lor juridică nu era direct afectată de regulamentele respective și reclamantele nu erau direct vizate de aceste regulamente (a se vedea punctul 37).

aceștia a articolului 2 alineatul (1), a articolului 2 alineatul (2) și a articolului 3 din Regulamentul nr. 2580/2001<sup>69</sup>. Se poate afirma, pe această bază, că Sanctieregeling 2007 și deciziile emise în temeiul acestuia reprezintă o măsură de executare în sensul articolului 263 TFUE? Pentru a ne exprima în mod neutru, situația ni se pare, încă o dată, a fi neclară și, prin urmare, nu lipsită de orice îndoială.

87. O parte esențială a studiului dreptului și o mare parte din aplicarea sa privește securitatea juridică. Acesta este obiectivul pe care legislația încearcă să îl atingă, având în vedere că cei care se supun acestei legislații trebuie să înțeleagă în mod clar care sunt drepturile și obligațiile lor. Totuși, prin utilizarea expresiei „fără îndoială” în jurisprudența sa, Curtea a recunoscut posibilitatea ca acest obiectiv să nu poată fi uneori îndeplinit. Excepția TWD se aplică, în interesul securității juridice, exact (și exclusiv) în situații în care *nu* există nicio îndoială cu privire la aspectul dacă o acțiune introdusă în fața Tribunalului de către respectiva persoană privată ar fi fost admisibilă. În opinia noastră, o astfel de situație nu se regăsește în speță. Rezultă că excepția TWD nu se aplică.

88. Prin urmare, în răspunsul la prima întrebare, concluzionăm că o acțiune directă introdusă de A, B, C și D prin care se contestă validitatea Regulamentului de punere în aplicare nr. 610/2010, în măsura în care acest regulament viza LTTE, nu ar fi fost fără îndoială admisibilă. Rezultă că A, B, C și D au avut motive întemeiate să invoce nevaliditatea acestui regulament în fața instanței naționale și să solicite formularea unei cereri de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE.

### ***Interpretarea Poziției comune 2001/931 și a Regulamentului nr. 2580/2001 (întrebările a doua-a cincea)***

#### *Competența Curții de a interpreta Poziția comună 2001/931*

89. Mai întâi, se pune problema dacă Curtea este competentă să interpreteze Poziția comună 2001/931, care este un act care privește PESC. Ca o chestiune de principiu, articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE exclude competența Curții în acest domeniu, cu excepția competenței sale de a controla respectarea dispozițiilor articolului 40 TUE<sup>70</sup> și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf TFUE. Articolul 275 TFUE prevede în special că Curtea este competentă „să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf [TFUE], privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană”, precum măsurile privind PESC care au calificat LTTE drept grup terorist sau organizație teroristă<sup>71</sup>.

90. Acest lucru nu include la prima vedere interpretarea sau controlul legalității unor astfel de acte în cadrul unei cereri de pronunțare a unui hotărâri preliminare. Totuși, împărțim poziția adoptată de avocatul general Wathelet în concluziile sale prezentate recent în cauza Rosneft potrivit căreia, în sistemul complet de căi de atac și proceduri judiciare destinate să asigure controlul judiciar al legalității actelor Uniunii, controlul legalității menționat la articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză include nu doar acțiunile în anulare, ci și procedura de pronunțare a unei hotărâri preliminare<sup>72</sup>. Ordinea juridică a Uniunii, care are la bază statul de drept<sup>73</sup>, trebuie să asigure, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, accesul la o cale de atac efectivă garantată în prezent de articolul 47 primul paragraf din cartă. Hotărârile preliminare pronunțate în cauze care implică întrebări privind validitatea joacă un rol central în această privință pentru persoanele care, precum

69 — A se vedea punctul 45 de mai sus.

70 — Această dispoziție, care privește raportul dintre PESC și alte competențe ale Uniunii, nu este relevantă în prezenta cauză.

71 — A se vedea punctul 42 din prezentele concluzii.

72 — Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctele 38 și 62-66).

73 — Articolul 21 alineatul (1) TUE.

reclamanții din procedura principală, pot suferi efectele dăunătoare ale măsurilor privind PESC ce nu li se adresează individual și care, prin urmare, nu sunt în principiu îndreptățite să solicite anularea măsurilor respective în fața instanțelor Uniunii în temeiul articolului 275 al doilea paragraf TFUE. În plus, astfel cum susține avocatul general Wathelet, competența Curții de a controla legalitatea măsurilor restrictive adoptate împotriva persoanelor fizice sau juridice în temeiul titlului V capitolul 2 TUE, în cadrul pronunțării unei hotărâri preliminare, presupune în mod necesar și competența de a interpreta astfel de acte<sup>74</sup>.

91. În ceea ce privește prezenta procedură, LTTE nu a fost considerată grup terorist sau organizație teroristă în temeiul Poziției comune 2001/931 până la data intrării în vigoare a Poziției comune 2006/380. Poziția comună 2006/380 s-a limitat însă să actualizeze lista persoanelor și a entităților supuse măsurilor restrictive în temeiul Poziției comune 2001/931. Prin urmare, considerăm Poziția comună 2001/931, astfel cum a fost modificată prin Poziția comună 2006/380, ca fiind o decizie „care prev[ede] măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate în temeiul titlului V capitolul 2 [TUE]”, în sensul articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și al articolului 275 al doilea paragraf TFUE. În consecință, Curtea are competența de a răspunde la cea de a doua întrebare în măsura în care aceasta urmărește, pe lângă interpretarea Regulamentului nr. 2580/2001, și interpretarea Poziției comune 2001/931.

*Noțiunea „act de terorism” care figurează în Poziția comună 2001/931 și în Regulamentul nr. 2580/2001*

92. Noțiunea „act de terorism” care figurează la articolul 1 din Poziția comună 2001/931 și la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 trebuie să fie interpretată ținându-se seama de termenii, de obiectivele, precum și de contextul acestor dispoziții; geneza acestei expresii ar putea de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea ei<sup>75</sup>.

93. LTTE a fost inclusă pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) pe baza faptului că a comis acte care sunt definite drept „acte de terorism” de Regulamentul nr. 2580/2001, care se referă el însuși la definiția cuprinsă la articolul 1 alineatul (3) din Poziția comună 2001/931<sup>76</sup>. Nu există nimic în textul celor două măsuri ale Uniunii care să sugereze că această noțiune nu poate include acțiunile comise în timpul unui conflict armat și care sunt reglementate de dreptul internațional umanitar.

94. Nici obiectivele Poziției comune 2001/931 și ale Regulamentului nr. 2580/2001 nu sprijină o astfel de interpretare. Aceste măsuri urmăresc în esență un obiectiv de prevenție: ele vizează combaterea terorismului, întrerupându-i resursele financiare prin înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor sau entităților bănuite de implicarea în activități care au legătură cu terorismul<sup>77</sup>. Protecția aceste obiective este la fel de importantă atunci când actele sunt comise în timpul unor conflicte armate ca atunci când ele sunt comise în alte circumstanțe.

95. Prin urmare, interpretarea de sine stătătoare a Poziției comune 2001/931 și a Regulamentului nr. 2580/2001 sugerează că este necesară o interpretare mai extinsă a noțiunii „acte de terorism”. O astfel de interpretare trebuie nuanțată, având în vedere contextul legislativ și cel al dreptului internațional în care acestea trebuie să fie analizate?

74 — Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punctele 73-76).

75 — A se vedea Hotărârea Inuit I, punctul 50, și Hotărârea Pringle, punctul 135.

76 — Articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2580/2001.

77 — A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa [C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711 (denumită în continuare „Hotărârea Al-Aqsa”), punctul 67 și jurisprudența citată].

*Decizia-cadru 2002/475*

96. Instanța de trimitere dorește să afle în mod specific [la punctul a) al celei de a doua întrebări] dacă considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475 este relevant pentru interpretarea noțiunii „act de terorism” care figurează în Poziția comună 2001/931 și în Regulamentul nr. 2580/2001. Faptul că acest considerent își propune să excludă activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat din domeniul de aplicare al Deciziei-cadru<sup>78</sup> are vreo consecință asupra domeniului de aplicare al acestei poziții comune și al acestui regulament?

97. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare este negativ.

98. Decizia-cadru 2002/475 armonizează legislațiile penale ale statelor membre și are ca obiectiv apropierea definiției „infracțiunilor teroriste” în statele membre<sup>79</sup>. Prin urmare, domeniul de aplicare și obiectivele sale sunt diferite de cele ale Poziției comune 2001/931 și ale Regulamentului nr. 2580/2001, care se referă la măsuri preventive îndreptate împotriva terorismului și care nu își propun să se alăture procedurilor penale naționale și să le susțină<sup>80</sup>. Chiar modul de redactare a considerentului (11) (în special fraza „[p]rezența deciziei-cadru nu reglementează”) precizează că, după cum susține Comisia, unicul scop al acestui considerent este de a clarifica faptul că Decizia-cadru 2002/475 nu reglementează „activitățile” forțelor armate pe durata unui conflict armat. Prin urmare, considerentul (11) al Deciziei-cadru 2002/475 nu oferă niciun fel de clarificări cu privire la semnificația noțiunii „act de terorism” care figurează în Poziția comună 2001/931 și în Regulamentul nr. 2580/2001<sup>81</sup>. Această poziție este, în orice caz, conformă cu o jurisprudență consacrată potrivit căreia un considerent din preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie și astfel nu poate fi invocat pentru a deroga de la dispozițiile însele ale actului în cauză sau pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului de redactare a acestora<sup>82</sup>. Considerentul (11) nu face trimitere în mod specific la vreo dispoziție din partea dispozitivă a Deciziei-cadru 2002/475 și astfel nu poate avea, în niciun caz, vreo incidență asupra modului în care trebuie interpretate alte acte ale Uniunii.

*Interpretarea în conformitate cu dreptul internațional*

99. Acestea fiind spuse, este totuși necesar să se analizeze articolul 3 alineatul (5) TUE, în conformitate cu care Uniunea trebuie să contribuie la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional. În consecință, atunci când adoptă un act, Uniunea este obligată să respecte dreptul internațional, inclusiv dreptul internațional cutumiar, care este obligatoriu pentru instituțiile Uniunii<sup>83</sup>.

100. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, textele de drept al Uniunii trebuie interpretate, în măsura posibilului, în lumina dreptului internațional<sup>84</sup>. Deși Curtea a aplicat această cerință în principal acordurilor obligatorii din punct de vedere juridic pentru Uniune<sup>85</sup>, cerința are un domeniu de aplicare mai extins. În Hotărârea Poulsen și Diva Navigation, Curtea a statuat „că competențele [Uniunii Europene] trebuie să fie exercitate cu respectarea dreptului internațional și că, în consecință,

78 — A se vedea punctul 40 de mai sus.

79 — Considerentul (6) din Decizia-cadru 2002/475; a se vedea de asemenea articolul 1 alineatul (1) din aceasta.

80 — A se vedea Hotărârea Al-Aqsa, punctul 67 și jurisprudența citată.

81 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul (T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885, punctul 73). După cum am afirmat, acest aspect nu a fost contestat de Consiliu (a se vedea punctul 51 de mai sus).

82 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 aprilie 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, punctul 38 și jurisprudența citată).

83 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 101 și jurisprudența citată).

84 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, punctul 51 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, punctele 23 și 24).

85 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, EU:C:1996:313, punctele 52-58), și Hotărârea din 1 aprilie 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, punctul 33).

[dispoziția de drept al Uniunii care trebuia să fie analizată în cauza respectivă] trebuie să fie interpretată, iar domeniul său de aplicare delimitat, în lumina normelor pertinente ale dreptului internațional [cutumiar] al mării”<sup>86</sup>. Curtea a mers mai departe în Hotărârea Intertanko<sup>87</sup>. În cauza respectivă, aceasta a statuat că faptul că un acord internațional este obligatoriu pentru toate statele membre, însă nu pentru Uniune „poate avea [...] consecințe asupra interpretării [...] dispozițiilor de drept” chiar dacă acordul nu codifică reguli cutumiare consacrate de dreptul internațional și că este de competența Curții să interpreteze dispozițiile dreptului derivat „ținând seama” de acordul în cauză<sup>88</sup>. Curtea a justificat această analiză prin „principiul cutumiar al bune-credințe” și prin principiul cooperării loiale prevăzut în ceea ce reprezintă în prezent articolul 4 alineatul (3) TUE. Obiectivul este de a evita, în măsura posibilului, interpretarea dreptului Uniunii într-un mod care ar pune statele membre în imposibilitatea de a-și respecta obligațiile care rezultă din dreptul internațional.

101. Prin urmare, este necesar să se examineze mai întâi dacă Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 pot fi interpretate într-un mod compatibil cu normele relevante ale dreptului internațional. În cazul în care răspunsul este afirmativ, nu mai este nevoie să se stabilească dacă aceste norme se numără printre cele pe baza cărora Curtea poate controla legalitatea măsurilor adoptate de instituțiile Uniunii<sup>89</sup>.

102. Trebuie să fie făcută o distincție între, pe de o parte, normele dreptului internațional umanitar și, pe de altă parte, normele dreptului internațional care reglementează combaterea terorismului sau luarea de ostatici. În prezentele concluzii, vom examina doar acele izvoare de drept internațional la care se face trimitere fie în decizia de trimitere, fie în observațiile părților.

#### – *Dreptul internațional umanitar*

103. În primul rând, în ceea ce privește dreptul internațional umanitar, Curtea este îndreptățită să susțină că Convențiile de la Geneva și protocoalele la acestea sunt relevante întrucât, la momentul faptelor, LTTE și guvernul din Sri Lanka au fost angajate într-un conflict armat. Mai mult decât atât, toate statele membre sunt părți la aceste convenții și protocoale<sup>90</sup>. Curtea este, așadar, obligată să le ia în considerare atunci când interpretează Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001, indiferent de aspectul dacă aceste convenții și protocoale codifică reguli cutumiare consacrate în dreptul internațional<sup>91</sup>.

104. Respingem susținerea reclamanților din procedura principală potrivit căreia, deoarece LTTE era o forță armată care nu aparținea statului, angajată într-un conflict armat fără caracter internațional în Sri Lanka, dreptul internațional umanitar se opunea ca atacurile și răpirile pe care aceasta le-a comis între anii 2005 și 2009 să fie considerate „acte de terorism”. În primul rând, articolul 3 comun Convențiilor de la Geneva, care reglementează în mod specific conflictele fără caracter internațional, interzice atingerile aduse vieții și integrității corporale, în orice moment și în orice loc, în special omorul de orice fel, precum și luarea de ostatici, atunci când este comisă împotriva „[p]ersoane[lor] care nu

86 — Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punctul 9). A se vedea de exemplu și Hotărârea din 15 ianuarie 2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, punctul 35).

87 — Hotărârea din 3 iunie 2008, The International Association of Independent Tanker Owners și alții (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Punctul 52.

89 — Controlul validității dreptului derivat al Uniunii în temeiul dreptului internațional (fie al acordurilor internaționale, fie al regulilor cutumiare consacrate de dreptul internațional) își păstrează caracterul excepțional, deoarece este supus unor condiții foarte stricte. În ceea ce privește acordurile internaționale, a se vedea cel mai recent Hotărârea din 4 februarie 2016, C & J Clark International (C-659/13 și C-34/14, EU:C:2016:74, punctul 84). În ceea ce privește regulile cutumiare consacrate în dreptul internațional, a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctele 101, 102 și 107).

90 — A se vedea punctul 4 de mai sus.

91 — A se vedea punctul 100 de mai sus și jurisprudența citată.

participă direct la ostilități, inclusiv membrii forțelor armate care au depus armele și persoanele care au fost «*scoase din luptă*» din cauză de boală, rănire, detențiune sau din orice altă cauză<sup>92</sup>. Deși în mod implicit, această dispoziție interzice în mod clar actele de terorism care pot produce astfel de consecințe<sup>93</sup>.

105. Articolul 4 alineatul (2) litera (d) din Protocolul II este mai explicit atunci când prevede că participanții la un conflict armat fără caracter internațional nu pot, în orice moment și în orice loc, să comită acte de terorism îndreptate împotriva persoanelor care nu iau parte în mod direct sau care au încetat să ia parte la ostilități<sup>94</sup>. În temeiul articolului 13 alineatul (2) din Protocolul II, aceștia nu pot nici să comită acte de violență sau amenințări cu violența al căror scop principal este de a răspândi teroarea în rândul populației civile.

106. Protocolul I se aplică în principal conflictelor armate internaționale<sup>95</sup> și, prin urmare, nu pare direct relevant pentru prezenta procedură. Totuși, chiar dacă acest protocol s-ar fi aplicat conflictului dintre guvernul din Sri Lanka și LTTE<sup>96</sup>, concluzia nu ar fi diferită întrucât Protocolul I interzice și „actele sau amenințările cu violența al căror scop principal este de a răspândi teroarea în rândurile populației civile”<sup>97</sup>. Prin urmare, dreptul internațional umanitar „interzice actele de terorism săvârșite atât în cursul conflictelor armate internaționale, cât și în cursul celor fără caracter internațional, indiferent dacă acestea sunt comise de statele-părți sau de celelalte state”<sup>98</sup>.

107. Care este poziția în ceea ce privește acțiunile care vizează persoanele care iau parte în mod activ la un conflict armat sau care sunt îndreptate împotriva obiectivelor militare și care nu răspândesc teroare în rândurile populației civile? Combatanții într-un conflict armat internațional au dreptul să participe direct la ostilități și, prin urmare, beneficiază de imunitate în ceea ce privește acțiunile lor săvârșite în calitate de combatanți, cu condiția ca aceștia să respecte dreptul internațional umanitar. În schimb, participanții la un conflict armat fără caracter internațional nu beneficiază de imunitate chiar și atunci când acțiunile lor sunt săvârșite în conformitate cu articolul 3 comun Convențiilor de la Geneva, precum și în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (d) și cu articolul 13 alineatul (2) din Protocolul II<sup>99</sup>. Astfel, de exemplu, soldatul unei forțe armate fără caracter statal care, fără să încalce dreptul internațional umanitar, a omorât un combatant inamic care aparținea forțelor guvernamentale, într-un conflict fără caracter internațional, poate fi judecat pentru omor. Acest lucru rezultă din principiile suveranității și neamestecului în treburile interne<sup>100</sup>. Așadar, participanții la un conflict fără

92 — Articolul 3 comun alineatul (1) literele (a) și (b). În Hotărârea din 27 iunie 1986, Nicaragua/Staatele Unite, Curtea Internațională de Justiție a hotărât că dispozițiile cuprinse în articolul 3 comun „constituie un standard minim, independent de dispozițiile mai elaborate care trebuie, de asemenea, să se aplice în ceea ce privește conflictele internaționale” și că ele corespund unor „considerații elementare de umanitate” (Raportul CIJ, 1984, p. 392, punctul 218).

93 — În acest sens, a se vedea Gasser, H.-P., „Acts of terror, «terrorism» and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, 2002, p. 560.

94 — În ceea ce privește conflictele armate internaționale, a se vedea articolul 51 alineatul (2) din Protocolul I și articolul 33 alineatul (1) din a patra Convenție de la Geneva.

95 — A se vedea articolul 1 alineatul (3), care face trimitere la articolul 2 comun din Convențiile de la Geneva.

96 — Lucrurile ar sta astfel în cazul în care conflictul ar fi constituit un conflict armat în care „oamenii [ar fi] luptat împotriva dominației coloniale și a ocupației străine și împotriva regimurilor rasiste în exercitarea dreptului lor la autodeterminare” [articolul 1 alineatul (4) din Protocolul I].

97 — Articolul 51 alineatul (2) din Protocolul I.

98 — Pfanner, T., „Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law”, în Fernández-Sánchez (ed.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p. 289.

99 — Ceea ce toate autoritățile aflate la putere sunt obligate să facă este să se străduiască, la sfârșitul ostilităților, să acorde acestor participanți cel mai mare nivel de amnistie posibil [articolul 6 alineatul (5) din Protocolul II]. „Într-un conflict armat fără caracter internațional, statutul combatanților și al prizonierilor de război nu este prevăzut, deoarece statele nu sunt dispuse să acorde membrilor grupărilor de opoziție armate imunitate în ceea ce privește urmărirea penală efectuată în temeiul dreptului intern pentru faptul de a ridica armele” (CICR, „The relevance of IHL in the context of terrorism”, [www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm), adresă accesată la 4 iulie 2016).

100 — Articolul 3 alineatul (1) din Protocolul II prevede că „nicio dispoziție din [acest protocol] nu poate fi invocată în scopul de a afecta suveranitatea unui stat sau obligația guvernului ca, prin toate mijloacele legale, să mențină sau să restabilească legea și ordinea în cadrul statului sau să apere unitatea națională și integritatea teritorială a acestuia”.

caracter internațional nu scapă de măsurile represive sau preventive pe care un stat le poate considera adecvate în respectivele împrejurări<sup>101</sup>, cu condiția ca acesta să aibă competența de a impune măsurile menționate și să respecte convențiile aplicabile privind combaterea terorismului, precum și alte norme ale dreptului internațional pe care este obligat să le respecte<sup>102</sup>.

108. S-a susținut că faptul de a caracteriza acțiunile participanților la un conflict armat fără caracter internațional drept „teroriste” ar putea reduce interesul acestora de a respecta dreptul internațional umanitar, pentru motivul că astfel de participanți nu vor avea prea multe motive să respecte (în special) articolul 3 comun Convențiilor de la Geneva și nici articolul 4 alineatul (2) litera (d) și articolul 13 alineatul (2) din Protocolul II, dacă o astfel de respectare nu este în cele din urmă recompensată în ceea ce privește răspunderea penală<sup>103</sup>.

109. Este adevărat că protecția oferită de articolul 6 alineatul (5) din Protocolul II este relativ redusă: această dispoziție este redactată în termeni pur programatici<sup>104</sup> („[...] se vor strădui să acorde cel mai mare nivel posibil de amnistie [...]”) și astfel nu oferă nicio recompensă comparabilă cu imunitatea „combatanților” acordată pentru cei care respectă dreptul internațional umanitar pe durata ostilităților<sup>105</sup>. Faptul că dreptul internațional umanitar nu acordă imunitate ar putea compromite eficacitatea acestui drept și ar putea spori costurile punerii sale în aplicare. Totuși, acest statut (pretins) aflat sub nivelul optim al dreptului internațional nu poate fi de natură să modifice, ca atare, dreptul internațional umanitar astfel cum acesta este astăzi în vigoare<sup>106</sup>.

110. În orice caz, chiar și presupunând că noțiunea „act de terorism” are o semnificație mai restrânsă în contextul unui conflict armat fără caracter internațional decât o are pe timp de pace, reclamanții din procedura principală nici nu au demonstrat, nici nu au susținut măcar că atacurile și răpirile care au stat la baza includerii LTTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3) nu au constituit, în tot sau în parte, încălcări ale dreptului internațional umanitar. În special, nu s-a sugerat că niciuna dintre aceste acțiuni nu a fost îndreptată împotriva civililor sau a altor persoane care nu au luat parte în mod activ la ostilitățile dintre LTTE și guvernul din Sri Lanka. Reclamanții din procedura principală susțin mai degrabă că, întrucât LTTE a fost implicată într-un conflict armat fără caracter internațional în sensul dreptului internațional umanitar, activitățile acestei organizații nu ar putea, în niciun caz, să fie considerate „teroriste”<sup>107</sup>. Pentru motivele pe care le-am explicat, acest argument trebuie să fie respins.

101 — Aceste măsuri pot viza activități pe care statul le consideră teroriste, însă nu doar astfel de activități (de exemplu, ar putea fi avute în vedere și înalta trădare sau spionajul).

102 — A se vedea de asemenea Comentariile CICR din 2016, articolul 3 comun, punctul 514, precum și punctele 111-121 de mai jos.

103 — A se vedea, printre altele, Pejic, J., „Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?”, *British Yearbook of International Law*, 2004, p. 75 și 76, și Sassóli, M., „Terrorism and War”, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 970. Astfel cum observă Sassóli, „dacă fiecare act comis împotriva forțelor statale este «terorist», după cum sugerează anumite persoane, acest lucru reduce forța [dreptul internațional umanitar] și disponibilitatea grupurilor armate de a respecta DIU”. A se vedea Sassóli, M., „The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts”, în Ben-Naftali, O. (ed.), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011, p. 37).

104 — Prin această expresie înțelegem că dispoziția se limitează să stabilească obiective și, prin urmare, nu are scopul de a crea drepturi și obligații pentru persoanele fizice.

105 — Conferința diplomatică care a adoptat Protocolul II a respins propunerea formulată de Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR) de a obliga instanțele ca, în cazul urmăririlor penale desfășurate împotriva participanților la un conflict armat fără caracter internațional, să țină seama, pe cât posibil, de faptul că persoana acuzată a respectat dispozițiile Protocolului II. A se vedea CICR, Proiectele de Protocoale adiționale la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949, Comentarii, Geneva, 1973, p. 141 [articolul 10 alineatul (5)].

106 — A se vedea punctul 107.

107 — În schimb, aceste acțiuni ar putea (teoretic) să fie considerate crime de război. De asemenea, reclamanții din procedura principală și-au exprimat pe scurt îndoiala că LTTE a fost efectiv răspunzătoare pentru aceste atacuri și răpiri. Aceștia nu au prezentat însă niciun element specific de natură să repună în discuție poziția adoptată de Consiliu.

– *Dreptul internațional privind combaterea terorismului și luarea de ostatici*

111. În ceea ce privește dreptul internațional care reglementează lupta împotriva terorismului, observăm mai întâi faptul că Convenția privind reprimarea actelor de terorism nuclear menționată în decizia de trimitere nu are nicio legătură aparentă cu litigiul principal. Prin urmare, nu o vom analiza în cele ce urmează. În plus, Convenția Consiliului Europei privind reprimarea terorismului nu este obligatorie pentru Uniunea Europeană. De asemenea, nu toate statele membre au ratificat-o. Așadar, această convenție nu face parte dintre normele internaționale care ar trebui să ghideze Curtea atunci când interpretează Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001.

112. Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 pun în aplicare Rezoluția 1373 (2001)<sup>108</sup>. Deși Uniunea Europeană nu este ea însăși membră a Organizației Națiunilor Unite, Curtea a statuat că „[Uniunea] trebuie [...] să acorde o importanță particulară faptului că, potrivit articolului 24 din Carta Națiunilor Unite, adoptarea de către Consiliul de Securitate de rezoluții în temeiul capitolului VII din această cartă reprezintă exercitarea responsabilității principale cu care este investit acest organ internațional pentru menținerea, la nivel mondial, a păcii și securității, responsabilitate care, în cadrul acestui capitol VII, include și puterea de a stabili ceea ce reprezintă o amenințare împotriva păcii și securității internaționale, precum și de a lua măsurile necesare pentru a le menține sau a le restabili”<sup>109</sup>. Prin urmare, Curtea trebuie, pe cât posibil, să interpreteze Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 în conformitate cu Rezoluția 1373 (2001). Totuși, această rezoluție nu definește noțiunea „act de terorism” și nici nu limitează domeniul său de aplicare în lumina dreptului internațional umanitar.

113. Convenția privind atentatele teroriste cu explozibili este obligatorie pentru toate statele membre. Analizând elementele care au determinat Consiliul să includă LTTE pe lista menționată la articolul 2 alineatul (3), care se referă la „atacurile” comise de LTTE<sup>110</sup>, această convenție poate fi de asemenea relevantă în procedura principală. Prin urmare, trebuie să se țină seama de Convenția privind atentatele teroriste cu explozibili atunci când se interpretează Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001<sup>111</sup>.

114. Convenția privind atentatele teroriste cu explozibili exclude din domeniul său de aplicare „activitățile forțelor armate pe durata unui conflict armat”, care sunt reglementate de dreptul internațional umanitar<sup>112</sup>. Aceasta nu înseamnă însă că astfel de acte nu pot fi calificate drept „acte de terorism” în sensul dreptului internațional umanitar. Concluzia noastră este confirmată de ultimul considerent al Convenției privind atentatele teroriste cu explozibili, care precizează că „excluderea anumitor acțiuni din sfera de aplicare a [convenției] nu are efectul de a trece cu vederea sau de a transforma actele ilicite în acte licite ori de a împiedica condamnarea acestor acte în baza altor legi [...]”. Acest considerent confirmă ceea ce Consiliul descrie în mod corect ca fiind natura complementară a normelor de drept internațional umanitar examinate mai sus și a anumitor norme internaționale privind combaterea terorismului.

115. Un raționament asemănător se aplică și în ceea ce privește Convenția privind luarea de ostatici, care este de asemenea relevantă în prezenta procedură<sup>113</sup>. Deși respectiva convenție nu este obligatorie din punct de vedere formal pentru Uniune, toate statele membre sunt parte la aceasta. Scopul articolului 12 din această convenție este exclusiv acela de a clarifica domeniul material de aplicare al

108 — A se vedea punctul 34 de mai sus.

109 — Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 294).

110 — A se vedea punctul 48 de mai sus.

111 — A se vedea punctul 100 de mai sus și jurisprudența citată.

112 — Articolul 19 alineatul (2).

113 — LTTE a fost inclusă pe lista Uniunii ca urmare printre altele a ceea ce Consiliul a calificat drept „răpiri” care au avut loc între anii 2005 și 2009: a se vedea punctul 48 de mai sus. În scopul prezentei analize, nu identificăm nicio diferență semnificativă între această expresie și sintagma „luare de ostatici”, astfel cum este utilizată în Convenția privind luarea de ostatici.

Convenției privind luarea de ostatici. Prin urmare, această dispoziție nu are niciun impact în ceea ce privește prevenirea și reprimarea luărilor de ostatici care au loc în conflictele armate și care sunt astfel reglementate de dreptul internațional umanitar<sup>114</sup>. Din nou, aceste diverse seturi de norme internaționale par a fi complementare.

116. În plus, după cum a confirmat Comisia în ședință, măsurile luate de statele membre în conformitate cu Poziția comună 2001/931 și cu Regulamentul nr. 2580/2001 intră în principiu sub incidența domeniului de aplicare al Convenției privind finanțarea terorismului. Aceste acte ale Uniunii au într-adevăr ca scop combaterea terorismului internațional prin aplicarea unor măsuri financiare specifice care vizează persoanele, grupurile și entitățile implicate în acte teroriste. De asemenea, Convenția privind finanțarea terorismului este obligatorie pentru toate statele membre. Prin urmare, Curtea trebuie pe cât posibil să interpreteze Poziția comună 2001/931 și Regulamentul nr. 2580/2001 într-un mod care nu riscă să pună toate statele membre ale Uniunii în situația de a-și încălca obligațiile care rezultă din această convenție.

117. Nicio dispoziție din cuprinsul Convenției privind finanțarea terorismului nu se opune însă ca acțiunile săvârșite în conflictele fără caracter internațional de forțele armate care nu aparțin statului să fie considerate „acte de terorism”.

118. În primul rând, astfel cum Tribunalul a statuat în Hotărârea din 16 octombrie 2014, LTTE/Consiliul<sup>115</sup>, articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Convenția privind finanțarea terorismului prevede în mod expres posibilitatea ca „actele de terorism”, în sensul acestei convenții, să fie comise în cadrul unui conflict armat, cu condiția să fie îndeplinite două condiții: (i) fapta trebuie să fie de natură să determine moartea sau vătămarea corporală gravă și (ii) scopul faptei, prin natura sau contextul său, trebuie să fie intimidarea populației sau constrângerea unui guvern ori a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare. Prin urmare, reglementând finanțarea actelor de terorism în conformitate cu Convenția privind finanțarea terorismului, statele-părți (sau chiar Uniunea Europeană) pot include, în definiția noțiunii „acte de terorism”, actele comise pe durata unui conflict armat.

119. În al doilea rând și în orice caz, articolul 21 precizează că Convenția privind finanțarea terorismului nu afectează obligațiile care trebuie respectate de persoanele fizice ca urmare a aplicării dreptului internațional umanitar. Printre aceste obligații se numără interzicerea absolută a oricăror acte prevăzute la articolul 3 alineatul (1) literele (a) și (b) comun Convențiilor de la Geneva, precum și la articolul 4 alineatul (2) litera (d) și la articolul 13 alineatul (2) din Protocolul II.

120. Interpretarea noțiunii „act de terorism” care figurează în Poziția comună 2001/931 și în Regulamentul nr. 2580/2001 ca vizând acțiunile comise de forțele armate care nu aparțin statului pe durata unui conflict fără caracter internațional nu este, așadar, mai incompatibilă cu actele de drept internațional privind combaterea terorismului și luările de ostatici examinate mai sus decât este cu normele relevante de drept internațional umanitar.

121. Prin urmare, ca răspuns la punctul b) al celei de a doua întrebări, concluzionăm că acțiunile săvârșite de forțele armate pe durata unui conflict armat fără caracter internațional, reglementate de dreptul internațional umanitar, pot constitui „acte de terorism” în sensul Poziției comune 2001/931 și al Regulamentului nr. 2580/2001, interpretate în lumina normelor relevante ale dreptului internațional umanitar și ale dreptului internațional privind combaterea terorismului și luarea de ostatici.

114 — A se vedea articolul 3 alineatul (1) litera (b) comun Convențiilor de la Geneva și articolul 4 alineatul (2) litera (c) din Protocolul II.

115 — T-208/11 și T-508/11, EU:T:2014:885, punctul 64.

122. Având în vedere argumentele prezentate Curții de reclamații din procedura principală<sup>116</sup>, considerăm de asemenea, în răspuns la cea de a treia și la cea de a patra întrebare, că prezenta trimitere nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 610/2010 în măsura în care acesta vizează LTTE. În aceste condiții, nu mai este necesar să se analizeze cea de a cincea întrebare.

## Concluzie

123. În lumina tuturor considerațiilor de mai sus, sugerăm Curții să răspundă la întrebările adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

- „Excepția stabilită în jurisprudența care rezultă din Hotărârea din 9 martie 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, se aplică în raport cu cea de a treia ipoteză a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- Nu este incontestabil faptul că, în cazul în care A, B, C și D ar fi contestat în fața Tribunalului validitatea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 610/2010 al Consiliului din 12 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 1285/2009, în măsura în care acest regulament vizează LTTE, acțiunea lor ar fi fost admisibilă. Rezultă că A, B, C și D au avut motive întemeiate să invoce nevaliditatea acestui regulament în fața instanței naționale și să solicite formularea unei cereri de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE.
- Acțiunile forțelor armate pe durata unui conflict armat fără caracter internațional, care sunt reglementate de dreptul internațional umanitar, pot constitui «acte de terorism» în sensul Poziției comune 2001/931/PESC a Consiliului din 27 decembrie 2001 privind aplicarea de măsuri specifice pentru combaterea terorismului și al Regulamentului nr. 2580/2001, interpretate în lumina normelor relevante ale dreptului internațional umanitar și ale dreptului internațional privind combaterea terorismului și luarea de ostatici.
- Prezenta trimitere nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 610/2010, în măsura în care acest regulament vizează Liberation Tigers of Tamil Eelam.”

116 — A se vedea în special punctul 110 din prezentele concluzii.