

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

n° 267.862 du 29 septembre 2026

A. 242.737/VI-23.118

En cause : Y.P.,
 ayant élu domicile en Belgique,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 août 2024, le requérant demande l'annulation de « la décision du ministère des finances du 7 juin 2024, sous le numéro PID :2 0444, TID : 112736 en ce qui [le] concerne » de ne pas autoriser le transfert de ses titres et des paiements logés chez NSD et gelés chez 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. Eric 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.

Le requérant a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mai 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 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. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses 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. Exposé des faits utiles

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

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 30 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 20444.

6. Par décision du 7 juin 2024, l'Administration générale de la Trésorerie refuse cette demande, qui est notifiée le 13 juin 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 lui, 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 242.737/VI-23.118 et en remplacement du premier document signé par les avocats de QUORUS GmbH au nom du client ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses 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 obtenir l'autorisation de débloquer les avoirs du requérant et l'autorisation de transférer ces fonds vers son compte privé.

Ensuite, la partie adverse fait valoir que le recours est irrecevable, faute pour le requérant de justifier de l'intérêt requis, à défaut de disposer d'une licence du bureau de contrôle des avoirs étrangers du département du Trésor américain.

Elle soutient également que la requête a été introduite par une personne sans qualité pour ce faire, dès lors que les conditions prescrites par l'article 19, alinéa

4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article 477ter du Code judiciaire ne sont pas rencontrées, et que pour ce motif également, la requête est irrecevable.

Elle expose enfin que la nouvelle requête signée de la main du requérant et adressée le 16 octobre 2024 ne peut remplacer la première, dès lors que le délai de recours était largement expiré lorsque cette nouvelle requête est parvenue au greffe du Conseil d'Etat. Elle affirme également que la lettre d'accompagnement de cette requête démontre que la régularisation est intervenue après le 9 août 2024, date indiquée sur cette nouvelle requête, et que le texte de la requête a été retouché, de sorte que ce document ne peut être considéré que comme un faux selon elle.

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. Il affirme qu'il n'existe aucune preuve permettant de considérer que l'un des documents précédemment soumis est incorrect, trompeur ou révisé.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que son envoi du 16 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 7 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 16 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 10 août 2024 est signée, non par le requérant, mais par E. Z.

Il n'est pas contesté que ce dernier n'est pas inscrit au tableau de l'Ordre des avocats ni sur la liste des stagiaires d'un barreau belge. Il exerce ses 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.

En toute hypothèse, et comme l'indique également l'article 19, alinéa 4, précité des lois coordonnées sur le Conseil d'État, celui qui n'est pas inscrit au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ne peut, outre les autres conditions fixées par cette disposition, 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.

Le requérant n'invoque au demeurant pas d'autre disposition qui permettrait à E.Z. de satisfaire aux conditions de représentation requises dans le cadre de la présente procédure.

Il s'ensuit que le signataire de la requête introduite le 10 août 2024 ne dispose pas 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.

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 16 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 16 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. Il n'y a pas lieu d'augmenter ce délai de trente jours conformément à l'article 89 de cet arrêté, le requérant indiquant résider en Allemagne.

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}.

La recours est rejeté.

Article 2.

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

Ainsi prononcé le 29 septembre 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Aurélien Vandeburie,
Adeline Schyns,

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

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

Aurélien Vandeburie