

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

A R R Ê T

n° 261.219 du 25 octobre 2024

A. 242.425/VI-23.072

En cause :

V.S.,

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} Lawi ORFILA et Philippe LEVERT, avocats,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 juillet 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 14.05.2024 dans le dossier référencé sous "PID : 21889 TID : 111780" et communiquée au conseil [du]requérant 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^e Lawi Orfila, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues 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 ».

L'article 4, § 1^{er}, du même règlement prévoit notamment les possibilités de dérogation suivantes :

- « Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources

économiques sont :

a) nécessaires pour répondre aux besoins essentiels des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe I et des membres de la famille des personnes physiques qui sont à leur charge, notamment pour le paiement des vivres, des loyers ou des mensualités de prêts hypothécaires, des médicaments et des traitements médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des factures de services d'utilité publique ;

[...]

d) nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires, à condition que l'autorité compétente ait notifié aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission, au moins deux semaines avant l'octroi de l'autorisation, les raisons pour lesquelles elle considère qu'une autorisation spéciale devrait être accordée [...]

[...] ».

L'article 6 du règlement prévoit, quant à lui, 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 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 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 ».

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 *2quinquies* 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*, § *2quinquies*, 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. Le requérant est ressortissant russe et israélien. Il se décrit en termes de requête comme « un homme d'affaires qui a fait fortune dans l'immobilier à Moscou dans les années 2000 ».

Il explique qu'à partir de l'année 2015, il a progressivement vendu son parc immobilier, qu'il a déménagé à Chypre – où il réside actuellement –, qu'il a investi sa fortune dans des titres financiers et que c'est dans ce contexte qu'il est devenu le propriétaire de titres et d'obligations, déposés sur le compte d'Alfa-Bank – la plus grande banque privée de la Fédération de Russie – ouvert auprès d'Euroclear. Il identifie ces avoirs dans les pièces 5 et 6 annexées à la requête et précise que les actions et obligations précitées ont également produit des intérêts et dividendes, également gelés.

2. 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.

En conséquence, les fonds et ressources économiques qui lui appartiennent, qu'elle possède, détient ou contrôle – en ce compris les avoirs du requérant déposés sur un compte d'Alfa-Bank auprès d'Euroclear – sont gelés en application de l'article 2 du règlement précité.

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^{quinquies} à l'article 6^{ter}.

4. Le 14 mars 2024, le requérant adresse à la partie adverse une demande d'autorisation de dégel de ses avoirs. Cette demande est notamment fondée sur les articles 4, § 1^{er}, a) et d), et 6 du règlement n° 269/2014 précité.

Le 10 avril 2024, la partie adverse accuse réception de cette demande.

Le 25 avril 2024, le requérant adresse des documents complémentaires à la partie adverse.

Par décision du 14 mai 2024, notifiée par courrier électronique du même jour, l'administrateur général de la Trésorerie refuse la demande.

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant fait, dans sa requête, état de deux inconvénients pour justifier l'urgence de sa demande.

D'une part, il constate qu'il est privé de ses ressources financières depuis plus de deux ans et que son « coussin de sécurité financier » s'épuise. Or, il explique faire face à des charges de famille importantes, puisqu'il soutient financièrement ses quatre enfants, tous étudiants dans des institutions renommées situées dans des pays différents (dont un a été contraint de rentrer à Chypre en raison de la guerre en Israël), ainsi que sa maman dont la santé est fragile. Il fait valoir qu'attendre l'issue de la procédure en annulation mettrait en péril ses projets et ceux de ses enfants.

D'autre part, le requérant se prévaut d'une décision prise par l'Union européenne au mois de décembre 2023 (insertion d'un article 5bis dans le règlement n° 269/2014 du 17 mars 2014), de la résolution n° 2539 (2024) adoptée au mois d'avril 2024 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et d'un plan coordonné convenu au sommet du G7 du mois de juin 2024 pour démontrer un risque accru de confiscation des avoirs gelés ou, à tout le moins, des intérêts générés par ces avoirs. Il ajoute qu'Euroclear n'est pas une société fiable et que les avoirs qui y sont logés pourraient s'évaporer et être transférés « à des entités sanctionnées sans trop de contrôle ». Il invoque ainsi le risque d'une atteinte irréversible à son droit fondamental de propriété par la privation totale de ses avoirs.

À propos de l'effet utile de la suspension, le requérant fait valoir qu'elle fera obstacle à la confiscation de ses avoirs en application des décisions précitées et qu'elle incitera la partie adverse à retirer la décision attaquée, ce qui lui permettra d'introduire une nouvelle demande d'autorisation.

À l'audience, le requérant soutient, sur la base de nouvelles pièces qu'il produit, que le risque de confiscation de ses avoirs est peut-être déjà réalisé. Il répète qu'au mois de décembre 2023, l'Union européenne a autorisé le principe de la confiscation des fonds et ressources économiques des personnes énumérées à l'annexe I du règlement (UE) 269/2014 sur décision d'une autorité judiciaire ou administrative d'un État membre et affirme qu'au mois de février 2024, l'Union européenne a mis en place un système permettant la confiscation des intérêts sur les avoirs russes gelés. Il ajoute qu'au mois de septembre 2024, la présidente de la Commission européenne a annoncé qu'une somme de 160 millions d'euros provenant du produit des avoirs russes gelés allait être transférée à l'Ukraine et que des propositions ont été adoptées pour permettre à l'Union européenne de prêter 35 milliards d'euros à l'Ukraine, également financés par les avoirs russes gelés. Il déduit de ces différents éléments que la confiscation des avoirs gelés est déjà effectivement mise en œuvre. Il conclut que la durée de traitement de l'affaire au fond n'est pas compatible avec le risque de confiscation qu'il invoque.

Il ajoute que la charge de la preuve du défaut d'urgence incombe à l'État belge qui est responsable de cette situation, tandis qu'il est la victime innocente de la mesure de gel qui lui est infligée. Il précise encore, concernant ses autres sources de revenus, que les transferts depuis la Russie sont difficiles depuis que les banques russes sont exclues du système Swift. Il conclut qu'il démontre, à suffisance, l'urgence à statuer, tenant compte du temps qui s'est déjà écoulé depuis l'adoption de la mesure de gel (deux ans), de l'importance de ses avoirs bloqués et de celle des charges familiales qu'il doit supporter.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond intervienne dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement

l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Pour justifier l'urgence à statuer, le requérant invoque, en premier lieu, d'importantes charges de famille auxquelles il doit faire face. Comme le fait remarquer la partie adverse, son dossier est toutefois muet quant à sa situation financière concrète et actuelle.

En particulier, aucune des multiples pièces produites par le requérant ne permet de déterminer la hauteur de son épargne et de ses revenus. Or il ressort de la requête qu'à tout le moins, il reste multipropriétaire et touche des revenus immobiliers. À cet égard, l'affirmation selon laquelle le transfert de ses revenus serait rendu difficile en raison de contre-mesures prises par la Russie ou de l'exclusion des banques russes du système Swift ne repose sur aucun élément concret et n'est pas étayée par le requérant. De même, le requérant ne fournit aucune information sur la composition de son ménage et sur les éventuels revenus promérités par ses membres et/ou par les coparents de ses enfants.

Lorsqu'un requérant invoque une atteinte à ses intérêts matériels ou un préjudice d'ordre économique, il lui appartient de brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également de soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates. Le seul fait d'être exposé à des frais importants n'implique pas en soi l'impossibilité d'y faire face à court ou plus long terme.

À défaut pour le requérant de dresser un tableau complet de sa situation financière actuelle, le Conseil d'État n'est pas en mesure de déterminer *in concreto* si le refus attaqué de débloquer les avoirs du requérant déposés sur un compte d'Alfa-Bank auprès d'Euroclear pourrait l'empêcher, à court ou plus long terme, de faire face à ses obligations ou de subvenir à ses besoins.

Le requérant se prévaut, en second lieu, d'un risque accru de confiscation des (intérêts générés par les) avoirs gelés par l'Union européenne ainsi qu'un risque d'évaporation de ces avoirs en soutenant qu'Euroclear ne serait pas une société fiable. Il invoque, à cet égard, une menace d'atteinte irrémédiable à son droit de propriété.

La condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens. Contrairement à ce que paraît considérer la requête, le fait qu'un inconvénient qui y est invoqué touche à des droits fondamentaux n'implique pas *ipso facto* qu'il doit être

considéré comme grave ni qu'il emporte des conséquences dommageables irréversibles.

Indépendamment de la question de savoir si le risque invoqué de confiscation ou d'évaporation des (intérêts sur les) avoirs du requérant est établi et imputable à l'acte attaqué, il convient de rappeler que, de manière générale, une atteinte aux intérêts financiers d'un requérant est, en principe, réparable dès lors qu'elle peut faire l'objet d'une indemnisation. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus faire face à ses obligations ou de subvenir à ses besoins. Or, comme il vient d'être exposé, le requérant ne produit pas la moindre information sur sa situation financière concrète et actuelle.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**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