

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 266.051 du 17 mars 2026

A. 245.759/VI-23.452

En cause : **A.K.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} John GRAYSTON et
 Davide ROVETTA, avocats,
 boulevard Saint-Michel 28 bte 4
 1040 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 septembre 2025, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 10 juillet 2025 prise par le SPF Finances - Département Trésorerie [...], rejetant la demande répétée du 19 septembre 2024 visant à lever le gel de ses titres et des paiements correspondants, détenus auprès de la NSD et gelés auprès d'Euroclear, sur la base des articles 6 et 6ter, § 2d, 6ter, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 et confirmant le maintien du gel des fonds déposés auprès de NSD et gelés auprès d'Euroclear, sur la base de l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 [...], et laissant en vigueur la décision du 5 juin 2023 prise par la Trésorerie [...] ».

II. Procédure

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé une note le 4 décembre 2025 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 71, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 9 décembre 2025, le greffe a notifié à la partie requérante que la chambre allait statuer en réputant non accomplie la requête en annulation à

moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours – augmenté de trente jours conformément à l'article 89 du règlement de procédure –, à être entendue.

Par une lettre du 18 décembre 2025, la partie requérante a demandé à être entendue.

Par une ordonnance du 3 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 mars 2026.

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

M^{es} Lieven Devos et Davide Rovetta, *loco* M^e John Grayston, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu 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. Non-paiement des droits de rôle

En application de l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, et de l'article 66, 6^o, du même arrêté, l'introduction d'une requête en annulation donne lieu au paiement d'un droit de deux cents euros et d'une contribution de six euros.

L'article 71, alinéas 1^{er} et 2, du même arrêté prévoit que les droits et la contribution visée à l'article 66, 6^o, du même arrêté sont acquittés par un virement ou un versement sur le compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour percevoir les droits au Conseil d'État et qu'à cette fin, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à l'acte de procédure auquel il se rapporte. Selon l'alinéa 4 de cette disposition, si le compte bancaire n'est pas crédité du montant dû dans un délai de trente jours — augmenté de trente jours conformément à l'article 89 du même arrêté —, la chambre répute non accompli ou rayé du rôle la demande ou le recours introduit.

Par un courrier du 8 septembre 2025, la partie requérante a été invitée à effectuer le paiement des droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, ce qui n'a pas été fait. La partie requérante a toutefois demandé à être entendue.

IV. Demande d'audition de la partie requérante

Dans sa demande d'audition, et à l'audience, le requérant expose qu'il n'a pu procéder au paiement des droits de rôle, dans le délai qui lui était imparti, en raison de « circonstances exceptionnelles et objectives dont la force majeure ».

Il explique que le cabinet d'avocat russe M.L., qui le représentait, a géré la procédure administrative ayant mené à l'acte attaqué. Il indique que, bien que la requête en annulation devant le Conseil d'État ait été introduite par son cabinet d'avocats actuel, des indications et des rumeurs ont laissé entendre que le cabinet M.L. aurait pu devenir « la cible de mesures restrictives de l'[Union européenne] en vertu du règlement (UE) n° 269/2014 » et que « [c]e risque s'est considérablement accru à la suite de la publication d'un article de *l'EU Observer* le 19 septembre 2025, rapportant que la Commission européenne et/ou le Conseil de l'Union européenne aurait proposé d'inclure [le cabinet M.L.] dans un prochain *round* de sanctions ».

Le requérant indique que son nouveau cabinet d'avocat a pris contact avec les institutions européennes concernées afin de demander des informations et des éclaircissements. Ce cabinet aurait reçu une réponse du Conseil de l'Union européenne, le 28 octobre 2025, confirmant que « la société à responsabilité limitée [M.L.] avait été inscrite à l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2025/2035 du Conseil du 23 octobre 2025 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives à l'égard des actions portant atteinte ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ». Il explique qu'à la suite de cette réponse, son nouveau cabinet d'avocats a décidé d'interrompre toute relation commerciale avec le cabinet M.L. et de veiller à ce qu'il ne joue plus de rôle dans le traitement des dossiers de ses clients afin d'éviter que ce lien ne puisse être perçu comme procurant « un avantage à une entité désignée ou comme facilitant un arrangement susceptible de relever des règles anti-contournement ».

Selon le requérant, le non-paiement des droits de rôle ne relève pas d'une négligence de sa part mais de la force majeure. Il explique que le non-paiement des droits de rôle est « la conséquence directe d'un événement externe, soudain et juridiquement sensible » qu'est « l'annonce de la probable désignation [du cabinet d'avocats M.L.] en Septembre 2025 » et ensuite « sa désignation en octobre 2025 dans

la “liste noire” de sanctions » de l’Union européenne, « entraînant l’obligation correspondante pour tout opérateur de l’[Union européenne], y compris les conseillers juridiques et les intermédiaires financiers, d’appliquer un contrôle renforcé et d’éviter toute transaction susceptible, même indirectement, de conférer un avantage à l’entité désignée ».

Il explique que son nouveau cabinet d’avocats a pris la décision de ne pas s’acquitter des droits de rôle en raison du fait que la société M.L. l’avait représenté dans la procédure ayant mené à l’acte attaqué alors que le « Conseil de l’Union Européenne avait accusé [ladite société] d’avoir produit de [faux documents] », ce qui a obligé son nouveau cabinet d’avocats à réviser tout le dossier. Elle cite un arrêt du 11 septembre 2024, *affaire Timchenko c. Conseil*, affaire T-644/22, dans lequel le Tribunal de l’Union Européenne a « confirmé la validité et la fonction de l’article 9, paragraphes 2 et 3 [du règlement (UE) n° 269/2014] [...], notamment les obligations de notification et de coopération et la règle traitant la non-conformité comme une participation au contournement ». Selon lui, son nouveau cabinet d’avocats devait, avant de pouvoir continuer à le représenter, mettre en place « un contrôle renforcé de la conformité aux sanctions et des vérifications AML/KYC (lutte contre le blanchiment d’argent / connaissance du client) » et qu’à cette fin, ce cabinet a dû établir un contact avec lui, ce qui a pris beaucoup de temps, afin de « vérifier que le mandat et les flux financiers n’étaient pas structurés de manière à bénéficier directement ou indirectement [au cabinet d’avocats M.L.], et [que son nouveau cabinet d’avocats n’était pas utilisé] comme un canal permettant à [M.L.] de rester impliquée après l’inscription à la cote ».

Il estime encore que si son cabinet d’avocats avait pu confirmer qu’il agissait de manière indépendante et que « tous les liens avec [le cabinet M.L.] avaient été rompus, aucune autorisation n’aurait été nécessaire pour pouvoir payer la contribution de frais de justice, car le paiement ne revenait pas à mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition (directement ou indirectement) de l’entité listée ». En revanche, il explique que si des indices avaient montré que le cabinet M.L. restait impliqué (par exemple, instructions, partage des honoraires, paiements intermédiaires ou tout autre avantage indirect [...]) », son nouveau cabinet d’avocats aurait dû considérer que « la situation relevait de l’interdiction prévue à l’article 2 et du risque de contournement prévu à l’article 9 du Règlement UE 269/2014 », et qu’il aurait dû demander « l’autorisation préalable de l’autorité belge compétente pour tout paiement susceptible d’être concerné ». Il cite l’arrêt du 11 septembre 2025 rendu par la Cour de justice de l’Union européenne *Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds c. Belgische Staat* (affaire C-384/24) qui, selon lui, « confirme que les autorités compétentes peuvent autoriser, par dérogation à l’article 2, le déblocage/la mise à

disposition de fonds gelés limités pour payer des frais de justice obligatoires, en les classant comme “impôts” au sens de l’article 4, paragraphe 1, point a), et en interprétant les “besoins fondamentaux” à la lumière du droit à un recours effectif prévu à l’article 47 de la Charte ».

Le requérant estime que ces circonstances exceptionnelles l’ont empêché de garantir que « les frais et contributions seraient crédités dans le délai légal » et explique qu’il a donné une nouvelle procuration le 8 décembre 2025 à son nouveau cabinet d’avocats. Il indique avoir payé les droits de rôle le 16 décembre 2025 et demande que sa requête introduite le 5 septembre 2025 « ne soit pas considérée comme nulle ». Il estime, à titre subsidiaire, que si le Conseil d’État devait rejeter sa requête en application de l’article 71, §§ 4 à 7, du règlement général de procédure, cela relèverait d’un formalisme excessif « incompatible avec les principes du droit de l’Union européenne d’effectivité et d’équivalence, ainsi qu’avec le droit à un recours effectif et à l’accès à un tribunal (article 47 de la Charte), en particulier dans un contexte où le respect des mesures restrictives de l’Union européenne nécessitait des mesures de vérification renforcées avant que tout paiement puisse être traité en toute sécurité ». Il demande qu’une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l’Union européenne quant à l’interprétation de l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

V. Appréciation du Conseil d’État

Conformément aux articles 66, 6°, et 71, alinéa 4, de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État, le recours en annulation doit être rayé du rôle si le montant mentionné par ces dispositions n’est pas payé dans le délai de trente jours suivant la réception de la formule de virement. Ce délai est, pour une personne demeurant dans un pays d’Europe qui n’est pas limitrophe de la Belgique, porté à soixante jours par l’effet de l’article 89 de l’arrêté du Régent précité.

En l’espèce, le requérant a pris connaissance le 17 septembre 2025 de la formule de paiement déposée par le greffe sur la plateforme informatique du Conseil d’État. Le montant de 226 euros, correspondant à la somme due, n’a été acquitté que le 16 décembre 2025, soit tardivement.

L’article 71, alinéa 7, de l’arrêté du Régent énonce que, dans cette hypothèse, la chambre saisie réputé non accompli le recours introduit sauf si la partie concernée demande à être entendue et établit l’existence d’une erreur invincible ou de circonstances constitutives de force majeure.

La force majeure est un obstacle à la fois insurmontable, imprévisible et extérieur à l'accomplissement normal d'une obligation.

Les explications du requérant, dans sa demande d'audition et à l'audience, ne sont pas révélatrices de circonstances qui l'auraient empêché, de manière insurmontable, pendant la durée du délai de soixante jours qui lui était ouvert, de s'acquitter du droit visé à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et de la contribution visée à l'article 66, 6^o, du même arrêté.

En premier lieu, le requérant n'affirme pas qu'il était dans l'incapacité, financière ou autre, de payer la somme de 226 euros nécessaires à l'enrôlement de son recours. Il n'affirme pas non plus que l'invitation à payer ne lui serait pas parvenue, ses conseils ayant au contraire confirmé, à l'audience, lui avoir transmis l'avis de paiement. Selon les explications données, l'absence de paiement dans le délai imposé résulte d'un choix conscient, dicté selon lui par les circonstances.

En deuxième lieu, sur le plan des principes, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il affirme qu'il était indispensable, avant d'effectuer le paiement requis, qu'il confirme à son nouveau cabinet d'avocat avoir mis un terme à toute relation avec le cabinet russe M.L. et que soit vérifiée l'absence d'un éventuel faux document dans le dossier déposé à l'appui de la requête en annulation.

Le requérant demande l'annulation d'une décision refusant de faire droit à une demande de libération de ses titres détenus auprès du NSD et gelés auprès d'Euroclear en application 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'.

L'introduction, par une personne, d'un recours en annulation contre un acte administratif lui faisant grief relève du droit fondamental à un recours effectif, notamment consacré, dans les matières qui relèvent du droit de l'Union, par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le 6^e considérant du règlement (UE) n° 269/2014 précité confirme que celui-ci « respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et plus particulièrement les droits à un recours effectif et à l'accès à un tribunal impartial » et invite expressément ses destinataires à l'appliquer « conformément à ces droits et principes ». En ce sens, l'article 4, § 1^{er}, du règlement habilite les autorités

compétentes des États membres à autoriser le déblocage ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont « 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 impôts » qui leur seraient réclamés, ainsi que le « règlement d'honoraires d'un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes ».

Dans ce contexte, la crainte que le paiement, par le requérant ou ses conseils, du droit de rôle visé à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et de la contribution à l'aide juridique de deuxième ligne visée par l'article 66, 6^o, du même arrêté, soit considéré comme une mesure destinée à contourner les mesures restrictives prévues par le règlement (UE) n° 269/2014 n'est pas réaliste. Aucune autorité belge ou de l'Union européenne ne pourrait raisonnablement formuler un tel reproche dans les circonstances de la cause.

Le paiement d'un impôt, conditionnant l'introduction d'un recours devant une juridiction nationale, ne pourrait pas davantage être analysé comme étant contraire aux règles applicables à la lutte contre le blanchiment. Le requérant s'abstient d'ailleurs d'identifier quelle disposition légale pourrait amener une autorité, belge ou de l'Union, à considérer que le paiement des taxes visées aux articles 66 et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 constitue, en réalité, une tentative de blanchiment. Il n'explique pas davantage en quoi un tel paiement, fait au bénéfice du requérant et non du cabinet d'avocats russe M.L., sur un compte ouvert au nom de l'État belge, constituerait une atteinte à un devoir de diligence renforcée. À cet égard, il doit en toute hypothèse être relevé que la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces' n'est pas applicable aux avocats dans le cadre de la représentation de leurs clients en justice (voir l'absence de cette mission dans l'énumération de l'article 5, § 1^{er}, 28^o, de cette loi).

L'exigence du nouveau cabinet d'avocats du requérant que ce dernier s'engage à rompre tout lien contractuel avec le cabinet russe M.L. ne peut pas non plus raisonnablement justifier l'absence de paiement, dans le délai prescrit, du droit et de la contribution qui conditionnent l'enrôlement de la requête. Que cette exigence ait été une condition de la poursuite du mandat confié aux avocats ou une nécessité liée à une obligation de diligence raisonnable renforcée, elle n'empêchait pas un paiement – essentiel sur le plan procédural – d'une taxe de 226 euros. Elle n'empêchait en toute hypothèse pas le requérant lui-même de s'acquitter de cette taxe,

puisque'il n'est soumis ni à la déontologie des avocats, ni à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

La possibilité que des documents faux aient été déposés à l'appui de la requête en annulation, à l'insu du cabinet d'avocats qui assiste désormais le requérant, ne constitue pas non plus un obstacle insurmontable au paiement dans le délai, de la taxe prévue par l'arrêté du Régent.

Il n'était en particulier nullement requis, compte tenu du délai impératif qui s'imposait au requérant, que l'authenticité des documents déjà déposés soit, au préalable, vérifiée. Si le requérant craignait que sa sincérité soit mise en doute dans le cadre de la procédure, ou qu'une infraction pénale d'usage de faux lui soit reprochée en raison de l'enrôlement de sa requête, il lui suffisait d'accompagner ledit paiement d'une information à la partie adverse et au Conseil d'État qu'une vérification serait rapidement effectuée pour déterminer si le cabinet d'avocats M.L. n'avait pas falsifié certains documents dans le cadre de la procédure administrative.

Les raisons juridiques que le requérant expose pour justifier son retard de paiement ne sont donc pas avérées.

En troisième lieu, sur le plan des faits, le requérant n'apporte aucune démonstration des circonstances qu'il invoque pour justifier ce retard.

Il évoque ainsi des difficultés, pour ses nouveaux conseils, d'établir un contact avec lui, alors qu'un tel contact était nécessaire pour formaliser son engagement de ne plus recourir au cabinet d'avocats M.L. et pour confirmer l'authenticité des documents déposés à l'appui de la requête. Il ne dépose cependant aucune pièce pour établir l'existence de telles difficultés, ni ne fournit d'explication concrète à leur sujet ou sur les circonstances dans lesquelles elles ont finalement été levées. Le requérant invoque certes le secret professionnel pour ne pas déposer la correspondance qu'il aurait échangée avec ses conseils – ce qui est son droit – mais il lui appartient de démontrer les circonstances qui sont, selon lui, constitutives d'un cas de force majeure. Il s'abstient, en l'occurrence, de le faire.

La force majeure, qui justifierait l'absence de paiement du droit et de la contribution requis par les articles 66 et 71 de l'arrêté du Régent du 24 août 1948, n'est dès lors établie ni en fait, ni en droit.

À titre subsidiaire, le requérant sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec les articles 2 et 9 du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil (UE) [...], doit être interprété comme s'opposant à l'application d'une règle de procédure nationale qui rend un recours nu ou improcédable au seul motif que les frais de justice obligatoires n'ont pas été crédités dans le délai prescrit, lorsque le retard est imputable à des mesures renforcées de diligence raisonnable et de conformité raisonnablement prises afin d'éviter tout avantage direct ou indirect à un intermédiaire désigné et d'empêcher le contournement des mesures restrictives et donc à la force majeure » ?

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne attribue à la Cour de Justice de l'Union européenne la compétence pour statuer, à titre préjudiciel, « sur l'interprétation des traités » et « sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union ».

La Cour de Justice considère, sur le fondement de l'article 267, alinéas 2 et 3, du TFUE qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne n'est libérée de l'obligation de l'interroger à titre préjudiciel, lorsqu'une partie le lui demande, « que lorsqu'elle a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (CJUE, 22 décembre 2022, *Airbnb Ireland*, C-83/21, (ECLI:EU:C:2022:1018), point 80 ; voir aussi CJUE, 6 octobre 1982, *Cilfit*, C-283/81, (ECLI:EU:C:1982:335), point 16).

La question préjudicielle suggérée par le requérant repose sur la prémisse que le retard de paiement est « imputable à des mesures renforcées de diligence raisonnable et de conformité raisonnablement prises afin d'éviter tout avantage direct ou indirect à un intermédiaire désigné et d'empêcher le contournement des mesures restrictives et donc à la force majeure ».

Il a toutefois été jugé ci-avant, d'une part, que l'absence de paiement dans les délais ne peut pas être imputée à la volonté de se conformer aux dispositions légales relative à la prévention du blanchiment de capitaux ou aux interdictions contenues dans le règlement (UE) n° 269/2014 et, d'autre part, que les circonstances de fait invoquées par le requérant pour justifier son retard n'ont pas été démontrées.

À supposer que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux soit interprété comme s'opposant à une règle de procédure nationale aboutissant au non-

enrôlement d'un recours au motif que les taxes liées à son introduction ne sont pas payées dans le délai prescrit, ceci alors que le retard est imputable « à des mesures renforcées de diligence raisonnable et de conformité raisonnablement prises afin d'éviter tout avantage direct ou indirect à un intermédiaire désigné et d'empêcher le contournement des mesures restrictives et donc à la force majeure », il doit être constaté que telles ne sont pas les circonstances de l'espèce.

La demande de question préjudicielle, qui repose sur des prémisses erronées, ne peut aboutir à une réponse susceptible d'affecter la solution du litige. Elle est dénuée de pertinence et ne doit dès lors pas être posée.

Conformément à l'article 71, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, la requête en annulation doit, dès lors, être réputée non accomplie et l'affaire doit être rayée du rôle.

VI. Remboursement

La somme de 226 euros sera remboursée au requérant par le service désigné au sein du service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est réputée non accomplie et l'affaire enrôlée sous le n° A. 245.759/VI-23.452 est rayée du rôle du Conseil d'État.

Article 2.

Le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 26 euros tardivement versés par la partie requérante seront remboursés à celle-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 mars 2026, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Xavier Close,
Adeline Schyns,

conseiller d'État, président f.f.,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

Xavier Close