

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 261.015 du 11 octobre 2024

A. 242.034/VI-22.940

En cause : **la société de droit chypriote**
GPB Financial Services Limited,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique BOGAERT et
Thierry BONTINCK, avocats,
avenue Louise 81
1050 Bruxelles,
et ayant également pour conseil
M^e François VISEUR, avocat,

contre :

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

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 29 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de l'administration de la trésorerie du 28 février 2024 (réf. PID : 18281), notifiée à la partie requérante le 29 février 2024 ».

Par une requête introduite le 4 octobre 2024, la partie requérante sollicite « des mesures provisoires à l'encontre de l'État belge, administration générale de la trésorerie dans le cadre d'une procédure en application de l'article 17, § 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dans le cadre de la procédure en annulation introduite le 29 mai 2024 contre la décision de l'administration de la trésorerie du 28 février 2024 (réf. PID : 18281), notifiée à la partie requérante le 29 février 2024 ».

II. Procédure

Les contributions et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le mémoire en réponse a été régulièrement été déposé.

Par une ordonnance du 7 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2024.

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

M. Xavier Close, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Dominique Bogaert et François Viseur, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M. Éric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, 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

A. Cadre juridique

1. À la suite de la violation, par la Fédération de Russie, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le Conseil de l'Union européenne a décidé, sur le fondement de l'article 29 du traité sur l'Union européenne, d'imposer « des restrictions des déplacements et un gel des avoirs [...] à l'encontre des personnes responsables d'actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine [...] et à l'encontre des personnes ou entités qui leur sont associées ».

À cet effet, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 17 mars 2014, une décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Il a également adopté, le même jour, sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement (UE) n° 269/2014

concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Ce règlement a été complété et modifié à de multiples reprises depuis 2014.

Les articles 2 et 3 de ce règlement énoncent ce qui suit, dans leur version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué :

« Article 2

1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou à des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leurs sont associés énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leurs sont associés possèdent, détiennent ou contrôlent.
2. Aucuns fonds ni ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leurs sont associés énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit.

Article 3

1. L'annexe I comprend :
 - a) les personnes physiques responsables d'actions ou de politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, ou la stabilité ou la sécurité de l'Ukraine, ou qui font obstruction à l'action d'organisations internationales en Ukraine, les personnes physiques qui soutiennent ou mettent en œuvre de telles actions ou politiques ;
 - b) les personnes morales, entités ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier à des actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ;
 - c) les personnes morales, entités ou organismes de Crimée ou de Sébastopol dont la propriété a été transférée en violation du droit ukrainien, ou les personnes morales, entités ou organismes qui ont bénéficié d'un tel transfert ;
 - d) les personnes physiques ou morales, entité ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée ou de la déstabilisation de l'Ukraine, ou qui tirent avantage de ces décideurs ;
 - e) les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui réalisent des transactions avec les groupes séparatistes dans la région du Donbass en Ukraine ;
 - f) les personnes physiques ou morales, les entités ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, ou qui tirent avantage de ce gouvernement ; ou
 - g) les femmes et hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie et les membres de leur famille proche ou d'autres personnes physiques, qui en tirent avantage, ou les femmes et hommes d'affaires, les personnes morales, les entités ou les organismes ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine ; ou
 - h) les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes :

- i) qui facilitent les violations de l'interdiction de contournement des dispositions du présent règlement, ou des règlements (UE) n° 692/2014, (UE) n° 833/2014 ou (UE) 2022/263 du Conseil, ou des décisions 2014/145/PESC, 2014/386/PESC, 2014/512/PESC ou (PESC) 2022/266 du Conseil ; ou
- ii) qui mettent en échec d'une autre manière ces dispositions de façon significative ; ou
- i) personnes morales, entités ou organismes exerçant des activités dans le secteur russe des technologies de l'information titulaires d'une licence délivrée par le Centre d'octroi de licences, de certification et de protection des secrets d'État du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB) ou d'une licence "armes et équipements militaires" délivrée par le ministère russe de l'industrie et du commerce ; ou
- j) les entités établies en Russie, précédemment détenues ou contrôlées par des entités établies dans l'Union, dont la propriété ou le contrôle a été obligatoirement transféré par le gouvernement de la Fédération de Russie par voie législative ou réglementaire, par un autre instrument législatif ou par une autre action d'une autorité publique russe, ou les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui ont bénéficié d'un tel transfert, et les personnes physiques qui ont été nommées au sein des organes directeurs de ces entités en Russie sans le consentement des entités de l'Union qui les détenaient ou contrôlaient auparavant, ainsi que les personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés.

1 *bis*. Si des personnes physiques inscrites sur la liste figurant à l'annexe I décèdent pendant la période d'application des mesures restrictives, le Conseil peut maintenir le nom des personnes décédées sur cette liste si leur radiation risque de compromettre les objectifs des mesures restrictives de l'Union en raison de la probabilité que les avoirs concernés serviraient autrement au financement de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ou d'autres actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

2. L'annexe I contient les motifs de l'inscription sur la liste des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes concernés.

3. L'annexe I contient, si elles sont disponibles, les informations qui sont nécessaires à l'identification des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes concernés. En ce qui concerne les personnes physiques, ces informations peuvent comprendre les nom et prénoms, y compris les pseudonymes, la date et le lieu de naissance, la nationalité ; les numéros du passeport et de la carte d'identité, le sexe, l'adresse, si elle est connue, la fonction ou la profession. En ce qui concerne les personnes morales, les entités et les organismes, ces informations peuvent comprendre la dénomination, le lieu et la date d'enregistrement, le numéro d'enregistrement et l'adresse professionnelle ».

Le « gel de fonds » imposé par l'article 2 du règlement précité est défini par l'article 1^{er} comme étant « toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à ceux-ci qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuilles ».

Le « gel des ressources économiques » est quant à lui défini comme étant « toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques afin

d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque manière que ce soit, et notamment, mais pas exclusivement, leur vente, leur location ou leur mise sous hypothèque ».

2. Les articles 4 à 7 du règlement (UE) n° 269/2014 consacrent des exceptions et des dérogations au gel des « fonds et ressources économiques » des personnes reprises dans la liste de l'annexe I.

Ces articles énoncent par ailleurs que les dérogations à l'article 2 sont accordées par « les autorités compétentes d'un État membre ».

À cet égard, l'article 16.1 du règlement charge les États membres de désigner « les autorités compétentes visées dans le [...] règlement ».

3. En droit interne belge, l'article 2 de la loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entité énonce que le Roi « peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre les mesures d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre : - des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 25, 28 et 29 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité de fonctionnement de l'Union européenne [...] ».

Sur le fondement de cette disposition a été adopté l'arrêté royal du 12 décembre 2023 désignant l'autorité compétente concernant les missions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière, conformément à l'article 2 de la loi du 3 mai 2013 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités.

L'article 2 de cet arrêté royal, entré en vigueur le 18 décembre 2023, est rédigé comme il suit :

« L'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances est l'autorité compétente, au sens des dispositions européennes relatives aux mesures restrictives, pour les missions qui lui sont confiées par ces dispositions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière.

Le ministre qui a les finances dans ses attributions ou son délégué décide, en application des dispositions européennes relatives aux mesures restrictives, de l'autorisation ou du refus de toute demande :

1° de dérogation ;

2° de mise à disposition ou du déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ;

3° de transaction ;

4° de toute autre décision dans le cadre visé à l'alinéa 1^{er}.

Le présent article ne porte pas préjudice aux pouvoirs accordés aux autres administrations, institutions et autorités par d'autres dispositions légales ou réglementaires, en particulier les pouvoirs des Communautés et Régions, des officiers et agents de la police judiciaire ou administrative et des agents de l'Administration générale des Douanes et Accises du Service public fédéral Finances ».

B. Antécédents

4. La requérante est une personne morale de droit chypriote fournissant des services d'investissements sous licence délivrée par l'agence chypriote de régulation des institutions financières.

Elle indique être propriétaire de « cash » détenu sur un compte ouvert auprès de la société de droit russe National Settlement Depository, en abrégé « NSD », qui a elle-même déposé cet avoir sur un de ses comptes auprès de la société Euroclear, dont le siège social est situé à Bruxelles.

5. Depuis l'entrée en vigueur, le 3 juin 2022, d'un règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022, la société NSD figure au numéro 101 de l'annexe I, rubrique « entités », du règlement (UE) n° 269/2014.

Cette intégration dans la liste des entités visées par l'article 2 du règlement a notamment pour effet le gel de l'ensemble des avoirs détenus par cette société en dépôt auprès de la société Euroclear.

6. Le 6 octobre 2022, le règlement (UE) 2022/1905 du Conseil apporte certaines modifications au règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Notamment, un paragraphe 5 est inséré dans l'article 6^{ter} du règlement (UE) n° 269/2014, rédigé comme suit :

« Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés appartenant à l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I sous le numéro 101, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de cette entité, 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 ».

7. Le 24 octobre 2022, la requérante sollicite de la partie adverse qu'elle lui communique des informations relatives à la procédure de libération de fonds gelés en application des sanctions européennes contre la Russie.

La partie adverse répond à cette demande le jour même.

8. Le 17 novembre 2022, la requérante introduit auprès de la partie adverse une demande de dérogation visant le déblocage de ses avoirs *cash* détenus par la société NSD, sur le fondement des articles 5, § 1^{er}, c) et 6 du règlement (UE) n° 269/2014.

Selon les explications qu'en donne la requérante, cette demande de dérogation visait notamment à obtenir « le dégel du *cash* de GPB FS » et « le transfert du *cash* de GPB FS sur un compte ouvert au nom de GPB FS auprès la banque luxembourgeoise, Bank GPB International S.A. ».

9. Le 28 novembre 2022, la requérante introduit auprès de la partie adverse une demande de dérogation visant au dégel des avoirs de l'un de ses clients, également détenus par la société NSD.

10. Le 19 décembre 2022, la requérante complète sa demande du 17 novembre 2022 par de nouvelles pièces.

11. Le 20 décembre 2022, la requérante introduit une troisième demande de dérogation, fondée sur les articles 5, § 1^{er}, c) et 6 du règlement (UE) n° 269/2014, visant au dégel de titres de quatre autres clients, détenus par la société NSD.

Le même jour, elle communique à la partie adverse des informations complémentaires utiles au traitement de sa demande du 28 novembre 2022.

12. Par un courriel du 22 décembre 2022, la partie adverse communique à la requérante la version anglaise de la présentation des « conditions appropriées » décidées par l'administration générale du Trésor pour l'application de l'article 6^{ter}, § 5, récemment inséré dans le règlement (UE) n° 269/2014.

Dans sa version française, cette présentation est rédigée comme suit :

« Conditions générales pour l'application de l'article 6^{ter}, paragraphe 5 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.

Le 3 juin 2022, le National Settlement Depository, Russie (NSD) a été ajouté à la liste des personnes physiques et morales faisant l'objet de mesures restrictives par le règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil mettant en œuvre le 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.

Le 6 octobre 2022, dans son 8^{ème} paquet de sanctions, le Conseil a rédigé un amendement à l'article 6^{ter} du règlement (UE) n° 269/2014 en ajoutant un paragraphe 5 qui permet de libérer des fonds détenus ou déposés chez NSD :

[...]

L'article 6^{ter} 5 est donc une opportunité de désinvestissement des opérateurs sur NSD et ne s'applique qu'à la vente des positions détenues à travers des comptes gelés de NSD et ce afin de mettre fin à la relation entre le requérant et NSD.

En tant qu'autorité compétente, l'Administration générale de la Trésorerie a jugé les conditions appropriées pour la vente des positions déposées chez NSD et gelées dans les comptes d'une institution financière belge, comme déterminé par l'article 6^{ter} 5 du règlement (UE) n°269/2014.

Ces conditions sont les suivantes :

1. La demande de dérogation concerne la vente de positions (*cash* ou *securities*) dans les comptes gelés de NSD auprès d'une institution financière belge ;
2. L'engagement d'un opérateur (garant) européen
3. Un *reporting a priori* (approuvé par le garant) et reprenant :
 - a. les positions à vendre ;
 - b. le *due diligence* complet des requérants et de leurs bénéficiaires effectifs ;
 - c. les instructions de paiement et *due diligence* des personnes et entités bénéficiaires des produits de la vente des positions concernées ;
4. Un *reporting a posteriori* (approuvé par le garant) sur :
 - a. les positions réellement vendues ;
 - b. les bénéficiaires du produit de la vente ;
 - c. la preuve que le produit de la vente a été déposé dans une entité non-sanctionnée ;
5. Ces conditions seront appliquées dans le respect de la législation européenne (notamment les règlements n°269/2014 et n°833/2014 sur les mesures restrictives financières) pour autant qu'aucune autre entité sanctionnée ne soit impliquée ;
6. La date ultime d'introduction des requêtes auprès de l'Administration générale de la Trésorerie via l'adresse quesfinvragen.tf@minfin.fed.be est le 7 janvier 2023 inclus ».

13. Le 2 mars 2023, la partie adverse accuse réception la demande de dérogation introduite le 20 décembre 2022.

14. Le 20 mars 2023, la requérante s'enquiert des suites réservées à ses trois demandes. Elle communique à cette occasion des informations complémentaires, notamment relatives à son intention de mettre un terme à toute relation avec la société NSD.

15. Le 22 juin 2023, la requérante adresse à la partie adverse deux courriels contenant des compléments d'informations relatifs à ses demandes du 17 novembre 2022 et du 28 novembre 2022.

16. Le 15 novembre 2023, la requérante s'enquiert auprès de la partie adverse de l'évolution dans l'examen de ses trois demandes.

17. Le 28 février 2024, la partie adverse prend la décision suivante :

« L'Administration générale de la Trésorerie a bien reçu votre demande du 17 novembre 2022 d'autorisation pour le dégel et la libération des titres et des fonds appartenant à GPB – Financial Services Ltd. détenus par l'intermédiaire de la chaîne de dépositaires, National Settlement Depository (NSD), Euroclear Bank S.A.

Vu que NSD a été inscrit à l'annexe I visée par l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014, par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/878 du 3 juin 2022 du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine;

Vu l'article 2, § 2 du règlement 269/2014 qui dispose qu'aucun fonds ni aucune ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit ;

Vu l'article 9, §1^{er}, du règlement 269/2014 qui dispose qu'il est interdit de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures visées à l'article 2 ;

Vu la loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités ;

Vu l'arrêté royal du 12 décembre 2023 désignant l'autorité compétente concernant les missions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière, conformément à l'article 2 de la loi du 3 mai 2013 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités ;

Vu l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023 portant délégation de la compétence de prendre des décisions en vertu de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023 désignant l'autorité compétente concernant les missions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière, conformément l'article 2 de la loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'Etats, de certaines personnes et entités ;

Vu les conditions générales décidées par l'Administration générale de la Trésorerie, autorité compétente pour la mise en œuvre des sanctions financières sur le territoire belge, et jugées appropriées pour la vente de positions gelées dans les comptes de NSD auprès d'une institution financière ;

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 ;

Concernant votre demande de dérogation sur le transfert des titres et de fonds :

a. Application des articles 6 et 6ter, §5 du Règlement (UE) 269/2014 :

Vu l'article 6.1 dudit règlement 269/2014 qui stipule que "Par dérogation à l'article 2 et pour autant qu'un paiement soit dû par une personne physique ou morale, une entité ou un organisme figurant sur la liste de l'annexe I au titre d'un contrat ou d'un accord conclu ou d'une obligation contractée par la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme concerné avant la date de son inscription à l'annexe I, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser, aux conditions qu'elles jugent appropriées, le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, pour autant que l'autorité compétente concernée ait établi que: a) les fonds ou les ressources économiques seront utilisés par une personne physique ou morale, une entité ou un organisme figurant sur la liste de l'annexe I ; et b) le paiement n'enfreint pas l'article 2, paragraphe 2".

Vu l'article 6ter, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014, inséré par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/1905 du 6 octobre 2022 du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, disposant que par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés appartenant à l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I sous le numéro 101, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de cette entité, 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 ;

Étant donné que les documents fournis dans vos différents courriers n'apportent pas la preuve qu'il a été, réellement, mis fin aux opérations, aux contrats et autres accords conclus avec le demandeur, GPB - Financial Services Ltd. et NSD ;

Étant donné que votre demande de dérogation ne concerne pas la vente de positions dans les comptes gelés de NSD auprès d'une institution financière belges ou membre de l'Union européenne, mais une demande de dérogation de transfert pour le compte du demandeur.

b. Application de l'article 2 du Règlement 269/2014 :

Vu l'article 2 § 1^{er} du règlement 269/2014 qui prévoit que sont gelés "tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes, ou aux personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes possèdent, détiennent ou contrôlent" ;

Vu l'article 1^{er}, 5° du règlement 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 qui donne la définition de détention : "5) 'détenir une personne morale, un groupe ou une entité', être en possession de 50 % ou plus des droits de propriété d'une personne morale, d'un groupe ou d'une entité ou détenir une participation majoritaire en son sein."

Étant donné que le demandeur, GPB - Financial Services Ltd. est membre du groupe Gazprombank (Russie).

Étant donné que Vladimir Poutine est repris sur la liste des sanctions en sa qualité de président de la Fédération de Russie depuis le 25/2/2022 (n°669) ;

Étant donné que selon les dernières informations vérifiables dont nous disposons, parmi les membres actionnaires de Gazprombank (Russie), la Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo) est une entité contrôlée ou sous influence d'une personne sanctionnée ou liée à une personne sanctionnée ;

Étant donné que la Federal Agency for State Property Management est un organe exécutif fédéral et est une subdivision du Ministère des Finances de la Fédération de Russie ;

Étant donné qu'en 2022, sur ordre du gouvernement russe, au moins 50 % du bénéfice net de la Federal Agency for State Property Management a été versé au budget fédéral russe ;

Étant donné que Federal Agency for State Property Management détient une participation de 38 %, participation significative de Gazprombank (Russie) ;

Étant donné que Gazprombank (Russie) dispose d'un contrôle tout aussi significatif sur le demandeur, GPB - Financial Services Ltd.

Selon le FAQ, de la Commission, si des entités non listées sont réputées être détenues ou contrôlées par des personnes ou entités listées, leurs avoirs doivent également être gelés, et aucun fonds ou ressource économique ne peut être mis à leur disposition. Ces restrictions peuvent affecter les transactions avec des personnes physiques ou morales, des entités ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, dont certains sont mentionnés dans les colonnes "Informations d'identification" et/ou "Motifs d'identification" et/ou "motifs" de l'annexe I du règlement (UE) 269/2014 du Conseil. Dans la colonne "informations d'identification", il est indiqué "Vladimir Poutine est le président de la Fédération de Russie".

GPB - Financial Services Ltd. doit dès lors être considérée comme contrôlée par une personne ou une entité sanctionnée ou liée à cette personne, entité sanctionnée.

L'Administration générale de la Trésorerie ne peut pas autoriser le déblocage des fonds logés chez NSD et gelés chez Euroclear sur base des articles 6, § 1^{er} et 6ter, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 et confirme que vos fonds logés chez NSD et gelés chez Euroclear doivent le rester sur base de l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. La mesure provisoire sollicitée

La requérante sollicite, dans le dispositif de sa requête, la mesure provisoire et l'astreinte suivantes :

- « • Ordonner au Trésor d'autoriser Euroclear de transférer les actifs ayant fait l'objet des demandes de dérogation de GPB FS du compte ouvert au nom de NSD

auprès d'Euroclear (compte 46055) sur un compte ségrégué excluant NSD de la chaîne des intervenants sur les opérations portant sur ces actifs.

- Assortir la décision d'une astreinte de 1.000.000 EUR si le Trésor ne notifie pas ladite autorisation à Euroclear dans les 24 h du prononcé de l'arrêt à intervenir (en application de l'article 36 des lois coordonnées sur le conseil d'état) ».

Elle explique que les États-Unis ont, tout comme l'Union européenne, adopté des sanctions à l'encontre de la Fédération de Russie et certains de ses citoyens et entités.

Elle relève que la société russe NSD a été spécialement désignée depuis le 12 juin 2024 en tant que personne sanctionnée dans le cadre de l'ordre exécutif 14.024 du Président des États-Unis, ce qui a pour conséquence « l'interdiction d'effectuer des transactions financières impliquant NSD sans obtenir une autorisation préalable du département des contrôles des actifs étrangers au sein du ministère des finances américains (OFAC, Office of Foreign Assets Control) » du Département du Trésor des États-Unis.

Elle souligne et explique qu'une interdiction de ce type prononcée par les États-Unis s'applique en réalité dans le monde entier, les États-Unis ayant la capacité d'exercer « leur autorité sur des individus ou des entités situés en dehors du territoire américain ». Toute transaction avec NSD comporte, à son estime, le risque d'une sanction secondaire en application de la section 11 de l'ordre exécutif 14.024. Une institution financière telle Euroclear, compte tenu du risque de voir ses comptes bloqués par l'OFAC, ne peut de ce fait exécuter un transfert significatif d'actifs détenus par NSD.

Elle relève toutefois que par la prise d'une licence générale, « en ce qui concerne la sanction de NSD, l'OFAC a [...] accordé une période de grâce jusqu'au 13 août 2024, permettant à toute personne physique ou morale détenant des fonds auprès de NSD de récupérer ses avoirs » et que « cette période de grâce a été récemment prolongée jusqu'au 12 octobre 2024 » par une licence générale GL 100A.

Elle indique que c'est « dans le contexte de la prolongation de la période de grâce que la demanderesse introduit » sa demande de mesure provisoire. Selon elle, « passé cette date, tous les actifs détenus par NSD seront gelés par l'OFAC, empêchant ainsi la partie requérante d'accéder à ces fonds ou titres détenus sur des comptes ouverts au nom de NSD sans l'obtention d'une nouvelle autorisation spécifique de l'OFAC lorsque le SPF Finances finira par accorder le dégel des fonds bloqués ».

De son point de vue, l'octroi de la mesure provisoire sollicitée lui permettra de bénéficier de la licence générale et donc d'éviter, dans l'hypothèse de la levée du gel des avoirs concernés au niveau de l'Union européenne, une longue et incertaine procédure administrative aux fins d'obtenir une autorisation individuelle spécifique de l'OFAC lui permettant d'en reprendre possession, une fois la licence générale expirée.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La requérante justifie comme suit le caractère provisoire de la mesure sollicitée :

- « La mesure sollicitée revêt nécessairement un caractère provisoire dès lors qu'elle ne pourra valoir que jusqu'à ce que Votre Conseil ait statué sur le recours en annulation et en fonction des différentes hypothèses suivantes :
- Votre Conseil annule la décision du Trésor et le Trésor prend une nouvelle décision autorisant le déblocage des actifs ; Les actifs seront transférés selon les modalités indiquées dans les demandes de dérogation.
 - Votre Conseil annule la décision du Trésor et le Trésor prend une nouvelle décision refusant à nouveau le déblocage des actifs ; Les actifs demeureront bloqués jusqu'à la décision finale du Trésor après d'éventuels nouveaux recours introduits par la requérante.
 - Votre Conseil rejette le recours et dans ce cas Euroclear réinscrira les fonds sur le compte [...] de NSD ouvert auprès d'Euroclear.

Ce caractère provisoire a d'ailleurs été admis par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles ».

La requérante dépose, à l'appui de cette dernière affirmation, une ordonnance du 2 octobre 2024 du président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles statuant en référé accordant à un demandeur une mesure similaire à celle sollicitée par la requérante dans la présente procédure.

B. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste en ces termes le caractère provisoire de la mesure sollicitée :

- « Les mesures demandées par la requérante et présentées comme provisoires consistent essentiellement en un transfert des fonds d'un compte Euroclear au nom de NSD vers un autre compte Euroclear qui n'est pas au nom de NSD [...].

Le fait qu'il s'agisse d'un compte ségrégué n'est pas relevant. Les fonds déposés sur un compte ségrégué sont en principe protégés des actions éventuelles des créanciers du dépositaire, ici Euroclear. En l'occurrence, tel n'est pas le point.

Par contre, il est douteux que les mesures demandées soient provisoires.

Les fonds déposés sur le compte de NSD auprès de Euroclear, appartenant à la partie requérante, sont bloqués car l'organisme NSD figure sur la liste des entités sanctionnées, au numéro 101 de l'annexe I, rubrique "entités", du règlement (UE) n° 269/2014.

Si les fonds ne sont plus déposés sur un compte au nom de NSD, on peut s'interroger sur la base légale permettant le maintien du gel. L'administration ne pouvant faire que ce qu'elle est légalement habilitée à faire, elle peut mettre des conditions au déblocage des fonds mais pas geler ce qui n'appartient plus ou n'est plus dans les mains d'une personne sanctionnée.

Par conséquent, il y a lieu de rejeter la demande, en ce qu'elle ne porte pas sur des mesures provisoires ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme suit :

« La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué ».

Il résulte de cette disposition que la demande de mesures provisoires est un accessoire de la requête en annulation. Elle est exclusivement destinée à sauvegarder les intérêts d'une partie dans l'attente d'un arrêt statuant sur ce recours.

Une mesure qui a des effets irréversibles en droit, par exemple parce qu'elle règle ou modifie définitivement la situation juridique des parties, ne peut être considérée comme provisoire au sens de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'occurrence, les parties s'entendent sur le fait que les actifs concernés de la requérante sont gelés de plein droit en application de l'article 2 du règlement européen n° 269/2014 parce qu'ils sont détenus par la société NSD, entité reprise à l'annexe 1 de ce règlement.

L'injonction sollicitée par la requérante doit avoir pour effet de retirer la société NSD de la chaîne de détention des actifs en question.

Comme l'indique la note d'observation, si cette mesure était accordée, les actifs concernés – à défaut d'être détenus par la société NSD – n'entreraient plus dans le champ d'application de l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014. Ceci aurait pour conséquence juridique que le gel des avoirs concernés serait de plein

droit levé. La partie adverse n'aurait, de ce fait, plus aucun fondement légal pour se prononcer sur leur déblocage.

La situation juridique des parties serait ainsi irrémédiablement modifiée en droit, les actifs n'étant plus gelés en application du droit de l'Union.

L'affirmation de la requérante selon laquelle l'arrêt du Conseil d'État servirait alors de titre justifiant le blocage des actifs en lieu et place du gel imposé par l'article 2 du règlement UE – à supposer que la requérante puisse être suivie quant aux garanties qu'offrirait un tel arrêt que les actifs resteraient effectivement bloqués – ne change rien au constat que la situation serait soustraite à l'application du droit de l'Union européenne sans que l'autorité compétente – à savoir le ministre qui a les finances dans ses attributions ou son délégué – se soit prononcée en ce sens. Incidemment, le Conseil d'État s'immiscerait dans les attributions de l'autorité désignée par la loi, et violerait donc le principe général de la séparation des pouvoirs, en prenant, en lieu et place de cette autorité, une mesure ayant pour effet d'accorder une dérogation au gel des avoirs imposé par l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014.

L'autre affirmation de la partie requérante selon laquelle, en cas de rejet du recours en annulation de l'acte attaqué, la société Euroclear « réinscrira les fonds sur le compte [...] de NSD ouvert auprès d'Euroclear », relève de la pure hypothèse. Rien n'indique, ni *a fortiori* ne garantit, que la société Euroclear agirait effectivement en ce sens si elle était informée du rejet d'un recours en annulation. En toute hypothèse, une telle démarche n'aurait pas pour effet de faire disparaître rétroactivement la soustraction de la situation concernée à l'application du droit de l'Union.

En fonction de ce qui précède, la mesure sollicitée, qui aurait des effets définitifs et irrémédiables en droit, ne fait pas partie des mesures provisoires pouvant être accordées en application de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître de la demande.

La demande de mesures provisoires étant rejetée, la demande d'astreinte de la requérante, qui en est l'accessoire, doit subir le même sort.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de mesures provisoires et la demande d'astreinte sont rejetées.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 octobre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Xavier Close,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Xavier Close