

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

n° 266.677 du 13 mai 2026

A. 242.932/VI-23.137

En cause : **A.S.**,
 ayant élu domicile en Belgique,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 septembre 2024, le requérant demande l'annulation de « la décision de l'Administration générale de la Trésorerie [du SPF finances], du [3] juillet 2024, sous le numéro PID : 19949, TID : 111283 en ce qui concerne [le requérant] » rejetant la demande de libération de ses avoirs logés chez NSD et gelés par Euroclear.

Par la même requête, le requérant demande également d'autoriser le déblocage de ses actifs financiers et fonds et d'autoriser leur transfert vers un compte qu'il désigne.

II. Procédure

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.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 avril 2026 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Chloé Vanden Eyden, *loco* M^e Bernard Renson, avocate, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Éric 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. Exposé des faits utiles

1. Le requérant est un citoyen russe, résident permanent en Espagne.

2. Il détient des titres par l'intermédiaire du *National Settlement Depository* (NSD), le dépositaire national russe de titres, auprès d'*Euroclear Bank S.A.*

3. 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.

4. 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 ».

5. Le 6 octobre 2023, le requérant introduit, via un mandataire, auprès de l'Administration générale de la Trésorerie une demande d'autorisation de transfert des titres gelés sur la base des articles 2 et 6 du règlement (UE) n° 269/2014. La demande est enregistrée sous le numéro PID 19949.

6. Par décision du 3 juillet 2024, l'Administration générale de la Trésorerie refuse cette demande, qui est notifiée le 8 juillet 2024.

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Par un courrier du 8 octobre 2024, le requérant a, par l'entreprise de ses conseils, fait parvenir au Conseil d'État une requête signée par le requérant lui-même, contenant, le « même raisonnement et la même argumentation » que la requête initiale. Le requérant demande de « considérer cet appel comme étant soumis dans le cadre de la même demande précédente enrôlée sous le numéro G/A 242.932/VI – 23137 et en remplacement du premier document signé par les avocats de QUORUS GmbH au nom du client ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime, tout d'abord, que le Conseil d'État est manifestement sans compétence pour connaître du présent recours, en ce que celui-ci vise « à faire appel du rejet » et à obtenir l'autorisation de débloquer les avoirs (fonds et titres) du requérant et l'autorisation de transférer ces fonds vers son compte privé.

Ensuite, la partie adverse fait valoir que la requête a été introduite, sans preuve du contraire, par des personnes sans qualité pour ce faire, dès lors que les conditions prescrites par l'article 19, al. 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article 477ter du Code judiciaire ne sont pas rencontrées, et que pour ce seul motif, la requête est irrecevable.

Elle expose également que la « requête » adressée le 8 octobre 2024 par le requérant ne contient pas les mentions nécessaires (requête ampliative ou complémentaire) et que, surtout, cette demande a été introduite en dehors du délai de soixante jours à dater de la réception de l'acte attaqué.

Enfin, elle fait valoir qu'en tout état de cause ni la requête initiale, ni celle transmise le 8 octobre 2024 ne répondent au prescrit de l'article 2 de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en particulier à l'obligation d'exposé des moyens, de sorte que le recours est irrecevable.

B.Thèse du requérant

Dans son mémoire en réplique, le requérant indique que tous les documents soumis étaient des documents authentiques avec des signatures valides. Il expose qu'il y a eu « remplacement du premier document signé par les avocats de QUORUS » dans le délai imparti.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que son envoi du 8 octobre 2024 n'était pas une nouvelle requête, dès lors que son contenu était identique à celui de la première requête déposée par QUORUS agissant en son nom. Il expose qu'« ayant compris par la suite qu'il y avait un problème concernant les pouvoirs des avocats et leur capacité à [le] représenter officiellement », il a préparé une autre requête contenant le même raisonnement et les mêmes demandes. Il fait valoir qu'en soumettant cette demande, il a pleinement reconnu la demande précédemment introduite. Il ajoute qu'il a déposé une déclaration écrite concernant la résiliation des relations avec NSD, signée le 30 août 2024. Selon lui, l'ensemble des documents contenait la confirmation qu'il avait connaissance du recours et qu'il l'avait indirectement introduit. Il relève que son courrier du 8 octobre a été transmis avant toute réaction du Conseil d'État et sans aucune objection de sa part. Il souligne enfin que l'objet principal de son recours est de rétablir ses droits et libertés individuels, en particulier le droit de propriété, qui ont été restreints sans motif valable en raison du

gel illégal de ses avoirs et du refus de la trésorerie belge de les libérer.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 1^{er} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État prévoit ce qui suit :

« La section du contentieux administratif du Conseil d'État est saisie par une requête signée par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ci-après dénommées 'lois coordonnées' ».

Il s'ensuit que pour qu'un acte introductif d'instance devant le Conseil d'État soit valable, il est nécessaire mais en même temps suffisant qu'il soit signé et que cette signature émane du requérant même ou d'un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État.

L'article 19, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

« Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat. Les avocats auront toujours le droit de prendre connaissance au greffe du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire ampliatif, dans les conditions à déterminer par les arrêtés royaux prévus à l'article 30 ».

En l'espèce, la requête introduite le 4 septembre 2024 est signée par E. Z. et P. H. Il n'est pas contesté qu'ils ne sont pas inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ni sur la liste des stagiaires d'un barreau belge. Ils exercent leurs activités professionnelles en Suisse.

En vertu de l'accord du 21 juin 1999 conclu entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, ceux-ci ont convenu d'appliquer entre eux, dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les dispositions de la directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats.

L'application de la directive précitée suppose toutefois que les personnes concernées soient ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne ou de la

Confédération suisse et apportent la preuve qu'elles sont habilitées, dans l'État de provenance, à exercer leurs activités professionnelles sous le titre d'avocat.

Or, il n'est pas contesté qu'E. Z. est ressortissant russe et n'apporte pas la preuve qu'il possède en Suisse le titre professionnel d'avocat. Si P. H. est ressortissant suisse, il n'apporte pas la preuve qu'il possède en Suisse le titre professionnel d'avocat.

En toute hypothèse, le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou de la Confédération suisse habilité à exercer, dans l'État de provenance, la profession d'avocat ne peut représenter ou assister une partie devant le Conseil d'État de Belgique que conformément aux « dispositions du Code judiciaire ». Or, « [p]our les actes de représentation et de défense en justice », l'article 477*ter* de ce Code impose notamment à cette personne « d'agir de concert avec un avocat inscrit au tableau » de l'Ordre des avocats d'un barreau belge ou sur la liste des stagiaires, *quod non en l'espèce*.

Il s'ensuit qu'aucun des signataires de la requête introduite le 4 septembre 2024 ne dispose de l'une des qualités requises par l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour pouvoir représenter ou assister une partie requérante, personne physique, devant celui-ci.

Il importe peu que le requérant affirme dans ses écrits ultérieurs qu'il avait connaissance du recours. Compte tenu des termes de l'article 1^{er}, précité, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, seule importe la signature de la requête. Au demeurant, le requérant n'apporte pas la preuve certaine qu'il aurait approuvé *in tempore non suspecto* la requête déposée.

Est également sans conséquence, au stade de l'examen de la recevabilité du recours, le fait que l'acte attaqué porterait atteinte aux droits fondamentaux du requérant, en particulier son droit de propriété. L'atteinte portée par un acte administratif à un droit fondamental ne peut justifier en soi le non-respect de règles procédurales applicables au recours visant à l'annulation de cet acte administratif. Le requérant, qui ne prétend pas que son droit à un recours effectif serait violé, n'établit d'ailleurs pas que la sanction d'irrecevabilité du recours, conforme à la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet, constituerait un formalisme excessif.

La « requête » signée par le requérant et transmise le 8 octobre 2024 ne permet pas de pallier les vices de la requête initiale. Par cette seconde requête, le

requérant entend, en réalité, corriger un motif d'irrecevabilité de sa requête initiale. Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si par cette requête, le requérant, qui indique que ce document est déposé « en remplacement » de la requête initiale, doit être présumé avoir renoncé à son premier recours, il y a lieu de constater que cette requête du 8 octobre 2024 est tardive. Elle a en effet été introduite au-delà du délai de soixante jours prévu pour former un recours au Conseil d'État par l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent précité, augmenté de trente jours conformément à l'article 89 de cet arrêté.

Le recours est dès lors irrecevable, sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres causes éventuelles de rejet.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Aurélien Vandeburie,
Nathalie Roba,

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

La Greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

Aurélien Vandeburie