

E ET F

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

29 juin 2010\*

Dans l'affaire C-550/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberlandesgericht Düsseldorf (Allemagne), par décision du 21 décembre 2009, parvenue à la Cour le 29 décembre 2009, dans la procédure pénale contre

**E,**

**F,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (rapporteur), J.-C. Bonichot, MM<sup>mes</sup> P. Lindh et C. Toader, présidents de

\* Langue de procédure: l'allemand.

chambre, MM. E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, T. von Danwitz et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,  
greffier: M<sup>me</sup> R. Şereş, administrateur,

vu la décision du président de la Cour du 1<sup>er</sup> mars 2010 de soumettre l'affaire à la procédure accélérée conformément aux articles 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et 104 bis, premier alinéa, du règlement de procédure de la Cour,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mai 2010,

considérant les observations présentées:

- pour le Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, par MM. V. Homann et K. Lohse, en qualité d'agents,
  
- pour E, par M<sup>es</sup> F. Hess et A. Nagler, Rechtsanwälte,
  
- pour F, par M<sup>es</sup> B. Eder et A. Pues, Rechtsanwältinnen,
  
- pour le gouvernement français, par M<sup>me</sup> E. Belliard, MM. G. de Bergues et L. Butel, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M<sup>me</sup> Z. Kupcova, MM. E. Finnegan et R. Szostak, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. T. Scharf et M. Konstantinidis, en qualité d'agents,

l'avocat général entendu,

rend le présent

### **Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte, d'une part, sur la validité de l'inscription de l'organisation Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) sur la liste des personnes, des groupes et des entités auxquels s'applique le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344, p. 70), ainsi que, d'autre part, sur l'interprétation des articles 2 et 3 de ce règlement.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale concernant E et F (ci-après, ensemble, les «inculpés»), actuellement en détention préventive en Allemagne, qui sont poursuivis pour des faits présumés d'appartenance à un groupe terroriste à l'étranger et d'infraction aux articles 2 et 3 du règlement n° 2580/2001.

## Le cadre juridique

### *Le droit international*

- 3 À la suite des attaques terroristes commises le 11 septembre 2001 à New York, à Washington et en Pennsylvanie, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté, le 28 septembre 2001, la résolution 1373 (2001).
  
- 4 Le préambule de cette résolution réaffirme «la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme». Il souligne également l'obligation pour les États «de compléter la coopération internationale en prenant des mesures supplémentaires pour prévenir et réprimer sur leur territoire, par tous les moyens licites, le financement et la préparation de tout acte de terrorisme».
  
- 5 Aux termes du point 1 de ladite résolution, le Conseil de sécurité des Nations unies:

«*Décide* que tous les États:

- a) Préviennent et répriment le financement des actes de terrorisme;

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

[...]

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

*Les positions communes 2001/931/PESC et 2002/340/PESC*

- 6 Le 27 décembre 2001, le Conseil de l'Union européenne a adopté la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (JO L 344, p. 93).

7 Aux termes des premier, deuxième et cinquième considérants de ladite position commune:

«(1) Le Conseil européen a déclaré, lors de sa réunion extraordinaire du 21 septembre 2001, que le terrorisme est un véritable défi pour le monde et pour l'Europe et que la lutte contre le terrorisme sera un objectif prioritaire de l'Union européenne.

(2) Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1373 (2001) arrêtant des stratégies pour lutter par tous les moyens contre le terrorisme et, en particulier, contre son financement.

[...]

(5) L'Union européenne devrait prendre des mesures supplémentaires afin de mettre en œuvre la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies.»

8 L'article 1<sup>er</sup> de la position commune 2001/931 comporte, notamment, les dispositions suivantes:

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

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

- des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent,
  
- des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes, groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles.

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

[...]

iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d’un pays ou d’une organisation internationale:

[...]

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

[...]

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

Aux fins du présent paragraphe, on entend par 'autorité compétente', une autorité judiciaire ou, si les autorités judiciaires n'ont aucune compétence en la matière, une autorité compétente équivalente dans ce domaine.

[...]

6. Les noms des personnes et entités reprises sur la liste figurant à l'annexe feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié.»

- 9 Aux termes de l'article 3 de ladite position commune, «[l]a Communauté européenne, agissant dans les limites des pouvoirs que lui confère le traité instituant la Communauté européenne, veille à ce que des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou des services financiers ou autres services connexes ne soient pas, directement ou indirectement, mis à la disposition des personnes, groupes et entités dont la liste figure à l'annexe.»
- 10 Cette même position commune comporte une annexe contenant une «[p]remière liste de personnes, groupes ou entités visés à l'article 1<sup>er</sup> [...]». Sur cette liste ne figure pas le DHKP-C.
- 11 Le contenu de cette annexe a été modifié par la position commune 2002/340/PESC du Conseil, du 2 mai 2002, portant mise à jour de la position commune 2001/931 (JO L 116, p. 75).
- 12 Dans l'annexe de la position commune 2002/340 figure, au point 19 de la rubrique 2, intitulée «Groupes et entités», l'«Armée/Front/Parti révolutionnaire populaire de libération (DHKP/C), [Devrimci Sol (Gauche révolutionnaire), Dev Sol]». Cette organisation a été maintenue sur la liste visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la position commune 2001/931 par des positions communes subséquentes du Conseil et, en dernier lieu, par la décision 2009/1004/PESC du Conseil, du 22 décembre 2009, portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931 (JO L 346, p. 58).

*Le règlement n° 2580/2001*

13 Aux termes des deuxième à cinquième considérants du règlement n° 2580/2001:

- «(2) Le Conseil européen a déclaré que la lutte contre le financement du terrorisme constitue un aspect fondamental de la lutte contre le terrorisme et appelé le Conseil à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre toute forme de financement des activités terroristes.
- (3) Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé, le 28 septembre 2001, que tous les États devraient mettre en œuvre un gel des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent.
- (4) En outre, le Conseil de sécurité a décidé que des mesures devraient être prises pour interdire que des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques soient mis à la disposition de ces personnes et que des services financiers ou d'autres services connexes soient fournis en faveur de ces personnes.
- (5) Une action de la Communauté est nécessaire pour mettre en œuvre les mesures qui relèvent de la PESC décrites dans la position commune 2001/931/PESC.»

14 L'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 2580/2001 dispose que, «[a]ux fins du présent règlement, on entend par:

- 1) 'fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques', les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit [...]

[...]

- 4) 'acte de terrorisme', la définition qui figure à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la position commune 2001/931/PESC;

[...]»

15 L'article 2 du règlement n° 2580/2001 prévoit:

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

- a) tous les fonds détenus par, en possession de ou appartenant à une personne physique ou morale, un groupe ou une entité inclus dans la liste visée au paragraphe 3 [sont gelés];

- b) les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3;

[...]

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

- <sup>16</sup> Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2580/2001, «[i]l est interdit de participer, sciemment et intentionnellement, à des activités ayant pour but ou effet de contourner, directement ou indirectement, l'article 2».
- <sup>17</sup> L'article 9 du règlement n° 2580/2001 dispose que «[c]haque État membre détermine les sanctions qui doivent être imposées en cas de violation du présent règlement».

*Les dispositions relatives à l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001*

- <sup>18</sup> La décision 2001/927/CE du Conseil, du 27 décembre 2001, établissant la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 (JO L 344, p. 83) a adopté une première liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels ledit règlement s'applique. Sur cette première liste ne figure pas le DHKP-C.

- 19 La décision 2002/334/CE du Conseil, du 2 mai 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2001/927 (JO L 116, p. 33) a, à son article 1<sup>er</sup>, actualisé pour la première fois la liste de personnes, de groupes et d'entités auxquels s'applique ledit règlement. Dans cette liste actualisée, figure, au point 10 de la rubrique 2, intitulée «Groupes et entités», l'«Armée/Front/Parti révolutionnaire populaire de libération (DHKP/C), [Devrimci Sol (Gauche révolutionnaire), Dev Sol]».
- 20 L'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 a été maintenue par les dispositions subséquentes suivantes:
- le point 18 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2002/460/CE du Conseil, du 17 juin 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/334 (JO L 160, p. 26);
  - le point 19 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2002/848/CE du Conseil, du 28 octobre 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/460 (JO L 295, p. 12);
  - le point 20 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2002/974/CE du Conseil, du 12 décembre 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/848 (JO L 337, p. 85);
  - le point 20 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2003/480/CE du Conseil, du 27 juin 2003, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/974 (JO L 160, p. 81);

- le point 20 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2003/646/CE du Conseil, du 12 septembre 2003, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2003/480 (JO L 229, p. 22);
  
- le point 21 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2003/902/CE du Conseil, du 22 décembre 2003, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2003/646 (JO L 340, p. 63);
  
- le point 22 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2004/306/CE du Conseil, du 2 avril 2004, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2003/902 (JO L 99, p. 28);
  
- le point 23 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2005/221/PESC du Conseil, du 14 mars 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2004/306 (JO L 69, p. 64);
  
- le point 22 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2005/428/PESC du Conseil, du 6 juin 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/221 (JO L 144, p. 59);
  
- le point 22 de la rubrique 2 de l'annexe de la décision 2005/722/CE du Conseil, du 17 octobre 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/428 (JO L 272, p. 15);

- le point 23 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2005/848/CE du Conseil, du 29 novembre 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/722 (JO L 314, p. 46);
  
  - le point 24 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2005/930/CE du Conseil, du 21 décembre 2005, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/848 (JO L 340, p. 64), et
  
  - le point 25 de la rubrique 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la décision 2006/379/CE du Conseil, du 29 mai 2006, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2005/930 (JO L 144, p. 21).
- 21 Aux termes du troisième point des motifs de la décision 2007/445/CE du Conseil, du 28 juin 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant les décisions 2006/379 et 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58), le Conseil a fourni à l'ensemble des personnes, des groupes et des entités pour lesquels cela a été possible en pratique un exposé des motifs de leur inscription, notamment, sur la liste contenue dans la décision 2006/379.
- 22 Ainsi qu'il ressort des quatrième à sixième points des motifs de la décision 2007/445, par un avis publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 25 avril 2007 (JO C 90, p. 1), le Conseil a informé ces personnes, groupes et entités de son intention de les maintenir sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 ainsi que de la possibilité pour eux de lui adresser, le cas échéant, une demande d'accès à l'exposé des motifs. À la suite d'une révision complète de cette liste, tenant compte des observations et des documents qui lui avaient été soumis, il a conclu que les personnes, les groupes et les entités énumérés dans l'annexe de la décision 2007/445 ont été impliqués dans des actes de terrorisme, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2

et 3, de la position commune 2001/931, qu'une décision a été prise à leur égard par une autorité compétente, au sens du paragraphe 4 de ce même article 1<sup>er</sup>, et qu'ils devraient continuer à faire l'objet des mesures restrictives spécifiques prévues par le règlement n° 2580/2001.

- 23 Aux termes de l'article 3 de la décision 2007/445, «[l]a présente décision prend effet le jour de sa publication». Cette publication est intervenue le 29 juin 2007.
- 24 Dans la liste figurant à l'annexe de ladite décision, qui, ainsi qu'il ressort des articles 1<sup>er</sup> et 2 de celle-ci, remplace, notamment, la liste contenue dans la décision 2006/379, figure, au point 26 de la rubrique 2, intitulée «Groupes et entités», le DHKP-C.
- 25 Cette organisation a été maintenue sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 par des décisions subséquentes du Conseil, notamment par la décision 2007/868/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/445 (JO L 340, p. 100), et par la décision 2008/583/CE du Conseil, du 15 juillet 2008, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2007/868 (JO L 188, p. 21).

### *Le droit national*

- 26 Les infractions à des actes de l'Union tels que le règlement n° 2580/2001 sont passibles de sanctions pénales en vertu de l'article 34, paragraphe 4, de la loi sur le com-

merce extérieur (Außenwirtschaftsgesetz, ci-après l'«AWG»), tant dans sa version du 11 décembre 1996 (BGBl. 1996 I, p. 1850) que dans celle du 26 juin 2006 (BGBl. 2006 I, p. 1386).

### **Les faits à l'origine de la procédure au principal et les questions préjudicielles**

- <sup>27</sup> La procédure pénale concernant les inculpés repose sur un acte de mise en accusation du Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (ci-après le «Generalbundesanwalt»), du 6 octobre 2009, dans lequel il leur est reproché d'avoir été, du 30 août 2002 au 5 novembre 2008, date de leur arrestation, membres du DHKP-C, dont l'objectif est, aux termes de cet acte, le renversement par la lutte armée de l'ordre étatique en Turquie. C'est sur la base de tels faits qu'ils ont été placés en détention préventive.
- <sup>28</sup> Selon l'acte de mise en accusation, pendant toute la durée de leur appartenance au DHKP-C, les inculpés, qui sont chargés de diriger des subdivisions géographiques («Bölge») de cette organisation en Allemagne, ont, dans le cadre de leur mission principale consistant à lui fournir des fonds, organisé les campagnes annuelles de collecte de dons à son profit et transmis les fonds collectés à ses plus hautes instances dirigeantes. En outre, ils auraient joué un rôle déterminant dans l'organisation d'événements et la vente de publications destinées à récolter des fonds pour le DHKP-C et auraient transmis ces fonds à ce dernier. Ils n'auraient pas ignoré que les fonds ainsi collectés visaient, à tout le moins en partie, à financer les activités terroristes du DHKP-C.

29 Au cours de la période visée par l'acte de mise en accusation, les inculpés auraient récolté et transmis au DHKP-C, l'un, au moins 215 809 euros, et l'autre, au moins 105 051 euros.

30 Confronté à des doutes relatifs à la validité de l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 ainsi qu'à l'interprétation dudit règlement, l'Oberlandesgericht Düsseldorf a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'inclusion dans une liste, sur le fondement de l'article 2 du règlement [...] n° 2580/2001 [...], d'une organisation qui n'a pas introduit de recours contre les décisions qui la concernent doit-elle être considérée — compte tenu, le cas échéant, de la procédure modifiée résultant de la décision [...] 2007/445[...] — comme étant effective ('wirksam') dès l'origine également dans le cas où l'inclusion dans la liste s'est faite en méconnaissance de garanties procédurales élémentaires?
  
- 2) Les articles 2 et 3 du règlement [...] n° 2580/2001 [...] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il peut y avoir mise à la disposition, ou concours à la mise à la disposition de personnes morales, de groupes ou d'entités inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, de fonds, d'avoirs financiers et de ressources économiques, ou participation à des activités ayant pour but de contourner l'article 2 de ce même règlement, également dans le cas où le pourvoyeur de ces ressources est lui-même membre de la personne morale, du groupe ou de l'entité en question?
  
- 3) Les articles 2 et 3 du règlement [...] n° 2580/2001 [...] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il peut y avoir mise à la disposition, ou concours à la mise à la disposition de personnes morales, de groupes ou d'entités inclus dans la liste visée à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, de fonds, d'avoirs financiers et

de ressources économiques, ou participation à des activités ayant pour but de contourner l'article 2 de ce même règlement, également dans le cas où les avoirs financiers destinés à la personne morale, au groupe ou à l'entité en question sont déjà accessibles (ne serait-ce qu'indirectement) à celle-ci ou à celui-ci?»

### **La procédure devant la Cour**

- 31 La demande de décision préjudicielle a été notifiée le 1<sup>er</sup> février 2010 aux parties intéressées, lesquelles se sont vu accorder, pour le dépôt d'observations écrites, un délai expirant entre le 15 et le 21 avril 2010. La juridiction de renvoi et ces parties ont, lors de cette notification, été informées de la décision de la Cour d'accorder à la présente demande de décision préjudicielle un traitement prioritaire.
- 32 Par acte séparé daté du 5 février 2010 et parvenu au greffe de la Cour le 11 février suivant, la juridiction de renvoi a demandé à la Cour de soumettre la présente demande de décision préjudicielle à la procédure accélérée. À l'appui de sa demande, elle a indiqué que, par une ordonnance du 15 janvier 2010, elle a ouvert la procédure pénale à l'encontre des inculpés et fixé les audiences pour la période allant du 11 mars au 31 août 2010. Elle a fait valoir que, eu égard à la durée prévisible de cette procédure pénale et à l'importance des questions préjudicielles pour l'affaire au principal, il existe une urgence extraordinaire à statuer sur ces questions.
- 33 Par ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2010, le président de la Cour a décidé de soumettre la présente demande de décision préjudicielle à la procédure accélérée.

## **Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle**

- 34 E conteste la recevabilité de la demande de décision préjudicielle en excipant de la composition prétendument irrégulière de la chambre de la juridiction de renvoi qui a adressé cette demande à la Cour.
- 35 À cet égard, il convient de relever que, pour autant qu'une décision de renvoi émane d'une juridiction au sens de l'article 267 TFUE, il n'appartient pas, en principe, à la Cour de vérifier si cette décision a été prise en conformité avec les règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires.
- 36 Il s'ensuit que la demande de décision préjudicielle est recevable.

## **Sur les questions préjudicielles**

### *Sur la première question*

- 37 Par sa première question, la juridiction de renvoi vise à savoir, en substance, si l'inscription, sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, du DHKP-C, que ce dernier n'a pas contestée par la voie juridictionnelle, doit être considérée comme ayant produit des effets dès l'origine en dépit du fait que cette inscription a, initialement, été opérée en méconnaissance de garanties procédurales élémentaires.

- 38 Il ressort des indications figurant dans la demande de décision préjudicielle que, parmi ces garanties, la juridiction de renvoi vise, en particulier, l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE. Les doutes qu'elle éprouve, au vu des objections émises par les inculpés, au sujet de la validité de ladite inscription au regard de cette obligation résultent des arrêts par lesquels le Tribunal a invalidé l'inscription de plusieurs personnes, groupes ou entités sur ladite liste aux motifs, notamment, que le Conseil n'avait, dans les décisions attaquées, pas motivé ces différentes inscriptions et qu'un contrôle juridictionnel au fond était dès lors impossible (arrêts du Tribunal du 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil, T-228/02, Rec. p. II-4665; du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03; Al-Aqsa/Conseil, T-327/03; du 3 avril 2008, PKK/Conseil, T-229/02, ainsi que Kongra-Gel e.a./Conseil, T-253/04).
- 39 La juridiction de renvoi se demande, dans ce contexte, si, en dépit du fait que le DHKP-C n'a pas demandé l'annulation de son inscription sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, il y a lieu de conclure, par identité de motifs, à l'invalidité des décisions du Conseil en tant que celles-ci ont inscrit, puis maintenu, cette organisation sur cette liste.
- 40 Elle s'interroge ensuite sur l'incidence de la décision 2007/445, eu égard à l'allégation, contenue dans l'acte de mise en accusation, selon laquelle l'inscription du DHKP-C sur ladite liste aurait, en tout état de cause, été validée de manière rétroactive grâce à la procédure suivie par le Conseil aux fins de l'adoption de cette décision, au cours de laquelle ont été exposés les motifs de cette inscription.
- 41 Ainsi, la première question vise à un examen, au regard de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE, de la validité de l'inscription du DHKP-C et du maintien de celle-ci sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, résultant des dispositions, identifiées au point 20 du présent arrêt, qui couvrent successivement la période comprise entre le 30 août 2002, date du point de départ de l'inculpation visée dans l'acte de mise en accusation, et le 28 juin 2007, date corres-

pendant à la veille du jour de la prise d'effet de la décision 2007/445 (ci-après l'«inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 durant la période antérieure au 29 juin 2007»).

- 42 En revanche, ainsi qu'en conviennent l'ensemble des parties ayant présenté des observations à la Cour, à l'exception de F, cette première question ne concerne pas la validité de l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, qui résulte de la décision 2007/445 et des décisions subséquentes du Conseil mentionnées au point 25 du présent arrêt. Contrairement à la position défendue par F, elle ne porte pas davantage sur la validité du règlement n° 2580/2001.
- 43 À titre liminaire, il convient d'insister sur le fait que, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission* (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351), qui concernait une mesure de gel des avoirs des requérants, les dispositions dont la validité est soumise à examen dans la présente demande de décision préjudicielle sont invoquées au soutien d'accusations relatives à une violation du règlement n° 2580/2001, laquelle est passible, selon le droit national applicable, de sanctions pénales privatives de liberté.
- 44 Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que l'Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec le traité FUE et les principes généraux du droit. Ledit traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, points 38 et 40, ainsi que *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, précité, point 281).

- 45 Il s'ensuit que toute partie a le droit, dans le contexte d'une procédure nationale, de faire valoir, devant la juridiction saisie, l'invalidité de dispositions contenues dans des actes de l'Union, qui servent de fondement à une décision ou à un acte national pris à son encontre, et d'amener ladite juridiction, qui n'est pas compétente pour constater elle-même une telle invalidité, à interroger à cet égard la Cour par la voie d'une question préjudicielle (voir, en ce sens, arrêts du 15 février 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, Rec. p. I-1197, point 35, et *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*, précité, point 40).
- 46 La reconnaissance de ce droit présuppose toutefois que cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre ces dispositions, dont elle subit les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf*, C-188/92, Rec. p. I-833, point 23, et *Nachi Europe*, précité, point 36).
- 47 Dans l'affaire au principal, l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 durant la période antérieure au 29 juin 2007, combinée à ce règlement, contribue, sur la base de l'article 34, paragraphe 4, de l'AWG, à fonder l'acte de mise en accusation dont font l'objet les inculpés, pour ladite période.
- 48 Il convient dès lors de vérifier si un recours en annulation introduit par ces derniers à l'encontre d'une telle inscription aurait été sans aucun doute recevable (voir, en ce sens, arrêt du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia*, C-343/07, Rec. p. I-5491, point 40).
- 49 À cet égard, il y a lieu d'observer que les inculpés ne font pas l'objet de cette inscription, cette dernière ne visant, en effet, que le DHKP-C. Du reste, la demande de décision préjudicielle ne comporte aucune indication de nature à établir que la position

occupée par les inculpés au sein du DHKP-C leur eût conféré le pouvoir de représenter cette organisation dans le cadre d'un recours en annulation introduit devant le juge de l'Union.

- 50 Par ailleurs, il ne saurait être considéré que les inculpés étaient sans aucun doute «directement et individuellement concernés» par l'inscription en cause, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, applicable durant la période concernée.
- 51 En effet, cette inscription revêt, à l'instar du règlement n° 2580/2001, une portée générale. Elle contribue, en combinaison avec ce dernier, à imposer à un nombre indéterminé de personnes le respect de mesures restrictives spécifiques à l'encontre du DHKP-C (voir, par analogie, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/ Conseil et Commission, précité, points 241 à 244).
- 52 Il s'ensuit que, ainsi que l'indique la juridiction de renvoi, les inculpés n'étaient, à la différence du DHKP-C, pas indéniablement recevables à agir en annulation, sur le fondement de l'article 230 CE, à l'encontre de ladite inscription.
- 53 Quant à l'appréciation, au regard de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE, de la validité des dispositions identifiées au point 20 du présent arrêt, il y a lieu de relever que ladite obligation est applicable à une inscription telle que celle en cause au principal, ce qui n'a d'ailleurs été mis en doute par aucune des parties qui sont intervenues dans la procédure devant la Cour.

- 54 Cette obligation a pour but de permettre, d'une part, aux intéressés de connaître les justifications de la disposition prise aux fins d'en apprécier le bien-fondé et, d'autre part, à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêts du 23 février 2006, *Atzeni e.a.*, C-346/03 et C-529/03, Rec. p. I-1875, point 73, ainsi que du 1<sup>er</sup> octobre 2009, *Commission/Conseil*, C-370/07, Rec. p. I-8917, point 37).
- 55 En l'occurrence, ainsi que le Conseil l'a confirmé lors de l'audience, aucune des dispositions mentionnées au point 20 du présent arrêt n'a été assortie d'une motivation sur les conditions légales d'application du règlement n° 2580/2001 au DHKP-C, en particulier sur l'existence d'une décision prise par une autorité compétente, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la position commune 2001/931, ainsi que d'un exposé des raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles le Conseil a considéré que l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 était ou demeurerait justifiée.
- 56 Les inculpés se voient dès lors privés des indications nécessaires pour vérifier le bien-fondé de l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement durant la période antérieure au 29 juin 2007, en particulier l'exactitude et la pertinence des éléments ayant conduit à cette inscription, et ce alors même que celle-ci concourt au fondement de l'acte de mise en accusation dont ils font l'objet. Lors de l'audience, le Conseil a reconnu que le droit de connaître les éléments de justification d'une telle inscription s'étend auxdits inculpés.
- 57 L'absence de motivation dont a été entachée ladite inscription est également de nature à mettre en échec un contrôle juridictionnel adéquat de sa légalité au fond, visant, notamment, à la vérification des faits ainsi que des éléments de preuve et d'information invoqués à son soutien. Or, ainsi que l'a souligné F lors de l'audience, la possibilité d'un tel contrôle s'avère indispensable pour permettre d'assurer un juste équilibre entre les exigences de la lutte contre le terrorisme international et la protection des libertés et des droits fondamentaux.

- 58 Le Generalbundesanwalt considère néanmoins que, pour autant que l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 n'aurait pas été valablement effectuée durant la période antérieure au 29 juin 2007, ladite inscription a, en tout état de cause, été validée de manière rétroactive en raison de la procédure suivie pour l'adoption de la décision 2007/445, au cours de laquelle un exposé des motifs de cette inscription a été fourni.
- 59 Toutefois, à supposer même que, en adoptant la décision 2007/445, le Conseil ait entendu remédier à l'absence de motivation de l'inscription en cause pour la période antérieure au 29 juin 2007, cette décision ne saurait en aucun cas contribuer à fonder, en interaction avec l'article 34, paragraphe 4, de l'AWG, une condamnation pénale pour des faits se rapportant à ladite période et ce, sous peine de méconnaître le principe de non-rétroactivité des dispositions susceptibles d'asseoir une condamnation de cette nature (voir, par analogie, arrêts du 10 juillet 1984, Kirk, 63/83, Rec. p. 2689, points 21 et 22; du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 44, ainsi que du 3 mai 2005, Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 et C-403/02, Rec. p. I-3565, points 74 à 78).
- 60 En effet, si la décision 2007/445 pouvait, aux fins de la procédure au principal, fournir un exposé des motifs au soutien des décisions identifiées au point 20 du présent arrêt, invalides au cours de la période antérieure au 29 juin 2007, elle contribuerait, en réalité, à fonder une condamnation pénale pour des faits commis pendant ladite période, alors qu'elle n'existait pas au cours de celle-ci.
- 61 Dans ces conditions, il incombe à la juridiction nationale de laisser inappliquées, dans le contexte de la procédure au principal, les dispositions mentionnées au point 20 du présent arrêt, lesquelles ne sauraient, par conséquent, contribuer à fonder des poursuites pénales à l'encontre des inculpés, s'agissant de la période antérieure au 29 juin 2007.

- 62 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'inscription du DHKP-C sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 est invalide et, partant, ne peut pas contribuer à fonder une condamnation pénale liée à une violation alléguée de ce règlement, en ce qui concerne la période antérieure au 29 juin 2007.

*Sur les deuxième et troisième questions*

- 63 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les articles 2 et 3 du règlement n° 2580/2001 doivent être interprétés en ce sens qu'ils visent la transmission à une personne morale, à un groupe ou à une entité figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, par un membre de cette personne morale, de ce groupe ou de cette entité, de fonds, d'autres avoirs financiers ou de ressources économiques collectés ou obtenus auprès de personnes extérieures.
- 64 Au vu des indications figurant dans la demande de décision préjudicielle, ces deux questions visent à savoir si des actes tels que ceux par lesquels les inculpés ont, en leur qualité de membres du DHKP-C, transmis à celui-ci, plus précisément à ses plus hautes instances dirigeantes, les fonds obtenus de tierces personnes dans le cadre de campagnes annuelles de collecte de dons, de manifestations et de ventes de publications, impliquent que ces fonds ont été mis à la disposition de cette organisation, au sens du règlement n° 2580/2001.
- 65 À cet égard, il convient de relever d'emblée, à l'instar du gouvernement français, que rien, dans le libellé des articles 2 et 3 de ce règlement, ne permet de supposer que ces dispositions ne s'appliquent pas à des actes de cette nature.

- 66 Au contraire, l'interdiction formulée à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2580/2001 est libellée de manière particulièrement large (voir, par analogie, arrêt du 11 octobre 2007, Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Rec. p. I-8361, point 50).
- 67 L'expression «mis [...] à la disposition» revêt une acception large, englobant tout acte dont l'accomplissement est nécessaire pour permettre à une personne, à un groupe ou à une entité figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, d'obtenir effectivement le pouvoir de disposer pleinement des fonds, des autres avoirs financiers ou des ressources économiques concernés (voir, par analogie, arrêt Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, précité, point 51).
- 68 Pareille acception est indépendante de l'existence, ou non, de relations entre l'auteur et le destinataire de l'acte de mise à disposition en cause. Ainsi que l'a fait valoir le Generalbundesanwalt, et contrairement à la position défendue par F, le règlement n° 2580/2001 ne comporte, dans ses différentes versions linguistiques, aucun élément qui exclurait de cette acception la transmission de fonds par un membre d'une organisation figurant sur ladite liste à cette organisation en tant que telle.
- 69 La notion de «fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques», au sens du règlement n° 2580/2001, revêt également, en vertu de la définition qui en est donnée à l'article 1<sup>er</sup>, point 1, dudit règlement, un sens large, qui couvre les avoirs de toute nature, acquis par quelque moyen que ce soit. Il est sans importance, à cet égard, qu'il s'agisse d'avoirs propres ou d'avoirs collectés ou obtenus auprès de tierces personnes.
- 70 Il importe d'ajouter que, aux fins de l'interprétation du règlement n° 2580/2001, il y a lieu de tenir compte du texte et de l'objet de la position commune 2001/931, que ce règlement, selon son cinquième considérant, vise à mettre en œuvre.

- 71 Or, l'interdiction énoncée à l'article 3 de cette position commune est formulée en des termes tout aussi généraux que ceux employés à l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2580/2001. Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de cette position commune, auquel renvoie l'article 1<sup>er</sup>, point 4, de ce règlement, confère une signification large à la notion d'«acte de terrorisme», qui englobe, aux termes de son point iii), sous k), «toute forme de financement» des activités d'un groupe terroriste.
- 72 Ainsi que l'a fait valoir la Commission européenne, l'interprétation du règlement n° 2580/2001 implique, en outre, de tenir compte des termes et de l'objet de la résolution 1373 (2001), à laquelle renvoie le troisième considérant de ce règlement (voir, par analogie, arrêt Möllendorf et Möllendorf-Niehuus, précité, point 54, ainsi que du 29 avril 2010, M e.a., C-340/08, Rec. p. I-3913, point 45).
- 73 Or, le point 1 de ladite résolution énonce, sous d), une interdiction généralisée de mettre, notamment, des fonds à la disposition de personnes ou d'entités impliquées dans la commission, ou dans des tentatives de commission, d'actes de terrorisme. Le point 1, sous b), de cette même résolution prévoit par ailleurs que les États «[é]rigent en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme».
- 74 Le libellé large et non équivoque des dispositions visées aux points 71 et 73 du présent arrêt confirme que l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2580/2001 englobe des actes tels que ceux visés par les deuxième et troisième questions.

- 75 Ainsi que l'a fait valoir la Commission, l'analyse qui précède n'est pas remise en cause par l'allégation des inculpés selon laquelle, une fois en leur possession, les fonds en cause auraient été déjà accessibles, indirectement, au DHKP-C, si bien que leur transmission ultérieure aux instances dirigeantes de cette organisation n'aurait pas consisté à les mettre à la disposition de cette dernière, au sens du règlement n° 2580/2001.
- 76 En effet, eu égard, notamment, à la structure du DHKP-C, lequel, ainsi que le Generalbundesanwalt l'a exposé lors de l'audience, est composé d'organes centraux de direction et de quatre divisions principales, elles-mêmes composées de subdivisions nationales, régionales et locales, la détention, par des membres de cette organisation, de fonds reçus de personnes extérieures ne suffit pas pour considérer que les instances dirigeantes qui incarnent ladite organisation, mentionnée comme telle sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001, disposent, elles-mêmes, desdits fonds. En l'occurrence, la transmission de ces mêmes fonds auxdites instances a été nécessaire pour que le DHKP-C acquière effectivement le pouvoir, qu'il n'avait pas jusque-là, de disposer pleinement de ceux-ci aux fins de la réalisation de ses objectifs.
- 77 Quant à la circonstance, alléguée par les inculpés, qu'il ne serait pas établi que les fonds qu'ils ont transmis ont été effectivement utilisés par le DHKP-C pour financer des activités terroristes, il importe de souligner que tant la définition contenue à l'article 1<sup>er</sup>, point 1, du règlement n° 2580/2001 que les termes de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de celui-ci la privent de pertinence. Des fonds mis à la disposition d'une organisation figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement emportent, par eux-mêmes, un risque de détournement pour soutenir de telles activités (voir, par analogie, arrêt M e.a., précité, point 57). Une telle mise à disposition est dès lors visée par l'interdiction énoncée audit article 2, paragraphe 1, sous b), et est passible des sanctions pénales prévues par le droit national applicable, indépendamment de la preuve que lesdits fonds ont été effectivement utilisés par l'organisation en cause pour des activités de cette nature.

- 78 Dans ses observations déposées devant la Cour, F soutient encore que le fait que, à la différence de la résolution 1373 (2001), ni la position commune 2001/931 ni le règlement n° 2580/2001 ne visent la collecte de fonds au bénéfice d'une personne, d'un groupe ou d'une entité figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement traduit l'intention du législateur de l'Union d'exclure ce type d'acte du champ d'application dudit règlement.
- 79 Toutefois, ainsi qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle, et comme l'a confirmé le Generalbundesanwalt lors de l'audience, l'acte de mise en accusation vise non pas l'activité de collecte de fonds comme telle, mais la transmission des recettes de cette activité à l'organisation dont les inculpés sont membres.
- 80 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2580/2001 doit être interprété en ce sens qu'il vise la transmission à une personne morale, à un groupe ou à une entité figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, par un membre de cette personne morale, de ce groupe ou de cette entité, de fonds, d'autres avoirs financiers ou de ressources économiques collectés ou obtenus auprès de personnes extérieures.

## **Sur les dépens**

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

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

- 1) **L'inscription du Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, est invalide et, partant, ne peut pas contribuer à fonder une condamnation pénale liée à une violation alléguée de ce règlement, en ce qui concerne la période antérieure au 29 juin 2007.**
  
- 2) **L'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2580/2001 doit être interprété en ce sens qu'il vise la transmission à une personne morale, à un groupe ou à une entité figurant sur la liste prévue à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, par un membre de cette personne morale, de ce groupe ou de cette entité, de fonds, d'autres avoirs financiers ou de ressources économiques collectés ou obtenus auprès de personnes extérieures.**

Signatures