

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

A R R Ê T

n° 262.803 du 28 mars 2025

A. 243.092/VI-23.153

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

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 septembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision de refus de débloquent ses fonds et les titres dans le système Euroclear, prise par l'État belge, Administration fédérale des Finances, Administration générale de la Trésorerie, le 06.08.2024 dans le dossier référencé sous "PID : 20856 - TID : 103021" » 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 3 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 février 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Catherine Dimakuiza, *loco* M^e Anna Sussarova, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bernard Renson, avocat, 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. 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}, a) et d), de ce règlement prévoit 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 ;
- b) [...] ;
- c) [...] ; ou
- 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 ».

Son article 6 prévoit une autre possibilité de dérogation, formulée comme il suit :

- « 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° 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 », le *National Settlement Depository* est intégré au numéro 101 de l'annexe I.B du règlement (UE) n° 269/2014, 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 ».

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 :

« 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 ».

3. Par un règlement d'exécution (UE) n° 2022/1270 du Conseil du 21 juillet 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 », Sberbank est intégrée au numéro 108 de l'annexe I.B du règlement (UE) n° 269/2014, au motif suivant :

« Sberbank est un établissement financier majeur en Russie. La banque centrale russe est l'actionnaire majoritaire de Sberbank. Le PDG de la banque était le ministre russe de l'économie et du commerce sous la présidence de Poutine de 2000 à 2007, et le président du conseil de surveillance de la banque est le ministre russe des finances. Sberbank étant la plus grande banque de Russie (représentant environ un quart de l'ensemble des actifs bancaires russes et un tiers du capital bancaire) et étant détenue en grande partie par le gouvernement russe, elle génère en outre des revenus élevés pour le gouvernement russe. Sberbank est donc une entité ou un organisme apportant un soutien financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, et tirant avantage de ce gouvernement, ainsi qu'une personne morale, une entité ou un organisme ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent 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 ».

Le 21 juillet 2022 également, le Conseil adopte la décision (PESC) n° 2022/1272 « 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° 2022/1273 du Conseil du 21 juillet 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 2*bis* à l'article 6*ter* dans le règlement n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014, susvisé. Il se lit 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 108, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de cette entité, 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 22 août 2023, aux opérations, contrats ou autres accords, y compris les relations de correspondant bancaire, conclus avec cette entité avant le 21 juillet 2022 ».

4. Par un règlement d'exécution (UE) n° 2023/429 du Conseil du 25 février 2023 « 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 », Alfa-Bank est intégrée au numéro 198 de l'annexe I.B 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 » 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 des activités dans le secteur russe des services financiers et, plus particulièrement, dans le secteur bancaire. En 2023, le secteur des services financiers se plaçait au septième rang des secteurs les plus importants de l'économie russe en pourcentage du PIB, représentant 5,2 % du PIB de la Fédération de Russie. Cette part était en augmentation par rapport à celle de 4,8 % en 2022. En outre, le secteur bancaire constitue une part importante du secteur financier russe, puisqu'il représente environ 87 % du total des actifs de celui-ci. Le secteur bancaire a enregistré de bons résultats en 2023, marqués par une croissance importante du total des actifs, des prêts aux entreprises et des prêts aux particuliers, et par un bénéfice net de 3.300 milliards de roubles au cours du seul premier semestre. En outre, le secteur bancaire soutient d'autres secteurs de l'économie, qui génèrent à leur tour des revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie ».

Le 25 février 2023 également, le Conseil adopte la décision (PESC) n° 2023/432 « 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° 2023/426 du 25 février 2023 « 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 2^{quini}es à l'article 6^{ter} dans le règlement n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014, susvisé. Il se lit 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 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 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'États, de certaines personnes et entités ». 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.

Le 18 décembre 2023, le règlement (UE) n° 2023/2873 du Conseil 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 a inséré un article 5 *bis* dans le règlement précité, qui s'énonce comme suit :

- « 1. Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés, ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, après avoir établi qu'une autorité judiciaire ou administrative d'un État membre a adopté une décision, dans les conditions prévues par la loi, visant à priver, dans l'intérêt public, une personne physique ou morale, une entité ou un organisme inscrit sur la liste figurant à l'annexe I de fonds ou de ressources économiques qui appartiennent à cette personne, cette entité ou cet organisme, ou qui sont détenus ou contrôlés par cette personne, cette entité ou cet organisme, pour autant que les indemnités versées en contrepartie de cette privation de fonds ou ressources économiques soit gelée.
2. L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toute autorisation accordée en vertu du paragraphe 1 ».

Le 21 mai 2024, le règlement (UE) n° 2024/1469 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine a instauré une contribution financière sur les « bénéfices nets » engendrés par les avoirs et réserves gelés destinée au soutien de l'Ukraine et a, pour ce faire, notamment remplacé les paragraphes 8 et 9 de l'article 5*bis* du règlement précité par les paragraphes suivants :

- « 8. À compter du 15 février 2024 et tant que les mesures restrictives énoncées au paragraphe 4 sont maintenues, les dépositaires centraux de titres au sens du règlement (UE) n° 909/2014 qui détiennent des avoirs et des réserves visés au paragraphe 4 du présent article d'une valeur totale supérieure à 1 million d'EUR appliquent les règles suivantes en ce qui concerne les soldes de trésorerie qui s'accumulent exclusivement du fait des mesures restrictives :
- a) lesdits soldes de trésorerie sont comptabilisés séparément ;
 - b) les recettes provenant des soldes de trésorerie visés au point a) à partir du 15 février 2024 ou générées par ceux-ci sont enregistrées séparément dans les comptes financiers des dépositaires centraux de titres ;
 - c) sans préjudice des paragraphes 9 et 10, les bénéfices nets déterminés pour les recettes visées au point b) du présent paragraphe conformément au droit national, y compris en déduisant toutes les dépenses pertinentes liées à la gestion des avoirs immobilisés et à la gestion des risques associés aux avoirs immobilisés, ou en résultant, et après déduction de l'impôt sur les sociétés en vertu du régime général de l'État membre concerné, ne peuvent être cédés par voie de distribution sous forme de dividendes ou sous quelque forme que ce soit aux actionnaires ou aux tiers. Cette interdiction ne s'applique pas aux bénéfices nets ne constituant pas la contribution financière visée au paragraphe 9.
9. Les bénéfices nets visés au paragraphe 8, point c), sont soumis à une contribution financière due à l'Union par les dépositaires centraux de titres. Le taux de la contribution financière est de 99,7 % de ces bénéfices nets. La Commission appelle les dépositaires centraux de titres concernés à fournir leur contribution financière, conformément au règlement (UE, Euratom) 2018/1046, deux fois par an, sur la base du rapport financier intermédiaire visé au paragraphe 11 du présent article. La Commission fixe les montants définitifs de la contribution

financière due annuellement, sur la base des états financiers ayant fait l'objet d'un contrôle légal pour l'année N, une fois qu'ils sont devenus disponibles au cours de l'année N+1. Si le montant annuel définitif de la contribution financière due pour l'année N est inférieur à la somme des montants des paiements semestriels effectués au titre de l'année N, la différence est déduite du prochain paiement dû à l'Union par les dépositaires centraux de titres au cours de l'année N+1, y compris les paiements semestriels et le transfert des montants provisoirement conservés conformément au paragraphe 10, points e) et f). Le montant dû par les dépositaires centraux de titres résultant de la compensation en application de la phrase précédente n'est pas inférieur à zéro. La Commission informe le Conseil deux fois par an des montants transférés par les dépositaires centraux de titres ».

IV. Exposé des faits utiles

1. Le requérant, de nationalités christophienne et russe, déclare détenir des avoirs gelés qu'il cherche à débloquer. Il fait état des avoirs suivant : des fonds monétaires et des titres détenus auprès d'Alfa-Bank qui, à son tour, les détient sur son compte gelé auprès d'Euroclear, ainsi que des revenus générés par ceux-ci ; des avoirs détenus auprès de SBER CIB qui fait partie du groupe Sberbank ; des avoirs (titres et fonds monétaires) détenus auprès de Raiffeisen Capital Management Company, ainsi que les revenus éventuels générés par ceux-ci.

Il précise qu'Alfa-Bank a été ajouté à l'annexe I au règlement 269/2014 et que ses avoirs auprès de cette institution, dont son portefeuille de titres, ont été gelés. Il affirme également que les avoirs de SBER CIB sont gelés auprès d'Euroclear, sur un compte de la NSD. Il fait encore état d'une relation contractuelle avec Raiffeisen Capital Management Company et indique que NSD intervient dans la chaîne de conservation des titres.

2. Les 3 juin 2022, 21 juillet 2022 et 25 février 2023, NSD, Sberbank et Alfa-Bank sont intégrés aux numéros 101, 108 et 198 de l'annexe I.B du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014. En conséquence, tous les fonds qu'ils possèdent, détiennent ou contrôlent, en ce compris les fonds qui appartiennent au requérant, sont bloqués en application de l'article 2 du règlement n° 269/2014.

3. Les 21 juillet 2022, 6 octobre 2022 et 25 février 2023, les paragraphes 2bis, 5 et 2quinqüies de l'article 6ter du règlement n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 sont adoptés. Ils confient aux autorités compétentes des États membres la compétence d'autoriser, à certaines conditions, le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés appartenant spécifiquement à Sberbank, NSD et Alfa-Bank, ou la mise de certains fonds ou ressources économiques à la disposition de ces entités.

4. Par courrier daté du 3 janvier 2023, visiblement adressé par courriel du 6 janvier 2023, le requérant sollicite l'autorisation de la partie adverse afin que ses fonds logés chez Alfa-Bank, sur un compte ouvert auprès d'Euroclear, soient débloqués sur pied de l'article 6, § 1^{er} du règlement n° 269/2014 précité.

Par courrier daté du 2 février 2023, visiblement adressé par courriel du 8 février 2023, il interpelle la partie adverse quant aux suites données à sa demande, et complète cette dernière.

Par courrier du 21 février 2023, visiblement adressé par courrier électronique du 28 février 2023, le requérant interpelle de nouveau la partie adverse quant aux suites données à sa demande, et complète cette dernière.

Le 15 mars 2023, la partie adverse accuse réception de la demande et lui attribue la référence « PID – 18557 ».

Par courrier du 16 mars 2023, visiblement adressé par courrier électronique du 21 mars 2023, la partie requérante s'enquiert de l'avancement de son dossier et demande à la partie adverse de confirmer que la suite de la procédure peut se dérouler en anglais.

5. Le 12 mai 2023, le requérant semble avoir adressé une nouvelle demande à la partie adverse. Le 25 mai 2023, la partie adverse accuse réception de la demande et lui attribue la référence « PID – 19264 ».

6. Faisant référence à sa demande initiale du 3 janvier 2023, relative aux fonds bloqués chez Alfa-Bank, sur un compte ouvert auprès d'Euroclear (PID – 18557), le requérant adresse un nouveau courrier à la partie adverse le 7 août 2023, visiblement par courrier électronique du même jour, dans lequel il attire son attention sur l'adoption, le 25 février 2023, de l'article 6^{ter}, § 2^{quinqüies} du règlement n° 269/2014 (notamment relatif à Alfa-Bank). Il invite la partie adverse à en tenir compte pour le traitement de sa demande. Le même jour, il reçoit un accusé de réception automatique provenant de la partie adverse. Par courrier du 16 août 2023, visiblement adressé par courrier électronique du 17 août 2023, le requérant interpelle de nouveau la partie adverse quant aux suites données à sa demande.

7. Le 18 septembre 2023, la partie adverse adopte une décision à propos des « demandes d'autorisation pour la libération des titres et fonds appartenant [au requérant] détenus par 'Alfa-Bank' (Russie) et 'Raiffeisen Capital Management Company' (Russie) par l'intermédiaire de la chaîne de dépositaires, y compris NSD et Euroclear Bank S.A ».

Son dispositif se lit comme il suit :

« L'Administration générale de la Trésorerie ne peut pas autoriser le déblocage des fonds logés chez NSD et gelés chez Euroclear sur base de l'article 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 ».

Cette décision porte la référence PID – 19264, mais ne fait aucune référence à la demande du 12 mai 2023. À la place, elle renvoie aux courriers des 6 janvier 2023, 28 février 2023, 21 mars 2023 et 30 août 2023.

Elle ne fait l'objet d'aucun recours.

8. Le 31 décembre 2023, le requérant formule une demande d'autorisation auprès de la partie adverse, par l'intermédiaire de son conseil, afin que ses titres et fonds logés chez Alfa-Bank, Sber CIB et Raiffeisen Capital Management Company, sur un compte ouvert auprès d'Euroclear, soient débloqués.

Il précise qu'il s'agit d'une « nouvelle demande de déblocage des fonds, en lien avec le dossier 'PID : 18557' pour lequel aucune décision formelle n'est à ce jour intervenue » et que cette demande ne se fonde plus sur « l'article 6.B.5 » du règlement n° 269/2014 mais, notamment, sur les articles 4, 5 et 6, § 1^{er} du règlement. Il invoque également l'article 6ter, 2^{quinièmes} du règlement.

Le 30 janvier 2024, la partie adverse écrit au requérant en rapport avec sa « demande du 31 décembre dernier ». Le courrier électronique porte la référence « PID – 20856 ». La partie adverse invite notamment la requérante à préciser ce qui suit :

« Vous mentionnez le PID 19264 et PID 18557.
Votre demande concerne-t-elle une demande de révision du PID 19264 ou comme mentionné dans votre lettre une nouvelle demande ? »

Par courrier du 26 février 2024, adressé par courrier électronique du même jour, la requérante répond aux différentes demandes formulées dans le courrier du 30 janvier. Son courrier renseigne les références « PID – 19264 » et « PID – 20856 ». Il précise notamment ce qui suit :

« Ma réponse est construite en 2 niveaux :

a) A titre principal : complément au dossier PID 18557 et demande de prise de décision dans ce dossier

Du point de vue purement formel, aucune décision n'a été prise dans le dossier PID 18557. Le 31.12.2023 j'ai complété ledit dossier et j'ai produit des éléments

nouveaux, des informations et des motifs nouveaux. Mon client attend dès lors une décision dans ce dossier sur base des éléments communiqués le 31.12.2023 et par la présente lettre.

b) A titre subsidiaire : une nouvelle demande

Dans la mesure où l'administré produit des éléments nouveaux (décrits dans ma lettre du 31.01.2023) et formule une demande nouvelle (notamment, [le requérant] demande l'autorisation de transférer ses avoirs sur un compte de Vontobel), il y a lieu de considérer qu'il formule une nouvelle demande ».

Le requérant sollicite également le retrait de la décision du 18 septembre 2023 (qui aurait été prise dans le dossier portant la référence PID – 19264). Il précise notamment ce qui suit :

« votre administration est en possession des documents, information et motifs nouveaux qui vous ont été transmis le 31.12.2023. Sur cette base, une décision d'autorisation de déblocage peut intervenir dans le dossier PID 19264 après le retrait de la décision de refus ».

Par courrier électronique du 13 juin 2024, le requérant aurait annoncé la communication prochaine d'informations complémentaires.

Par courrier du 18 juillet 2024, renseignant lui aussi les références « PID – 19264 » et « PID – 20856 », le requérant communique lesdites informations. Dans ce courrier, il fait notamment valoir qu'il a introduit des demandes individuelles les 3 et 6 janvier 2023 (soit avant les échéances, dictées par les articles 6ter, §§ 5 et 2quinquies du règlement, des 7 janvier et 26 août 2023).

9. Par décision du 6 août 2024, notifiée par courriel du 7 août 2024, l'Administrateur général de la trésorerie refuse d'autoriser le déblocage des fonds de la requérante en application de l'article 4, § 1^{er}, a) et d), et de l'article 6ter, § 2bis, § 2quinquies et § 5 du règlement n° 269/2014. Cette décision porte la référence « PID – 20856 ».

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

Pour justifier l'urgence de sa demande, le requérant entend démontrer un risque accru de confiscation de ses avoirs gelés ou, à tout le moins, des intérêts générés par ses fonds ou avoirs.

Il indique 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, ce prêt étant également financé par les avoirs russes gelés. Il indique qu'Euroclear a annoncé avoir effectué un premier prélèvement des intérêts sur les avoirs gelés d'un montant de 1,55 milliards à titre de contribution exceptionnelle au fonds européens pour l'Ukraine avant la fin du mois de juillet 2024. Selon lui, la confiscation des avoirs gelés est déjà effectivement mise en œuvre et il risque d'être victime des mesures de confiscations de ses propres dividendes et avoirs. Il estime qu'il s'agit d'une atteinte grave et irréversible au droit de propriété, qu'il faut prévenir en ordonnant la suspension de l'acte attaqué. Cela incitera, selon le requérant, à conserver ses avoirs intacts et à ne pas faire des prélèvements sur ceux-ci en vue des « contributions exceptionnelles » qui sont déjà mises en place.

Au titre d'autorisation de confiscations plus importantes, il fait également état du 12^{ème} paquet de sanctions de l'Union européenne, et du fait que cette dernière aurait autorisé la confiscation, dans l'intérêt public, des avoirs des entités sanctionnées, rappelant que NSD se trouve à la position 101 de l'annexe I du règlement n° 269/2014. Il en déduit qu'il est juridiquement possible de confisquer les avoirs de NSD et des autres banques russes sanctionnées parmi lesquels se trouvent ceux du requérant. Il invoque également le fait que le 12 février 2024, l'Union européenne a autorisé la confiscation des intérêts produits par les avoirs gelés. Il cite la résolution n° 2539 (2024) adoptée le 16 avril 2024 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en soutien à la reconstruction de l'Ukraine, et en déduit qu'il y a un risque non négligeable que les intérêts produits par ses avoirs soient confisqués. Il se réfère encore au plan coordonné convenu au sommet du G7 du mois de juin 2024, durant lequel il aurait été décidé que les intérêts produits par les avoirs gelés seront confisqués à concurrence de 50 milliards d'ici la fin d'année 2024, indiquant que parmi ces intérêts se retrouvent ceux auxquels il a droit. 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 de privation totale de ses droits de propriété.

Enfin, il opère une comparaison avec le régime allemand durant l'occupation de la Belgique, insistant sur la responsabilité de l'État belge pour éviter la spoliation des biens des personnes innocentes. Il affirme qu'il relève de la responsabilité de l'État belge de veiller à ce que les avoirs des personnes innocentes ne soient pas « pris dans le filet » des vagues des « prélèvements exceptionnels » qui vont se multiplier au vu de l'évolution de la situation géopolitique et législative en Europe. Selon lui, les confiscations des avoirs des entités désignées, dont les entités financières russes, sont autorisées et ses avoirs peuvent avoir été atteints ou risquent de l'être irréversiblement. Il estime que la durée de la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat ne permet pas d'éviter ce risque, ce qui justifie que la décision attaquée soit suspendue.

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 lui permettra d'introduire une nouvelle demande d'autorisation.

À l'audience, le requérant s'est référé à sa requête.

VI.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 17, § 1er , alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'applicable à la présente affaire, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, applicable à la présente affaire, dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon la partie requérante, justifient l'urgence de la suspension demandée.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre immédiate de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond. 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. 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'espèce, le requérant se prévaut d'un risque accru de confiscation de ses avoirs gelés par l'Union européenne ou, à tout le moins, des intérêts générés par ses fonds ou avoirs gelés, ainsi que d'un risque d'« évaporation » de ces avoirs en soutenant qu'Euroclear ne serait pas une société fiable. Il invoque, à cet égard, une atteinte grave et irréversible à son droit de propriété, voire même un risque réel de privation totale de ce droit.

Toutefois, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens. Le fait qu'un inconvénient invoqué par un requérant puisse porter atteinte à des droits fondamentaux n'implique pas *ipso facto* qu'il revête la gravité requise pour justifier la condition de l'urgence.

En outre, et 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 suffisamment graves sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus pouvoir faire face à ses obligations ou subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille.

Or, le requérant ne produit pas d'information sur sa situation financière concrète et actuelle, permettant d'identifier de telles conséquences. À défaut pour ce dernier 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 ses avoirs pourrait l'empêcher, à court ou plus long terme, de faire face à ses obligations ou de subvenir à ses besoins. Par ailleurs, le requérant affirme dans sa requête qu'il dispose de nombreux immeubles et qu'il était actif dans le secteur immobilier, ayant pour activité principale la location de ses biens immobiliers.

Pour le surplus, l'urgence ne peut, en l'espèce, se déduire de l'application de l'article 5bis, §§ 4, 8 et 9, du règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par le règlement (UE) n° 2024/1469 du 21 mai 2024, disposition que le

requérant semble viser sans expressément la citer. Le requérant n'identifie pas concrètement en quoi l'application (éventuelle) de la contribution financière visée par cette disposition sur les « bénéfiques nets » engendrés par ses titres est ou 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.

Quant au risque de confiscation des avoirs des entités sanctionnées, parmi lesquels se trouvent ceux du requérant, il y a lieu de constater qu'à ce stade, aucun élément, concret et précis, ne permet d'affirmer que les avoirs du requérant feront l'objet d'une telle confiscation, même indirectement. Ne suffisent pas les simples renvois opérés par le requérant dans sa requête au site internet du SPF finances et à une résolution de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, laquelle vise, dans le passage que le requérant rappelle, les avoirs de « l'Etat russe ». S'il faut comprendre que le requérant entend se prévaloir de l'article 5 *bis* précité du 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, encore faut-il constater qu'il ne ressort ni de la requête ni du dossier administratif que serait en voie d'adoption une décision, au sens de cette disposition, visant à priver de fonds ou de ressources économiques une personne ou une entité visée par cette disposition, et qu'elle aurait des effets à l'égard du requérant. Les craintes du requérant d'être visé par une telle mesure n'apparaissent dès lors en l'espèce pas établies, et le risque de la mise en œuvre des pouvoirs de privation qu'il allègue n'est pas concrètement démontrée.

Enfin, on n'aperçoit pas en quoi la comparaison opérée avec le régime allemand durant l'occupation de la Belgique ou la responsabilité alléguée de l'État belge dans la situation dénoncée par le requérant seraient de nature à établir l'urgence requise.

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.

VII. Dépersonnalisation

Par un courrier du 28 janvier 2025, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande de dépersonnalisation.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mars 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Aurélien Vandeburie