

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 261.218 du 25 octobre 2024

A. 242.303/VI-23.054

En cause : **la société de droit chypriote GBS INVEST LIMITED**,
ayant élu domicile chez
M^e Anna SUSSAROVA, avocat,
rue de Suisse 16
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart MARTEL, Sietse WILS et
Gauthier VLASSENBOECK, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juin 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de refus de débloquent les fonds et les titres [lui] appartenant [...] dans le système Euroclear, prise par l'État belge, Administration fédérale des finances, Administration générale de la trésorerie le 29.04.2024 dans le dossier référencé sous "PID : 19903 TID : 110900" [...] et communiquée le même jour [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La contribution et le droit 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.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

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.

Par une ordonnance du 26 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Anna Sussarova, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Bart Martel et Gauthier Vlassenbroeck, avocats, comparaisant 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. Contexte normatif

1. 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 donne effet aux mesures restrictives prévues par la décision n° 2014/145/PESC 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.

Il dispose, en son article 2, comme il suit :

- « 1. 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.
- 2. Aucuns 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 ».

Son article 6 prévoit la possibilité de dérogation suivante :

- « 1. 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.

2. L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toute autorisation délivrée en vertu du paragraphe 1 ».

2. Par un règlement d'exécution (UE) n° 2023/429 du Conseil du 25 février 2023 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014 précité, la société par action Alfa-Bank est intégrée au numéro 198 de l'annexe I.B du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 précité pour les motifs suivants :

« La société par actions Alfa-Bank est la plus grande banque privée de la Fédération de Russie. La Banque centrale de Russie a inscrit Alfa-Bank sur la liste des établissements de crédit d'importance systémique. Alfa-Bank exerce ses activités dans un secteur bancaire qui est l'élément clé du système financier de la Fédération de Russie. Alfa-Bank a donc une activité dans un secteur économique qui constitue une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine ».

Alfa Capital Markets LTD (Chypre) y est renseignée parmi les « autres entités associées » sous l'inscription d'Alfa-Bank au numéro 198 de l'annexe I.B.

3. Le 25 février 2023 également, le Conseil adopte le règlement (UE) n° 2023/426 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014 précité. Il y ajoute un paragraphe 2*quinqies* à l'article 6*ter*, libellé comme il 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 aux entités inscrites sur la liste figurant à l'annexe I, rubrique "Entités", sous les numéros 198, 199 et 200, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de ces entités, dans des conditions que les autorités compétentes jugent appropriées et après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont nécessaires pour mettre fin, au plus tard le 26 août 2023, aux opérations, contrats ou autres accords, y compris les relations de correspondant bancaire, conclus avec ces entités avant le 25 février 2023, ou, en ce qui concerne l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I, rubrique "Entités", sous le numéro 198, pour les transactions concernant le versement de fonds par la Jewish Claims Conference à des bénéficiaires en Fédération de Russie au plus tard le 26 novembre 2023, indépendamment du moment auquel ces opérations, contrats ou autres accords ont été conclus ».

Le règlement (UE) 2023/2873 du Conseil du 18 décembre 2023 modifie l'article 6*ter*, § 2*quinqies*, du règlement (UE) n° 269/2014, pour remplacer la date du 26 novembre 2023 par celle du 31 décembre 2024.

4. Le 12 décembre 2023, est promulgué l'arrêté royal 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 [lire : 13 mai 2013] relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités. Son article 2, alinéa 2, confie au ministre ayant les finances dans ses attributions, ou à son délégué, de connaître des demandes :

« 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 lendemain, 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 à 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'États, de certaines personnes et entités est promulgué à son tour. Son article 1^{er} délègue les compétences prévues par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023, précité, à l'administrateur général de l'administration générale de la Trésorerie du Service Public Fédéral Finances.

IV. Exposé des faits utiles

1. La partie requérante a été constituée le 12 juillet 2019 et se présente comme « une société patrimoniale qui effectue des investissements sur les marchés financiers au bénéfice de ses actionnaires », qui sont actuellement deux personnes physiques, ressortissants chypriotes et résidents à Chypre.

Elle explique en termes de requête que « GBS Invest Limited [la requérante] et Alfa Capital Holdings (Cyprus) LTD ont signé un contrat de service de courtage et un contrat-cadre ISDA 2002 [...] », que « GBS Invest Limited, Alfa Capital Holdings (Cyprus) LTD et Alfa Capital Markets LTD ont signé un contrat de novation le 28/08/2020 en vertu duquel les droits et obligations d'Alfa Capital Holdings (Cyprus) LTD en vertu de l'accord de courtage et de l'accord-cadre ISDA 2002 ont été transférés à Alfa Capital Markets LTD [...] » et que « Alfa Capital Markets LTD, conformément au contrat de service de courtage et au contrat-cadre ISDA 2002, a acheté, pour le compte de [la requérante] des titres et des obligations sur le marché [financier] [...] ». Elle identifie ces avoirs dans les pièces 8 et 9 annexées à la requête, en précisant qu'« [i]l y a également des fonds monétaires provenant de

l'échéance [de] certains titres durant la période de gel ».

Elle expose que, dès le mois de février 2022, Euroclear aurait décidé de geler les avoirs détenus par Alfa-Bank et ses filiales dont Alfa Capital Markets LTD (Chypre). À l'époque, ces entités ne sont pas encore répertoriées à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014. La requérante explique que Euroclear justifie ce blocage par les sanctions américaines prises à l'encontre d'Alfa-Bank. Elle précise que, depuis le mois de mars 2022, plus aucun(e) accès, transaction, mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation des fonds ou ressources économiques, qui sont gelés, n'est possible.

2. Le 21 juillet 2022, la requérante adresse plusieurs demandes d'autorisation de dégel de ses avoirs, datées du 12 juillet, à la partie adverse. Le même jour, elle reçoit un accusé de réception automatique émanant de la partie adverse.

Entre le 8 août 2022 et le 21 septembre 2022, la requérante adresse plusieurs autres demandes d'autorisation de dégel de ses avoirs.

Dans sa note d'observations, la partie adverse explique que ces demandes « ne peuvent être [considérées] comme des demandes de déblocage en bonne et due forme ». Elle expose que « [l]es e-mails en question, rédigés en anglais, contenaient un paragraphe stéréotypé indiquant que GBS dispose d'un droit contractuel sur les fonds et ressources économiques et que GBS n'est pas liée à une entité visée par le Règlement (UE) n° 269/2014 [mais que ces courriels] n'indiquaient [...] pas de base légale permettant à la Trésorerie d'apprécier si un déblocage pouvait être autorisé » ni ne contenaient les documents probants permettant à l'administration générale de la Trésorerie de procéder aux vérifications nécessaires.

3. Le 25 février 2023, la société par actions Alfa-Bank est intégrée au numéro 198 de l'annexe I.B du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 et Alfa Capital Markets LTD (Chypre) y est renseignée parmi les « autres entités associées » sous l'inscription d'Alfa-Bank. Dans le même temps, le règlement (UE) n° 2023/426 modifie le règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014 précité pour y insérer un paragraphe 2*quinq*ues à l'article 6*ter*.

4. Le 5 juin 2023, Alfa Capital Markets LTD (Chypre) adresse à la partie adverse une demande d'autorisation de dégel des avoirs appartenant à l'ensemble de ses clients, dont fait partie la requérante.

La partie adverse en accuse réception le 20 juin 2023.

Le 17 octobre 2023, la partie adverse fait saloir à Alfa Capital Markets LTD (Chypre) qu'elle ne peut pas se prononcer sur sa demande.

Le 24 octobre 2023, une nouvelle demande d'autorisation est introduite par Alfa Capital Markets.

La partie adverse en accuse réception le 13 novembre 2023.

La partie adverse n'a pas indiqué au Conseil d'État que cette demande aurait fait l'objet d'une décision.

5. Dans l'intervalle, le 24 août 2023, la partie requérante adresse une nouvelle demande d'autorisation de dégel de ses avoirs à la partie adverse. Cette demande est notamment fondée sur l'article 6ter, §2quinquies, du règlement (UE) n° 269/2014 précité.

Le 28 septembre 2023, la requérante interroge la partie adverse à propos de sa demande du 24 août 2023.

La partie adverse accuse réception de la demande par courrier électronique du 2 octobre 2023.

Le 22 janvier 2024, la requérante s'enquiert du traitement de sa demande.

Par décision du 29 avril 2024, notifiée par courrier électronique du même jour, l'administrateur général de la Trésorerie refuse cette demande.

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Dans le même temps, le 24 août 2023, les bénéficiaires effectifs et actionnaires de la requérante V.Y. et D.O. adressent en leur nom également une demande d'autorisation de dégel des avoirs de la requérante à la partie adverse.

La partie adverse accuse réception de la demande par courrier électronique du 19 octobre 2023.

La partie adverse n'a pas indiqué au Conseil d'État que cette demande aurait fait l'objet d'une décision.

V. Irrecevabilité de la demande de suspension

La décision d'introduire un recours ou d'intervenir au Conseil d'État doit être prise par l'organe ou la personne légalement compétente ou statutairement compétent. En raison du caractère exceptionnel de la procédure en référé, l'organe compétent pour agir devant le Conseil d'État doit décider expressément d'introduire une demande de suspension. La décision d'introduire un recours en annulation ne peut pas s'interpréter comme celle d'introduire une demande de suspension.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter « sauf preuve contraire ». La présomption instaurée peut ainsi être renversée, notamment au vu des pièces déposées par la partie requérante.

Dans son rapport, l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire a relevé que la décision d'agir produite par la requérante à la pièce 54 de son dossier visait exclusivement l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Elle en déduit que la requérante ne dispose pas de la qualité pour agir en suspension à l'encontre de l'acte attaqué. Dans la pièce produite, il est effectivement décidé de faire appel de la décision de l'administration générale de la Trésorerie par l'introduction d'une requête en annulation auprès du Conseil d'État. Il est par ailleurs décidé de désigner le conseil de la requérante comme mandataire au nom et pour compte de la société afin de prendre et d'exécuter tous les actes et toutes les choses en rapport avec ledit recours.

À la suite du dépôt de ce rapport, la requérante a déposé une nouvelle pièce qu'elle qualifie à l'audience de « note interprétative » (pièce 56) pour « clarifier le mandat délivré le 4 juin 2024 ». Il y est précisé ce qui suit :

« Le mandat délivré le 14 juin à ANNA SUSSAROVA dans le cadre de la décision d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État est un mandat général pour agir “en tant que mandataire de la société pour la société et au nom de la société pour faire exécuter tous les actes et toutes les choses en rapport avec ladite action”.

Lorsque le mandat précise que l'avocat peut “faire et exécuter tous les actes et choses en rapport avec le procès”, cela inclut tous les actes que l'avocat estime nécessaires, y compris la demande de suspension de la décision de l'administration générale du Trésor ».

La « note interprétative » déposée par la requérante confirme qu'il n'y a pas de décision expresse d'agir en suspension, prise par son organe compétent. L'habilitation conférée à son conseil « afin de prendre et d'exécuter tous les actes et toutes les choses en rapport avec ladite action [recours en annulation] » ne peut pas

être prise en considération pour justifier la recevabilité de la demande de suspension puisqu'elle ne concerne que le mandat *ad litem* donné au conseil de la requérante, décision qui est distincte de la décision d'agir devant le Conseil d'État et qui ne permet pas de pallier les carences de celle-ci.

La demande de suspension est irrecevable.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 octobre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret