

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 261.339 du 13 novembre 2024

A. 242.263/VI-23.049

En cause : **la société par actions**
TRANSFINGRUP MANAGEMENT COMPANY,
représentée par Dr Anna ISAEVA,
ayant élu domicile chez
M^e François VISEUR, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juin 2024, la société par actions Transfingrup Management Company demande l'annulation de la « décision de l'Administration générale de la Trésorerie datée du 26 mars 2024 [...] rendue concernant la demande individuelle (PID : 18615 TID : 8924; en date du 7 janvier 2023 [...]) adressée à la Direction générale du Trésor visant à obtenir l'autorisation de lever le gel sur les titres et les liquidités détenus par l'institution financière non bancaire National Settlement Depository JSC [...], et de les transférer à qui de droit ».

II. Procédure

M^{me} Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 7 octobre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 7 novembre 2024 et le rapport leur a été notifié.

La contribution 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.

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

M^e François Viseur, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendu en ses 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. Cadre légal et réglementaire

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 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 ».

Les articles 4, 5, 5bis, 5ter, 6, 6bis, 6ter, 6quinquies, 6sexies du règlement (UE) n° 269/2014 prévoient des dérogations à l'article 2 précité, principalement en définissant les cas dans lesquels les autorités compétentes d'un Etat membre peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, si certaines conditions précises sont réunies.

L'article 1^{er} du règlement d'exécution (UE) n° 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022 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 modifie l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014, notamment pour y inscrire, au numéro 101, le *National Settlement Depository* (NSD), au motif suivant :

« NSD est un établissement financier non bancaire russe et un dépositaire central de titres en Russie. Il s'agit du principal dépositaire de titres de Russie, par la valeur des capitaux propres et titres de créance détenus, et le seul à avoir accès au système financier international. Il est reconnu comme un établissement financier russe d'importance systémique par le gouvernement et la Banque centrale de Russie. Il joue un rôle essentiel dans le fonctionnement du système financier russe et sa connexion au système financier international, permettant ainsi directement et indirectement au gouvernement russe de mener ses activités et politiques et de mobiliser ses ressources ».

En vertu de l'article 2 du règlement d'exécution (UE) n° 2022/878, ce règlement est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, le 3 juin 2022.

Le 6 octobre 2022, le Conseil adopte la décision (PESC) n° 2022/1907 modifiant la 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.

Le règlement (UE) n° 2022/1905 du Conseil du 6 octobre 2022 modifiant 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 met en œuvre cette décision, notamment en ajoutant un paragraphe 5 à l'article 6^{ter} dans le règlement n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014, susvisé. Il se lit comme suit :

« 5. 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 ».

Le 22 décembre 2022, l'Administration générale de la Trésorerie publie, sur son site internet, les « 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 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 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, alinéa 1^{er}, de cet arrêté royal dispose 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 ».

Son article 2, alinéa 2, confie au ministre ayant les finances dans ses attributions, ou 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'Etats, de certaines personnes et entités » est promulgué à son tour. Son article 1^{er} délègue les compétences prévues à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023, susvisé, à l'Administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie du Service Public Fédéral Finances.

IV. Exposé des faits

La partie requérante est une société par actions de droit russe qui a été créée le 5 juin 2001 « dans le but de satisfaire les besoins du public en matière de Services de la société, y compris la gestion des réserves de retraite et de l'épargne retraite des fonds de pension non étatiques afin d'assurer l'accomplissement de la

fonction sociale de paiement des retraites non étatiques et des retraites par capitalisation, ainsi que pour réaliser des bénéfices ».

Elle détient des titres et fonds par l'intermédiaire du *National Settlement Depository* (NSD), le dépositaire national de titres russe, auprès d'Euroclear Bank S.A., l'un des deux dépositaires centraux internationaux de titres, spécialisé dans le règlement-livraison et la conservation de titres domestiques et transfrontaliers (en ce compris les obligations, actions, fonds d'investissement et produits dérivés) et situé à Bruxelles.

Le 25 février 2022, Euroclear Bank aurait pris la décision de geler, avec effet immédiat, l'ensemble des fonds détenus par des entreprises ou ressortissants russes via NSD.

À l'époque, NSD n'est pas encore répertorié à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014.

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 par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022.

Le 6 octobre 2022, le paragraphe 5 de l'article 6^{ter} du règlement n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014, 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 ».

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 [...] ».

Le 7 janvier 2023, la partie requérante introduit auprès de l'Administration générale de la Trésorerie une demande d'autorisation de transfert des titres et fonds détenus par l'intermédiaire de NSD sur la base de l'article 6 et de l'article 6^{ter}, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014.

Par une décision du 26 mars 2024, l'Administration générale de la Trésorerie refuse cette demande.

Il s'agit de l'acte attaqué.

À une date inconnue, l'acte attaqué est notifié à la partie requérante.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a enclenché la procédure visée à l'article 93 de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, estimant que la présente affaire n'appelle que des débats succincts.

En ce qui concerne la compétence du Conseil d'État, le rapport de l'auditeur indique ce qui suit :

« 12. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

"Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives ;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire".

La réformation est un pouvoir qui permet à une juridiction ou à une autorité hiérarchique ou de tutelle de faire disparaître une décision prise par une juridiction ou une autorité inférieure, tout en lui substituant sa propre décision. Au contraire de l'annulation, la réformation entraîne donc, non seulement, la mise à néant d'un acte ou d'un jugement mais, en outre, l'adoption, par la juridiction ou l'autorité qui l'a mis à néant, d'une nouvelle décision qui se substitue à cet acte ou à ce jugement.

Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par l'article 14 des lois coordonnées, il ne revient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'administration pour réformer sa décision [en note de bas de page : C.E., arrêt n° 254.790 du 20 octobre 2022]. Il y va du respect du principe de la séparation des pouvoirs.

13. En l'espèce, bien que l'acte introductif d'instance s'intitule "requête en annulation", il ne ressort d'aucune (autre) mention de la requête que la requérante solliciterait l'annulation de l'acte attaqué [en note de bas de page : aucun moyen n'est, du reste, formulé à l'encontre de l'acte attaqué : voy. *infra*, points 14 et 15].

Au contraire, la requête comporte de nombreux passages desquels il résulte qu'elle a en réalité pour objet d'inviter le Conseil d'État à réformer, au terme d'un échange avec la requérante, la décision prise par l'Administration générale de la Trésorerie au regard des éléments nouveaux qu'elle lui soumet et qui ne figuraient pas dans sa demande d'autorisation initiale [en note de bas de page : Certains de ces passages laissent penser que, dans l'esprit de la requérante, le Conseil d'État fait partie de l'Administration générale de la Trésorerie. Cette confusion se confirme à la lecture de la première version de la requête, soumise en anglais le 25 mai 2024, dont le contenu ne diffère pas fondamentalement de la version soumise le 19 juin 2024, mais qui est adressée "To : Belgian Ministry of Finance"]. Ces passages sont les suivants :

"Nous souhaitons entamer un dialogue afin de solliciter vos recommandations concernant les mesures que le Demandeur pourrait prendre pour se conformer aux normes et règles européennes, en vue de lever le gel sur les fonds" (pp. 1-2) ;

"Le présent recours vise à obtenir un réexamen de la Décision, qui tient compte des circonstances factuelles et juridiques exposées dans les présentes" (p. 2) ;

"Nous fournissons des informations susceptibles d'influencer la position actuelle de l'Administration générale, car de nombreux faits essentiels n'ont pas été mis en évidence dans la Demande initiale, ce qui a conduit au refus" (p. 2) ;

"[...] l'Administration générale de la Trésorerie pourrait avoir été quelque peu mal informée ; une situation que nous souhaitons sincèrement clarifier par cette lettre" (p. 3) ;

"À ce titre, nous vous prions respectueusement, en vertu de l'article 28 de la Déclaration [universelle des droits de l'Homme], de réexaminer la Demande afin d'assurer un ordre international respectant pleinement les droits et libertés des Déposants, tels qu'énoncés dans ladite Déclaration, notamment en autorisant le dégel des avoirs des Déposants pour garantir l'exécution de leur droit à percevoir la pension privée" (p. 8) ;

"En conclusion, nous tenons à souligner que, conformément aux principes internationaux de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'à l'obligation de la communauté internationale de prendre les mesures nécessaires à cette protection, le recours et la demande de réexamen sont introduits exclusivement dans l'intérêt des Déposants vulnérables" (p. 11) ;

"Nous vous saurions gré de nous transmettre vos suggestions et d'entamer un dialogue afin d'identifier une solution possible pour lever le gel sur les avoirs" (p. 11).

L'intention de la requérante de solliciter du Conseil d'État qu'il réforme la décision prise par la partie adverse est confirmée par l'intitulé de la première pièce de l'inventaire annexé à la requête, qui semble correspondre à la requête elle-même :

"1. L'appel de la décision du Ministère des Finances belge, Administration générale Expertise et Appui Stratégiques (Bd. du Roi Albert II 33, PO Box 22) en date du 26 mars 2024" (p. 13).

Le Conseil d'État est sans compétence pour connaître de la requête ».

Il y a lieu de s'approprier le raisonnement de l'auditeur et, dès lors, de se rallier à la position exprimée dans son rapport.

La demande, formulée par la partie requérante à l'audience, d'interpréter la requête avec bienveillance ne peut être suivie puisqu'elle revient à demander au Conseil d'État notamment de reformuler l'objet même du recours.

En conséquence, le Conseil d'État est incompétent pour connaître du présent recours.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Article 3.

L'excédent de 40 euros versé par la partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 novembre 2024, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Michèle Belmessieri,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Adeline Schyns,	greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Michèle Belmessieri