CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 258.174 du 7 décembre 2023

A. 238.847/XV-5401

En cause : **l'organisation internationale EURASIAN DEVELOPMENT BANK**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Bruno LEBRUN
et Cédric ALTER, avocats,
chaussée de La Hulpe, 187
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 avril 2023, l'organisation internationale Eurasian Development Bank demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de refus de libérer les fonds et titres [lui] appartenant au sein du système Euroclear, prise par l'État belge, SPF Finances, administration générale de la trésorerie […] le 26 janvier 2023 et qui lui a été communiquée le 7 février 2023 sur le fondement de l'article 6*ter*, § 5 du Règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 26 octobre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 28 novembre 2023 et ont été informées qu'eu égard à l'intérêt de l'affaire, celle-ci allait être traitée par une chambre composée de trois membres. Le rapport était joint à cette ordonnance.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[es] Bruno Lebrun, Cédric Alter et François Viseur, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M. Pierre Bailly, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Esther Rombaux, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une organisation internationale créée par un traité conclu initialement entre la Fédération de Russie et la République du Kazakhstan le 12 janvier 2006. La République d'Arménie et la République du Tadjikistan sont devenues membres de cette organisation en 2009, la République du Bélarus en 2010, et la République kirghize en 2011. Elle a pour but de promouvoir l'établissement et le développement de l'économie de marché des États membres, leur croissance économique et l'expansion des relations commerciales et économiques entre eux par le biais de l'activité d'investissement.

2. Le 10 avril 2018, la partie requérante conclut une convention de compte de titres avec le dépositaire national de titres russe, le National Settlement Depository (NSD). Elle expose qu'« [e]n vertu de cet accord, [elle] détient, par l'intermédiaire de NSD, des fonds et des titres auprès d'Euroclear Bank SA […], l'un des deux dépositaires centraux internationaux de titres […], spécialisé dans le règlement/livraison pour les obligations, actions et fonds d'investissement et situé à Bruxelles ».

3. Le 25 février 2022, selon la partie requérante, Euroclear aurait pris la décision de geler, avec effet immédiat, « l'ensemble des fonds détenus par des entreprises ou ressortissants russes via NSD, sans distinction aucune, en ce compris ceux détenus par NSD pour le compte de ses clients dont la requérante ».

4. Le 3 juin 2022, NSD est intégré à la liste figurant à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022.

5. Le 6 octobre 2022, le paragraphe 5 de l'article 6*ter* du règlement (UE) n° 269/2014, précité, est adopté. Il permet aux autorités compétentes des États membres d'« autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés appartenant à [NSD] dans des conditions qu'elles jugent appropriées et après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont nécessaires pour mettre fin, au plus tard le 7 janvier 2023, aux opérations, contrats ou autres accords conclus avec cette entité ou impliquant cette entité d'une quelconque autre manière avant le 3 juin 2022 ».

6. Par un courrier du 16 décembre 2022, la partie requérante s'adresse à l'Administration générale de la Trésorerie afin d'obtenir l'autorisation visée à l'article 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014.

7. Le 22 décembre 2022, l'Administration générale de la Trésorerie publie les « Conditions générales pour l'application de l'article 6*ter*, paragraphe 5 du Règlement (UE) n° 269/2014 […] ».

8. Le 7 janvier 2023, la partie requérante introduit auprès de l'Administration générale de la Trésorerie une requête en libération de fonds sur la base de cet article 6*ter*, § 5, « conformément aux "conditions générales" de [l']administration du 22 décembre 2022 ».

9. Par une décision du 26 janvier 2023, notifiée par un courrier électronique du 7 février 2023, l'Administration générale de la Trésorerie refuse cette demande pour les motifs suivants :

« Vu l'article 2 du Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 […] ;

Vu les avis de la Commission européenne ainsi que les Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives qui précisent les critères à prendre en considération pour déterminer le contrôle d'une entité ;

Étant donné que, selon les dernières informations vérifiables dont nous disposons, le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration de EDB comprennent des membres appartenant à la Fédération de Russie et ayant ou ayant eu des fonctions au sein du Gouvernement de la Fédération de Russie ;

Étant donné que ces personnes ont le droit d'exercer une influence dominante sur la personne morale ;

L'Administration générale de la Trésorerie confirme que les fonds appartenant à EDB auprès d'Euroclear doivent rester gelés sur base de l'article 2 dudit règlement 269/2014 tant que l'entité n'a pas démontré qu'elle n'est en fait pas contrôlée par une personne ou une entité désignée ou visée par les sanctions ;

[…] » .

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Perte d'objet

Par une décision du 10 novembre 2023, la partie adverse a retiré l'acte attaqué. Cette décision de retrait a été déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 13 novembre 2023. L'acte attaqué est une décision négative dont la partie requérante est la seule destinataire et elle n'a pas d'intérêt à contester son retrait.

Lors de l'audience du 28 novembre 2023, la partie requérante a indiqué que, pour des raisons de sécurité juridique, elle estimait que l'acte attaqué devait être annulé nonobstant son retrait. Elle s'est référée, à cet égard, à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle celui-ci peut s'opposer à un désistement.

Un désistement n'est pas comparable au retrait d'un acte attaqué. Une décision de retrait a la même portée qu'un arrêt d'annulation, dès lors qu'elle a pour conséquence de faire disparaître rétroactivement la décision retirée de l'ordonnancement juridique. En d'autres termes, le retrait d'un acte administratif a pour conséquence que ce dernier est censé n'avoir jamais existé.

Cette circonstance prive le recours de son objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer.

V. Application de l'article 30, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Lorsque le Conseil d'État est saisi d'une demande de suspension et d'une requête en annulation, et que, au cours de la procédure de suspension, le requérant se désiste, ou lorsque l'acte attaqué est retiré de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer, le Conseil d'État peut se prononcer par un seul et même arrêt sur la demande de suspension et sur la requête en annulation sans qu'il y ait lieu d'introduire une demande de poursuite de la procédure, et la taxe y afférente n'est pas due ».

En l'espèce, il convient de faire application de cette disposition et de constater que la requête en annulation et, partant, la demande de suspension, sont devenues sans objet.

VI. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse.

La disparition de l'acte attaqué, conséquence de son retrait, constitue une forme de succédané d'une annulation contentieuse, de sorte que la partie requérante doivent être considérée comme ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'il y a lieu de faire droit à sa demande d'indemnité de procédure.

Le retrait de l'acte attaqué justifie que les autres dépens soient également mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Il n'y a plus lieu de statuer tant sur la demande de suspension que sur la requête en annulation.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 décembre 2023, par la XV^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly