

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

A R R Ê T

n° 261.861 du 20 décembre 2024

A. 242.707/VI-23.113

En cause : Léonid **SOROKKO**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Anna SUSSAROVA, avocat,
 rue de Suisse 16
 1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 août 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de refus de débloquer ses fonds et les titres dans le système Euroclear, prise par l'Etat belge, Administration fédérale des Finances, Administration générale de la Trésorerie le 11.06.2024. dans le dossier référencé sous "PID : 22011 - TID : 123261" » 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'Etat ont été acquittés.

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

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

Par une ordonnance du 20 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 décembre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Catherine Dinakuiza, *loco* M^e Anna Sussarova, avocat, 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, 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. Exposé des faits utiles

1. Le requérant dispose des nationalités russe et israélienne. Il indique avoir occupé, ces dernières années, des postes de direction qui lui ont assuré des revenus élevés et que l'épargne issue de ces revenus lui ont permis d'investir dans des titres sur le marché financier.

Il est, dans ce contexte, propriétaires de titres détenus sur un compte de *Cifra Broker*, une société d'investissement russe, ouvert auprès de la société Euroclear, par l'intermédiaire de la société de droit russe *National Settlement Depository* (en abrégé NSD), dépositaire central de titres en Russie.

2. Le 25 février 2022, la société Euroclear a pris la décision de geler l'ensemble des fonds détenus par des entreprises ou ressortissants russes *via* NSD, qui n'était pas encore répertoriée à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Le 3 juin 2022, la société NSD a été intégrée dans cette liste par le règlement d'exécution (UE) n° 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022 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.

3. 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 ».

4. 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 [...] ».

5. Le 10 avril 2024, le requérant adresse à la partie adverse une demande d'autorisation de dégel de ses avoirs à la partie adverse. Celle-ci accuse réception de cette demande le 23 avril 2024.

6. Par décision du 11 juin 2024, l'Administration générale de la Trésorerie rejette la demande introduite par le requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. 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.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

A. Thèse du requérant

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

D'une part, il expose que la privation de ses fonds l'empêche de soutenir financièrement sa famille, dont son épouse qui ne travaille pas. Il précise que tous deux font face à des problèmes de santé qui impliquent des dépenses médicales importantes, qu'il chiffre à 3.000 euros par mois en ce qui le concerne, et à 1.500 euros par mois en ce qui concerne son épouse.

D'autre part, il se prévaut des récentes décisions prises par les organes de l'Union européenne et du G7 pour démontrer un risque accru de confiscation de ses fonds ou, à tout le moins, des intérêts générés par ses fonds.

À propos de l'effet utile de la suspension, le requérant considère qu'elle fera obstacle à la confiscation de son portefeuille en application des décisions susvisées et qu'elle incitera la partie adverse à retirer la décision attaquée, ce qui permettra au requérant d'introduire une nouvelle demande d'autorisation.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que les difficultés financières alléguées par le requérant ne sont pas établies, à défaut pour lui de produire le moindre document probant à propos de sa situation financière concrète et actuelle. Selon elle, le seul fait d'être exposé à des frais importants n'implique pas en soi l'impossibilité ou la difficulté à court terme d'y faire face.

Elle relève que les documents produits par le requérant ne permettent pas de vérifier les chiffres avancés quant à la hauteur de ses frais médicaux. Elle relève que si l'on se fie à la déclaration remplie par le requérant pour les exercices fiscaux 2018 à 2021, celui-ci bénéficiait de revenus très importants, se chiffrant en millions d'euros, jusqu'en 2021. Il ne fournit cependant aucun élément d'information sur l'épargne dont il dispose. La partie adverse en conclut que les informations fournies par le requérant ne permettent pas au Conseil d'État de se prononcer en pleine connaissance de cause quant à l'existence d'inconvénients d'une gravité suffisante.

La partie adverse soutient que le risque de confiscation des avoirs gelés que fait valoir le requérant est sans lien avec l'acte attaqué. En toute hypothèse, elle remarque que les mesures dont se prévaut le requérant n'ont pas ses fonds pour objet, mais bien les profits obtenus par les dépositaires centraux dont seuls ces derniers ont la propriété. La partie adverse constate en outre qu'en invoquant un risque d'atteinte irréversible à son droit fondamental de propriété, le requérant confond la condition de l'urgence et celle du moyen sérieux.

Elle relève encore que la suspension de l'acte attaqué serait dépourvue de tout effet utile dès lors qu'elle n'aurait pas pour conséquence de débloquer les avoirs du requérant. La partie adverse estime que le requérant n'a dès lors pas intérêt à la demande de suspension.

Elle conteste enfin l'affirmation du requérant selon laquelle la suspension

de l'acte attaqué l'amènerait à retirer cet acte, considérant que pareille issue est purement hypothétique et qu'un arrêt de suspension ne préjuge en rien du sort qui sera réservé à la requête en annulation.

V.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.

En l'occurrence, s'agissant d'éclairer sa situation financière, le requérant expose essentiellement que lui et son épouse sont en mauvaise santé, et qu'ils sont de ce fait exposés à des dépenses médicales s'élevant en moyenne à 4.500 euros par mois. Il ne dépose cependant, à l'appui de sa demande de suspension, aucune pièce de nature à démontrer cette affirmation. Les pièces déposées par le requérant la veille de l'audience pour démontrer certaines de ses dépenses médicales auraient pu l'être en même temps que la demande de suspension. Elles sont dès lors tardives et doivent être écartées des débats.

Le requérant ne précise par ailleurs ni ses sources actuelles de revenus, ni le montant de ses économies, alors qu'il admet avoir bénéficié de revenus correspondant à plusieurs millions d'euros ces dernières années.

Le requérant ne démontre dès lors pas concrètement que le refus de la partie adverse de libérer les fonds gelés le place dans une situation financière difficile.

L'argument du requérant au sujet de la « confiscation » que constituerait la contribution financière prévue par le règlement (UE) 2024/1469 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, ne peut pas non plus être suivi.

En application de l'article 5bis, §§ 4, 8 et 9, du règlement n° 833/2014, tel que modifié par le règlement n° 2024/1469 précité, cette contribution ne concerne que les « bénéfices nets » engendrés par les avoirs et réserves gelés de la Banque centrale de Russie détenus par les dépositaires centraux de titres. À supposer qu'elle soit appliquée aux titres appartenant au requérant, la contribution n'est en toute hypothèse pas susceptible de porter atteinte à la substance même du droit de propriété que celui-ci exerce sur ses titres. Le préjudice financier subi par lui en cas de prélèvement de cette contribution, à supposer qu'il puisse être imputé à l'acte attaqué, ne présente donc pas de caractère grave et irréversible.

Pour le surplus, le requérant n'indique pas concrètement en quoi l'application de cette contribution financière sur les « bénéfices nets » engendrés par ses titres serait susceptible d'entraîner, pour lui, un inconvénient d'une gravité telle qu'il serait exclu d'attendre l'issue de la procédure au fond.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, 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 20 décembre 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