CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.613 du 11 septembre 2026

A. 243.220/VI-23.168

En cause : **la société de droit russe BCS BANK JSC**,
ayant élu domicile chez
M^es Marie WASTMANS, Cédric ALTER et
Bruno LEBRUN, avocats,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 octobre 2024, la requérante demande l'annulation de « la décision adoptée par l'Administration générale de la Trésorerie le 15 juillet 2024 […] de refus de la demande faite par la requérante le 5 janvier 2023 sur la base de l'article 6 et 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 […], tel que complété par les conditions générales de l'Administration générale de la Trésorerie du 22 décembre 2022 pour l'application de l'article 6*ter*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 269/2014 afin d'obtenir la libération des fonds de la requérante gelés sur le compte de NSD au sein d'Euroclear Bank SA […] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Esther Rombaux, auditeur 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 23 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 juin 2026.

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

M[es] Bruno Lebrun et Séverine Perin, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M[me] Fabienne Roland, conseiller général, et M. Éric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs 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

III.1. Les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne

1. À la suite de la violation, par la Fédération de Russie, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le Conseil de l'Union européenne a décidé, sur le fondement de l'article 29 du traité sur l'Union européenne (TUE), d'imposer « des restrictions des déplacements et un gel des avoirs […] à l'encontre des personnes responsables d'actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine […] et à l'encontre des personnes ou entités qui leur sont associées ».

À cet effet, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 17 mars 2014, une 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.

Il a également adopté, le même jour, sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un 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. Ce règlement a été complété et modifié à de multiples reprises depuis 2014.

Les articles 2 et 3 de ce règlement énoncent ce qui suit, dans leur version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué :

« Article 2

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.
[…]

Article 3

1. L'annexe I comprend :

a) les personnes physiques responsables d'actions ou de politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, ou la stabilité ou la sécurité de l'Ukraine, ou qui font obstruction à l'action d'organisations internationales en Ukraine, les personnes physiques qui soutiennent ou mettent en œuvre de telles actions ou politiques ;

b) les personnes morales, entités ou organismes qui apportent un soutien matériel ou financier à des actions qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ;
[…]

2. L'annexe I contient les motifs de l'inscription sur la liste des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes concernés.

[…] ».

Le « gel de fonds » imposé par l'article 2 du règlement précité est défini par l'article 1er comme étant « toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à ceux-ci qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuilles ».

Le « gel des ressources économiques » est quant à lui défini comme étant « toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques afin d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque manière que ce soit, et notamment, mais pas exclusivement, leur vente, leur location ou leur mise sous hypothèque ».

2. Les articles 4 à 7 du règlement (UE) n° 269/2014 consacrent des exceptions et des dérogations au gel des « fonds et ressources économiques » des personnes reprises dans la liste de l'annexe I.

Ces dispositions prévoient par ailleurs que les dérogations à l'article 2 sont accordées par « les autorités compétentes d'un État membre ». À cet égard, l'article 16.1 du règlement charge les États membres de désigner « les autorités compétentes visées dans le […] règlement ».

3. Depuis l'entrée en vigueur, le 3 juin 2022, d'un règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil du 3 juin 2022, la société *National Settlement Depository* (en abrégé et ci-après : « NSD ») figure au numéro 101 de l'annexe I, rubrique « entités », du règlement (UE) n° 269/2014.

NSD est un établissement financier non bancaire russe qui est le dépositaire central de titres en Russie.

Cette intégration de NSD dans la liste des entités visées à l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 a notamment pour conséquence le gel de l'ensemble des avoirs détenus par cette société en dépôt auprès de la société Euroclear, dont le siège social est situé à Bruxelles.

4. Le 6 octobre 2022, le règlement (UE) 2022/1905 du Conseil apporte certaines modifications au règlement (UE) n° 269/2014. Notamment, un paragraphe 5 est inséré dans l'article 6*ter* du règlement (UE) n° 269/2014, rédigé 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 ».

III.2. Antécédents propres à l'affaire

5. La requérante est une banque russe constituée en 2004 et faisant partie du groupe financier BCS, dont la requérante précise qu'il offre « des services de courtage, de banque d'investissement et de banque d'affaires aux clients institutionnels et […]entreprise[s], ainsi qu'aux investisseurs privés en Russie et à l'étranger ».

Elle expose avoir conclu, le 2 janvier 2015, un « accord de compte de dépôt interdépositaire » avec NSD et qu'en vertu de ce contrat, elle détient actuellement, par l'intermédiaire de cette société, des titres et fonds auprès d'Euroclear.

Ces titres sont « gelés » par l'effet de l'intégration de NSD dans la liste des entités reprises dans l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014.

6. 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 ».

Ces « conditions générales », qui comportent la mention qu'elles ont été adoptées par « l'Administration générale de la Trésorerie », se présentent comme suit :

« Le 3 juin 2022, le National Settlement Depostitory, Russie (NSD) a été ajouté à la liste des personnes physiques et morales faisant l'objet de mesures restrictives par le règlement d'exécution (UE) 2022/878 du Conseil mettant en œuvre 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.

Le 6 octobre 2022, dans son 8ème paquet de sanctions, le Conseil a rédigé un amendement à l'article 6*ter* du règlement (UE) n° 269/2014 en ajoutant un paragraphe 5 qui permet de libérer des fonds détenus ou déposés chez NSD :
[…]

L'article 6*ter*, [§]5, est donc une opportunité de désinvestissement des opérateurs sur NSD et ne s'applique qu'à la vente des positions détenues à travers des comptes gelés de NSD et ce afin de mettre fin à la relation entre le requérant et NSD.

En tant qu'autorité compétente, l'Administration générale de la Trésorerie a jugé les conditions appropriées pour la vente des positions déposées chez NSD et gelées dans les comptes d'une institution financière belge, comme déterminé par l'article 6*ter*, [§]5, du règlement (UE) n° 269/2014.

Ces conditions sont les suivantes :

1. La demande de dérogation concerne la vente de positions (*cash* ou *securities*) dans les comptes gelés de NSD auprès d'une institution financière belge ;
2. L'engagement d'un opérateur (garant) européen
3. Un *reporting* a priori (approuvé par le garant) et reprenant :
a. les positions à vendre ;
b. le *due diligence* complet des requérants et de leurs bénéficiaires effectifs ;
c. les instructions de paiement et *due diligence* des personnes et entités bénéficiaires des produits de la vente des positions concernées ;
4. Un *reporting a posteriori* (approuvé par le garant) sur :
a. les positions réellement vendues ;
b. les bénéficiaires du produit de la vente ;
c. la preuve que le produit de la vente a été déposé dans une entité non sanctionnée ;
5. Ces conditions seront appliquées dans le respect de la législation européenne (notamment les règlements n° 269/2014 et n° 833/2014 sur les mesures restrictives financières) pour autant qu'aucune autre entité sanctionnée ne soit impliquée ;
6. La date ultime d'introduction des requêtes auprès de l'Administration générale de la Trésorerie via l'adresse […] est le 7 janvier 2023 inclus.

! Que se passe-t-il en cas de non-respect des conditions?
Le non-respect desdites conditions sera considéré comme une violation des sanctions financières étant donné qu'en vertu de l'article 9 du règlement 269/2014, il est interdit de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures visées à l'article relatif au gel et la mise à disposition des ressources économiques.

En application de l'article 6 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'États, de certaines personnes et entités, sans préjudice de l'application de peines plus sévères, les infractions aux mesures contenues dans les règlements adoptés par l'Union européenne ou des décisions prises en application de ces règlements dans le cadre des articles 75, 215 et 352 du traité de fonctionnement de l'Union européenne sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 25 à 25.000 euros.

En outre, les infractions aux mesures contenues dans les règlements adoptés par l'Union européenne ou dans les décisions prises en application de ces règlements dans le cadre des articles 75, 215 et 352 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne peuvent être punies d'une amende administrative de 250 à 2.500.000 euros par le ministre compétent ».

7. Le 5 janvier 2023, la requérante adresse à la partie adverse une demande de dérogation fondée sur les articles 6 et 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 afin d'obtenir le « déblocage des fonds, obligations et titres actuellement gelés auprès d'Euroclear Bank SA tels que déposés par BCS Bank JSC via le NSD ».

8. Par deux courriels du 3 mai 2023, la requérante s'enquiert du traitement de sa demande.

La requérante complète par ailleurs sa demande le 6 juillet 2023.

9. Par décision du 15 juillet 2024, notifiée par courrier électronique du 18 juillet 2024, l'Administration générale de la Trésorerie refuse la demande de dérogation, notamment pour les motifs suivants :

« […]

Vu l'article 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014, inséré par le règlement (UE) n° 2022/1905 du 6 octobre 2022 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, disposant que 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 ;

Vu l'article 9, § 1er, du règlement n° 269/2014 qui dispose qu'il est interdit de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures visées à l'article 2 ;

Vu les conditions générales décidées par l'Administration générale de la Trésorerie, autorité compétente pour la mise en œuvre des sanctions financières sur le territoire belge, et jugées appropriées pour la vente de positions déposées chez NSD et gelées dans les comptes d'une institution financière ;

Étant donné que l'opérateur européen, BrokerCreditService (Chypre), ne s'est pas engagé fermement et sans équivoque à endosser la responsabilité, d'une part, en cas du non-respect des conditions générales édictées par l'Administration générale de la Trésorerie par BCS Bank et, d'autre part, en cas d'infraction par BCS Bank au règlement (UE) n° 269/2014 ;

Étant donné que vous soumettez à l'appui de votre demande, une approbation de votre cliente pour mettre fin à la convention de compte de dépôt avec NSD en ce qui concerne les titres étrangers mais nullement en ce qui concerne les titres russes ;

Étant donné qu'il n'est dès lors pas établi que votre cliente, en sa qualité de banque russe, a pu mettre fin totalement à sa relation avec NSD à la date du 7 janvier 2023 ;

Étant donné que le champ d'application territorial du Règlement (UE) n° 269/2014 précité est défini en son article 17 comme suit : "Le présent règlement s'applique: a) sur le territoire de l'Union, y compris dans son espace aérien ; b) à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre ; c) à toute personne, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'Union, qui est ressortissante d'un État membre ; d) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, établi ou constitué selon le droit d'un État membre ; e) à toute personne morale, toute entité ou tout organisme pour toute activité économique exercée en totalité ou en partie dans l'Union" ;
Étant donné qu'il est impossible pour l'Administration générale de la Trésorerie de vérifier le respect des mesures restrictives de l'UE sur le territoire de pays tiers et que par conséquent, l'Administration générale de la Trésorerie ne peut pas vérifier si les fonds débloqués sont mis à la disposition ou au profit des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe I du

règlement (UE) n° 269/2014, ou des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leur sont associés ;

Étant donné que votre demande de transfert de fonds vers un établissement financier hors de l'UE (UNIBANK, Arménie) ne permet pas à l'Administration générale de la Trésorerie de vérifier que ce transfert n'enfreint pas l'article 2, paragraphe 2 du règlement n° 269/2014 ;

L'Administration générale de la Trésorerie n'autorise pas le déblocage des fonds logés chez NSD et gelés chez Euroclear sur base des articles 6 et 6*ter*, §5, du règlement (UE) n° 269/2014 et confirme que les fonds de votre client logés chez NSD et gelés chez Euroclear doivent le rester sur base de l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité fondée sur la circonstance que le *National Settlement Depository* (NSD) est également sanctionné par l'*American Office of Foreign Assets Control* (ci-après, l'« OFAC ») depuis le 12 juin 2024. Elle en déduit que « [m]ême si l'acte attaqué devait être annulé (*quod non*) et même si la partie adverse était amenée à prendre une nouvelle décision de libération des avoirs gelés (*quod non bis*), encore faudrait-il que les autorités américaines prennent une décision semblable ».

Or, la partie adverse remarque que la requérante ne démontre pas avoir entrepris des démarches afin d'obtenir une telle décision des autorités américaines.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que NSD est sous sanctions américaines depuis le 12 juin 2024 et souligne que les actifs gelés sont libellés en dollars américains. Elle affirme qu'aucune démarche n'a été entreprise auprès de l'OFAC et que l'annulation de l'acte attaqué n'apporterait donc à la requérante « aucun avantage, les deux autorisations étant nécessaires à la libération des fonds ».

Elle en conclut que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

Dans un courrier adressé la veille de l'audience au Conseil d'État, la partie adverse soulève en outre, en ces termes, une nouvelle exception d'irrecevabilité :

« L'article 5 nonies du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine établit une interdiction complète de transaction directe ou indirecte (″Transaction Ban″) dans les termes suivants :

"Article 5 nonies

1. Il est interdit de participer, directement ou indirectement, à toute transaction avec des personnes morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe XIV ou avec des personnes morales, entités ou organismes établis en Russie et dont plus de 50 % des droits de propriété sont détenus, directement ou indirectement, par une entité énumérée à l'annexe XIV.

[…]".

Or, la [requérante] a été ajoutée à l'annexe XIV à laquelle il est référé dans cette disposition (avec date d'application au 14 mai 2026) par le règlement (UE) 2026/506 du Conseil du 23 avril 2026 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

Il résulte de cette mention qu'à l'heure actuelle, l'Administrateur général de la Trésorerie ne peut accorder d'autorisation de libération des fonds de la requérante. Et aucune pièce du dossier ne permet de démontrer que la partie requérante conserverait un intérêt à son recours ».

B. Thèse de la requérante

Dans son mémoire en réplique, la requérante oppose trois arguments à la première exception soulevée.

Elle dénonce d'abord une confusion entre le régime de sanctions européen et le régime de sanctions américain. Elle soutient que l'Administration belge ne peut subordonner l'exercice de la compétence qu'elle tire du droit de l'Union européenne à une éventuelle décision étrangère sans méconnaître son obligation d'exercer pleinement cette compétence en application du seul droit de l'Union.

Elle fait ensuite valoir que l'exception soulevée conduit à une négation du droit de recours et vide d'effet utile le droit européen en matière de sanctions.

Elle expose enfin qu'elle ne peut être contrainte à engager immédiatement une procédure coûteuse auprès de l'OFAC avant de savoir si la décision attaquée en Belgique sera réformée.

Dans son dernier mémoire, la requérante souligne que l'annulation de l'acte attaqué est susceptible de lui procurer un avantage concret, à savoir « la réouverture de la procédure de dérogation et un nouvel examen de sa demande sur la base d'une motivation conforme au droit de l'Union ». Elle rappelle par ailleurs, en substance, l'argumentation déjà exposée dans son mémoire en réplique.

Au sujet de l'exception soulevée la veille de l'audience, la requérante soutient qu'elle conserve bien un intérêt à son recours. Elle considère que l'inscription à l'annexe XIV du règlement (UE) n° 833/2014 n'affecte en rien sa capacité à demander le dégel de ses fonds sur le fondement du Règlement (UE) n° 269/2014 et que l'article 5*nonies* comprend lui-même une série d'exceptions qui permettent de déroger à l'interdiction de transaction dont elle pourrait bénéficier une fois ses fonds dégelés. Elle sollicite, le cas échéant, une réouverture des débats pour exposer davantage ses arguments par écrit relativement à cette exception.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il n'est pas contesté que la requérante est propriétaire des fonds au sujet desquels elle a introduit auprès de la partie adverse une demande de dérogation à l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014 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 (ci-après : « règlement (UE) n° 269/2014 »).

Une annulation de l'acte attaqué contraindrait la partie adverse, qui est tenue de statuer sur les demandes de dérogation introduites notamment sur le fondement des articles 6 et 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014, à examiner à nouveau la demande de dérogation introduite par la requérante. Une telle annulation procurerait dès lors à la requérante un avantage direct et personnel, puisque la partie adverse admet qu'elle pourrait le cas échéant, à la suite d'un réexamen du dossier, autoriser le déblocage des fonds concernés.

La circonstance que ces fonds sont également gelés par l'effet des sanctions prises contre la Fédération de Russie par les États-Unis ne prive pas la requérante de cet avantage. D'une part, la partie adverse n'affirme pas que les

sanctions américaines sont un motif qui pourrait justifier qu'elle refuse d'accéder à la demande introduite par la requérante. D'autre part, il ne peut être présumé que les sanctions américaines, en particulier celles qui affectent les biens de la requérante, seront maintenues indéfiniment. Même s'il ne s'agit que d'une étape dans la récupération de ses avoirs, la possibilité que ses fonds soient débloqués au niveau de l'Union européenne constitue, pour la requérante, un avantage suffisant pour que l'intérêt à agir en annulation de l'acte attaqué lui soit reconnu.

L'exception soulevée par la partie adverse la veille de l'audience, relative à l'inscription de la requérante à l'annexe XIV du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, ne peut davantage prospérer. La partie adverse ne précise en effet pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, pour quelle raison une telle inscription aurait pour effet de contraindre l' « autorité compétente » saisie d'une demande de déblocage introduite sur le fondement des articles 6 et 6*ter*, § 5, du règlement n° 269/2014 à rejeter cette demande. En toute hypothèse, à supposer que tel soit le cas, et selon la logique énoncée précédemment, la possibilité que les fonds de la requérante soient débloqués dans le cadre de l'application du règlement (UE) n° 269/2014 constitue, pour la requérante, un avantage suffisant pour que l'intérêt à agir en annulation de l'acte attaqué lui soit reconnu.

Les exceptions de la partie adverse sont rejetées.

V. Moyen soulevé d'office par l'auditeur

V.1. Position de l'auditeur

L'auditeur soulève d'office un moyen d'ordre public pris de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée.

Il rappelle que l'article 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 confie aux « autorités compétentes des États membres » le pouvoir d'autoriser, dans des cas dûment justifiés et « dans des conditions qu'elles jugent appropriées », le déblocage de fonds gelés. Il rappelle par ailleurs les termes de 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'États, de certaines personnes et entités ainsi que ceux de l'article 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 précitée. Il déduit de ces

dispositions que l' « autorité compétente », au sens du règlement (UE) n° 269/2014, pour autoriser le déblocage des avoirs gelés est le ministre ayant les Finances dans ses attributions, ou son délégué.

Il relève que le ministre des Finances a, par arrêté du 13 décembre 2023, délégué l'ensemble des compétences ainsi attribuées, dont celles relatives aux dérogations au gel des avoirs, à l'Administrateur général de la Trésorerie, en visant notamment l'article 52 de l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du Service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires. Or, il observe que cet article exige que toute délégation soit assortie de « conditions et limites », ce qui est conforme aux principes applicables en matière de délégation, qui exigent qu'une délégation demeure partielle, accessoire et encadrée, sans transfert de l'essence de la compétence.

L'auditeur considère ensuite que l'arrêté ministériel opère une délégation globale et inconditionnelle de la compétence décisionnelle, sans critères ni balises, en méconnaissance de l'article 52 précité et des principes déduits de l'article 33 de la Constitution. Selon lui, compte tenu de la gravité de l'atteinte potentielle au droit de propriété inhérente au gel et au dégel des avoirs, cette compétence aurait dû être encadrée par des principes généraux clairs fixés par le législateur, ce qui n'est pas le cas. Il en déduit que l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023 doit être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution, de sorte que l'Administrateur général de la Trésorerie ne pouvait valablement se voir reconnaître la compétence pour statuer sur les demandes de dérogation.

Il conclut de ces développements que l'acte attaqué, adopté par l'Administrateur général de la Trésorerie, émane d'une autorité incompétente et viole tant l'article 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 que l'article 33 de la Constitution.

V.2. Thèses des parties

A. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse relève que l'atteinte au droit de propriété n'est pas le fait de l'acte attaqué mais résulte de l'application directe du règlement (UE) n° 269/2014 et que les mesures de gel sont réalisées par les organismes financiers. Elle indique que son rôle se limite à statuer sur les demandes de libération des fonds et ressources économiques gelés. Elle souligne par ailleurs que le gel des avoirs ne porte pas atteinte

au droit de propriété mais entrave seulement son exercice. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt du 28 mars 2017 (affaire C-72/15) de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Elle estime que le pouvoir qui résulte de la délégation de compétence est limité aux décisions visées à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023. Selon elle, il s'agit en pratique des décisions relatives aux demandes de déblocage d'avoirs gelés, en exécution des dispositions du règlement (UE) n° 269/2014. Des balises sont par ailleurs, selon elle, fixées par l'article 6, § 1er, et 6*ter*, § 5, du règlement n° 269/2014, qui s'imposent de plein droit par l'effet de leur application directe.

Elle souligne en outre que les décisions prises doivent « respecter le but du règlement (UE) n° 269/2014, qui est, en l'espèce, d'éviter d'alimenter en moyens financiers l'effort de guerre russe au détriment de l'Ukraine », et qu'il ne s'agit donc pas d'un « pouvoir sans bornes » contrairement aux termes utilisés par le rapport.

B. Dernier mémoire de la requérante

La requérante rappelle la teneur de la position de l'auditeur et indique y souscrire. Elle réfute l'affirmation de la partie adverse selon laquelle la compétence déléguée serait suffisamment encadrée par les articles 6 et 6*ter* du règlement (UE) n° 269/2014. Selon elle, d'une part, les règlements européens, s'ils définissent les conditions matérielles d'application des dérogations, « ne déterminent jamais la procédure nationale, ni les critères d'examen ou de motivation que les États doivent suivre ». En l'absence de normes internes d'exécution, la partie adverse agirait sans encadrement procédural et sans contrôle juridictionnel effectif. D'autre part, la loi du 13 mai 2003 ne conférerait au Roi « qu'un pouvoir strictement exécutif pour transposer les mesures de l'Union, et non un pouvoir autonome de subdélégation à un fonctionnaire ».

Elle en conclut que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente car « en l'absence de cadre législatif précis, un fonctionnaire se voit octroyer la faculté de prendre des décisions individuelles susceptibles de priver des personnes de la jouissance et de la propriété de leurs biens, sans contrôle, ni procédure contradictoire ni balise ».

V.3. Appréciation du Conseil d'État

Les articles 6 et 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 confient aux

« autorités compétentes des États membres » le pouvoir d'autoriser, aux conditions définies par ces articles, « le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés » en application de l'article 2 du même règlement. Conformément à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ce règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

Par l'acte attaqué, l'Administrateur général de la Trésorerie refuse d'accéder à la demande d'autorisation de déblocage des titres et fonds que la requérante détient auprès de la société Euroclear par l'intermédiaire de la société de droit russe NSD.

Dans le moyen qu'il soulève d'office, l'auditeur met en doute la régularité de l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023, qui fonde la compétence de l'Administrateur général de la Trésorerie pour statuer – en tant qu' « autorité compétente » au sens des articles 6 et 6*ter*, § 5, du règlement (UE) n° 269/2014 – sur la demande de la requérante. Il estime que cet arrêté ministériel étant illégal, il doit être écarté du litige en application de l'article 159 de la Constitution, et qu'il convient par conséquent de constater que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente.

Les articles 2 et 4 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'États, de certaines personnes et entités énoncent ce qui suit :

« Art. 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre les mesures d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre :

- des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 25, 28 et 29 du traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité de fonctionnement de l'Union européenne ;

- des règlements adoptés en vertu de l'article 288 du traité de fonctionnement de l'Union européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité de fonctionnement de l'Union européenne.
[…]

Art. 4. La présente loi ne porte pas préjudice aux pouvoirs dont dispose le Roi en vertu d'autres lois, notamment la loi du 11 septembre 1962 relative à l'exportation, l'importation et le transit des marchandises, la loi du 5 août 1991, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente modifiée par les lois des 25 et 26 mars 2003, et l'arrêté-loi du 6 octobre 1944 organisant le contrôle de tous transferts quelconques de biens et valeurs entre la Belgique et l'étranger ».

Sur le fondement de l'article 2 de la loi précitée, a été adopté 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'États, de certaines personnes et entités'.

Les articles 1er et 2 de cet arrêté royal sont rédigés comme suit :

« Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

1° "dispositions européennes relatives aux mesures restrictives" : des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 25, 28 et 29 du traité sur l'Union européenne, des règlements adoptés en vertu de l'article 288 du traité de fonctionnement de l'Union européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité de fonctionnement de l'Union européenne ;

2° "gel des fonds et des ressources économiques" : le gel des fonds et des ressources économiques visé dans les dispositions européennes relatives aux mesures restrictives.

Art. 2. L'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances est l'autorité compétente, au sens des dispositions européennes relatives aux mesures restrictives, pour les missions qui lui sont confiées par ces dispositions dans le cadre des mesures restrictives en matière financière.

Le ministre qui a les finances dans ses attributions ou son délégué décide, en application des dispositions européennes relatives aux mesures restrictives, de l'autorisation ou du refus de toute demande :
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 1er.

Le présent article ne porte pas préjudice aux pouvoirs accordés aux autres administrations, institutions et autorités par d'autres dispositions légales ou réglementaires, en particulier les pouvoirs des Communautés et Régions, des officiers et agents de la police judiciaire ou administrative et des agents de l'Administration générale des Douanes et Accises du Service public fédéral Finances ».

L'article 1er de 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'États, de certaines personnes et entités' est par ailleurs rédigé comme suit :

« Les compétences prévues à 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 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'États, de certaines personnes et entités sont déléguées à l'Administrateur général de l'Administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances ».

Par son arrêté du 13 décembre 2023 précité, le ministre des Finances délègue donc à l'Administrateur général de la Trésorerie l'ensemble des compétences énoncées par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023.

La délégation de compétence constitue une exception au principe de l'attribution de compétences instauré par l'article 33 de la Constitution. Elle n'est dès lors admise qu'à certaines conditions et est de stricte interprétation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle. Elle ne peut avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

Lorsque, comme en l'espèce, le Roi délègue à un ministre un pouvoir de décision individuelle et l'autorise à en subdéléguer l'exercice à un fonctionnaire, la subdélégation n'est compatible avec le principe de l'attribution des compétences que si elle est clairement circonscrite et que le pouvoir confié à l'agent concerné est suffisamment encadré.

En l'occurrence, l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023, qui doit être lu à la lumière des articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2023, délègue à l'Administrateur général de la Trésorerie le soin de prendre toutes les décisions qui sont confiées à l' « autorité compétente » par les « dispositions européennes relatives aux mesures restrictives » en matière financière. Selon la définition qu'en donne l'article 1er de l'arrêté royal du 12 décembre 2023, les « dispositions européennes relatives aux mesures restrictives » sont les décisions comportant « des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 25, 28 et 29 » du TUE et les règlements adoptés sur le fondement des articles 75, 215 et 352 du TFUE, ainsi que les décisions prises sur la base des règlements précités.

Bien qu'autorisée dans son principe par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023, une telle subdélégation de pouvoir à un fonctionnaire, quel que soit son grade, ne peut être jugée conforme au principe de l'attribution des compétences.

En premier lieu, l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023 ne précise pas les « dispositions européennes relatives aux mesures restrictives » pour lesquelles la délégation est accordée. Le champ d'application de cette délégation ne peut dès lors être concrètement déterminé qu'en identifiant toutes les dispositions du droit dérivé de l'Union européenne dont la base légale est l'article 25, 28 ou 29 du TUE ou l'article 75, 215 ou 352 du TFUE, puis en vérifiant si ces dispositions utilisent ou non la notion d' « autorité compétente » et si elles concernent bien la « matière financière », ceci sous réserve de l'application de textes qui confieraient le soin de statuer à d'autres autorités fédérales, régionales ou communautaires (voir l'article 4 de la loi du 13 mai 2003). La délégation ainsi accordée concerne par ailleurs aussi bien les « dispositions européennes aux mesures restrictives » actuelles qu'à venir.

Ce mode de délégation repose donc sur une définition exagérément obscure des compétences concrètement déléguées. L'affirmation de la partie adverse, dans son dernier mémoire, que la délégation est limitée, car elle ne concerne que les décisions visées à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2023 et qu'il s'agit « en pratique […] des décisions quant aux demandes de déblocage d'avoirs gelés en exécution des dispositions du Règlement n° 269/2014 » revient à nier le champ d'application de la délégation accordée.

En deuxième lieu, si la partie adverse peut être suivie lorsqu'elle souligne que le gel des fonds et ressources économiques de la requérante ne résulte pas de l'acte attaqué, mais est la conséquence de l'application directe du règlement (UE) n° 269/2014 par les organismes financiers, il convient néanmoins de relever que la compétence déléguée à l'Administrateur général de la Trésorerie comporte l'exercice d'une marge d'appréciation importante dans la prise de décisions, qui peut affecter les droits fondamentaux des administrés.

Les articles 2*bis*, 4, 5*ter*, 6, 6*bis* et 6*ter* du règlement (UE) n° 269/2014 déterminent en effet les conditions *sine qua non* applicables aux décisions autorisant le déblocage, par les « autorités compétentes », de certains fonds ou ressources économiques gelés. Ces mêmes dispositions habilitent cependant aussi ces autorités à ne débloquer les avoirs qu'aux « conditions qu'elles jugent appropriées ».

Le pouvoir d'appréciation ainsi laissé aux « autorités compétentes » permet à celles-ci d'imposer aux administrés concernés des conditions supplémentaires, qui s'ajoutent à celles prévues par le règlement (UE) n° 269/2014.

L'imposition et la détermination de telles conditions peuvent donc constituer, par elles-mêmes, une réglementation de l'usage des biens, au sens de l'article 1er, alinéa 2, du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Même si cette limite au droit de propriété trouve son origine dans un règlement de l'Union européenne, son application concrète, et donc son incidence sur les droits des administrés, relève en partie du pouvoir d'appréciation qui est confié à l' « autorité compétente ». Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la restriction au droit de propriété ne peut donc être totalement imputée au droit de l'Union.

En troisième lieu, la compétence déléguée, alors même qu'elle peut affecter l'exercice d'un droit fondamental, est accordée sans que le pouvoir d'appréciation confié à l'Administrateur général de la Trésorerie soit encadré.

D'une part, aucune norme de portée légale ou réglementaire ne fixe une procédure ou des conditions applicables à la prise de décisions par l'Administrateur général de la Trésorerie. Comme le relève l'auditeur dans son rapport, une procédure n'a été fixée que par l'Administration générale de la Trésorerie et publiée sur le site internet du SPF Finances pour le traitement des demandes de dérogation, et non par une autorité qui dispose du pouvoir d'adopter des normes qui s'imposent aux tiers.

D'autre part, le ministre des Finances n'a fixé aucun principe ni aucune balise s'imposant à son subordonné dans le cadre de la prise de décisions individuelles.

À cet égard, la partie adverse mentionne l'encadrement qui résulte du règlement (UE) n° 269/2014, directement applicable en droit interne.

La délégation accordée à l'Administrateur général de la Trésorerie est cependant plus large que les décisions individuelles confiées à l' « autorité compétente » par ce règlement, puisqu'elle concerne la prise de décision en tant qu' « autorité compétente » dans toutes les « dispositions européennes relatives aux mesures restrictives » au sens de l'article 1er de l'arrêté royal du 12 décembre 2023. Par ailleurs, comme souligné précédemment, l' « autorité compétente » doit exercer,

dans le cadre de l'application de certaines « dispositions européennes relatives aux mesures restrictives », un pouvoir d'appréciation dans la fixation des « conditions qu'elle juge appropriées » à la libération des fonds ou ressources économiques gelés. Lesdites conditions ne font pas l'objet d'un encadrement par le règlement (UE) n° 269/2014.

Il résulte de ce qui précède que la délégation de compétences à l'Administrateur général de la Trésorerie par l'arrêté ministériel du 13 décembre 2023 n'est ni suffisamment circonscrite, ni suffisamment encadrée.

Cet arrêté ministériel est dès lors illégal et doit être écarté du litige en application de l'article 159 de la Constitution.

L'acte attaqué a par conséquent été adopté par une autorité incompétente.

Le moyen d'ordre public soulevé d'office par l'auditeur est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie que les autres dépens soient mis à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision de l'Administrateur général de la Trésorerie du 15 juillet 2024 rejetant la demande introduite par la requérante pour la libération de ses fonds gelés

auprès d'Euroclear Bank SA est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé le 11 septembre 2026, par la VI[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,	présidente de chambre f.f.,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Nathalie Roba,	greffière.

La greffière, La Présidente,

Nathalie Roba Florence Piret