



Date de réception : 05/08/2024

Affaire C-384/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

29 mai 2024

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Belgique)

Date de la décision de renvoi :

21 mai 2024

Partie demanderesse :

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

Partie défenderesse :

Belgische Staat

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK [CONSEIL
D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF (Belgique)]**

XIV^{ème} CHAMBRE

ARRÊT

[OMISSIS] du 21 mai 2024

Dans l'affaire [OMISSIS] opposant :

le Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (Fonds de développement russo-kirghize)

[OMISSIS]

à

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre des Finances

[OMISSIS]

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 6 avril 2023, tend à l'annulation de la décision de l'Administration générale de la Trésorerie du service public fédéral Finances du 26 janvier 2023 confirmant le maintien du blocage des fonds de la partie requérante auprès d'Euroclear Bank.

II. Déroulement de la procédure

2. Le 14 septembre 2023, à la demande du membre de l'auditorat désigné, le greffier en chef a notifié à la partie requérante la communication visée à l'article 71, quatrième alinéa, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

La partie requérante a demandé à être entendue.

Les parties ont été convoquées à l'audience qui s'est tenue le 28 février 2024.

[OMISSIS]

III. Les faits

3.1. Le 28 octobre 2022, la partie requérante introduit auprès de l'administration générale de la Trésorerie une demande d'exemption de sanctions financières sur la base de l'article 6 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 (ci-après le « règlement n° 269/2014 »). Elle demande qu'Euroclear Bank NV soit autorisée à transférer des fonds d'un montant de 162 945 017,64 USD sur l'un de ses comptes.

3.2. Selon les affirmations de la partie requérante, elle introduit, le 28 novembre 2022 – la pièce produite indique la date du 28 octobre 2022 – auprès de l'administration générale de la Trésorerie une demande d'exemption de sanctions financières sur la base des articles 6 et 6 ter du règlement n° 269/2014. Elle demande qu'Euroclear Bank nv soit autorisée à transférer des fonds d'un montant de 162 945 017,64 USD sur l'un de ses comptes.

3.3. Le 4 janvier 2023, la partie requérante introduit auprès de l'administration générale de la Trésorerie une demande d'exemption de sanctions pécuniaires sur la base des articles 6 et 6 ter du règlement 269/2014. Elle demande qu'Euroclear Bank nv soit autorisée, d'une part, à transférer des fonds d'un montant de 162 945 017,64 USD sur l'un de ses comptes et, d'autre part, à débloquer le numéraire et les titres énumérés dans le cadre de leur vente à concurrence du montant susmentionné en versant le produit sur l'un de ses comptes.

3.4. Le 26 janvier 2023, l'administrateur général de la Trésorerie décide ce qui suit :

« L'administration générale de la Trésorerie a bien reçu vos courriels et vos demandes des 28 octobre 2022, 14, 17 et 29 novembre 2022, 22 décembre 2022 et 5 janvier 2023 concernant le transfert de fonds d'un montant de 162 945 017,64 USD sur l'un des comptes du RKDF et le déblocage du numéraire et des titres appartenant au RKDF dans le cadre de leur vente.

Vu l'article 2 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, qui dispose :

“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 ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leurs sont associés énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit.”

Vu les avis de la Commission européenne et les lignes directrices relatives à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures restrictives ainsi que les meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives du Conseil, qui définissent les critères permettant de déterminer si une personne ou une entité détient la propriété ou le contrôle d'une personne morale ou d'une entité en précisant les critères à prendre en compte pour déterminer le contrôle sur une entité.

Attendu que, selon les dernières informations vérifiables dont nous disposons, sur les cinq membres du Conseil, organe décisionnel suprême du RKDF, deux sont membres du gouvernement russe alors qu'un troisième est membre du conseil d'administration d'une entité sanctionnée (VEB.FR) *.

Attendu que ces personnes ont le droit d'exercer une influence dominante sur la personne morale.

L'administration générale de la Trésorerie confirme que les fonds de votre client RKDF doivent rester gelés auprès d'Euroclear sur la base de l'article 2 du règlement 269/2014 tant que l'entité n'a pas démontré qu'elle n'est pas

* Ndt : il convient probablement de lire « VEB.RF » (voir annexe I du règlement n° 269/2014).

en fait contrôlée par une personne ou une entité désignée ou visée par les sanctions. »

Il s'agit de la décision attaquée.

3.5. La date limite de paiement du droit dû et de la contribution obligatoire, soit un total de 224 euros, est le 14 août 2023. La partie requérante crédite le compte indiqué pour le règlement de ce montant le 1^{er} septembre 2023.

IV. Procédure – Paiement (en temps utile) du droit de rôle et de la contribution

Position des parties

4. Dans la demande d'audition au titre de l'article 71, quatrième alinéa, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (ci-après le « règlement général de procédure »), la partie requérante affirme ce qui suit :

« La partie requérante n'a pas pu effectuer le paiement (en temps utile) du droit de rôle parce que tous ses actifs sont gelés auprès d'Euroclear sur le fondement de la décision attaquée au titre de l'article 2 du règlement (UE) n° 269/2014. La décision attaquée indique ainsi à cet égard que sur les cinq membres du Conseil, organe décisionnel suprême du RKDF, deux sont membres du gouvernement russe alors qu'un troisième est membre du conseil d'administration d'une entité sanctionnée (VEB.FR).

La partie requérante n'a dès lors pas pu procéder au paiement en temps utile. Dans la mesure où elle pourrait y procéder, celui-ci n'aboutirait jamais et serait bloqué dans les transactions interbancaires.

À cet égard, l'application de la sanction attachée à l'absence de paiement du droit de rôle en temps utile consistant à réputer non accompli le recours introduit ou à le rayer du rôle est manifestement déraisonnable et restreint le droit d'accès à la justice de manière manifestement disproportionnée. En effet, la partie requérante a précisément saisi le Raad van State (Conseil d'État) de son recours en annulation du 6 avril 2023 parce qu'elle estime, sur la base de l'argumentation développée dans la requête, que c'est à tort que ses fonds ne sont pas libérés par la décision attaquée.

La situation décrite ci-dessus constitue en outre un cas de force majeure pour la partie requérante.

Elle considère dès lors que la sanction prévue à l'article 71, quatrième à septième alinéas, du [règlement général de procédure] ne saurait être appliquée. »

5. Lors de la mise en état de l'affaire, le Raad van State (Conseil d'État) a, par lettre du 18 décembre 2023, invité les parties à prendre position lors de l'audience sur les questions suivantes :

« 1° (question 1) l'(in)existence de la possibilité de demander (et d'obtenir), en vertu du règlement (UE) n° 269/2014, l'autorisation de déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou de mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques de la partie requérante si les fonds ou ressources économiques en question sont destinés exclusivement au règlement, en l'occurrence, du droit de rôle [voir, notamment, article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement susmentionné, ainsi que toute autre disposition (de ce règlement ou autre) que les parties pourraient le cas échéant désigner] et,

– sous-question A : s'il est considéré que cette possibilité existe, le point de savoir si une telle autorisation a été demandée (en temps utile) par la partie requérante à l'"autorité compétente" – étant entendu qu'il y a lieu, en l'espèce, de se référer à la ligne directrice 80 des "Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives" (n° 10572/22 du 27 juin 2022 du secrétariat général du Conseil) pour répondre à cette question – et, dans l'affirmative, quel est le sort réservé à cette demande par l'"autorité compétente". La réponse devrait être documentée ;

2° (question 2) l'(in)existence de la possibilité pour la partie requérante de bénéficier de l'assistance judiciaire prévue aux articles 78 et suivants du règlement général de procédure en ce qui concerne le droit de rôle.

[OMISSIS] »

6. Par une note du 22 février 2024, la partie requérante a répondu comme suit aux questions susmentionnées du Raad van State (Conseil d'État) :

« 5. Sur la première question visée dans la correspondance recommandée du Raad van State (Conseil d'État) du 18 décembre 2023, l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 269/2014 dispose :

“Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont :

[...]

b) destinés exclusivement au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes ;”

Selon la partie requérante, l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 269/2014, ne permettait pas de demander, et certainement pas d'obtenir, une autorisation de déblocage ou de mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés de la partie requérants afin d'utiliser les fonds ou ressources économiques en question pour payer le droit de rôle au sens de l'article 70 du [règlement général de procédure] et la contribution visée à l'article 66, point 6, du [règlement général de procédure].

6. Le droit de rôle et la contribution à payer lors de l'introduction d'une requête en annulation devant le Raad van State (Conseil d'État) sont, à l'instar des droits de rôle et contributions dues lors de l'enregistrement d'une affaire au rôle des cours et tribunaux, des impôts perçus par les pouvoirs publics.

Le Raad van State (Conseil d'État) n'est pas non plus un prestataire de services (de juristes) à cet égard. L'article 57 TFUE dispose que sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Selon l'article 57 TFUE, ces services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

7. Il s'ensuit que le Raad van State (Conseil d'État) n'exerce pas une activité économique au sens de l'article 57 TFUE et qu'il n'est donc pas un prestataire de services de juristes. En conséquence, le droit de rôle et la contribution dues lors de l'inscription d'une affaire au rôle du Raad van State (Conseil d'État) ne sont pas des dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes. Il ne s'agit certainement pas des honoraires dus pour s'assurer le service de juristes. Par conséquent, le cas échéant, la partie requérante pourrait demander le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou leur mise à disposition afin de les affecter au règlement des honoraires de ses conseils. Cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, tel n'est pas le cas s'agissant du règlement du droit de rôle et de la contribution à payer à la suite de l'inscription de l'affaire de la partie requérante au rôle du Raad van State (Conseil d'État).

L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014 ne permettait donc pas à la partie requérante de demander ni d'obtenir l'autorisation de débloquent certains biens ou ressources économiques gelés,

ou leur mise à disposition, même si les biens ou ressources économiques en question étaient destinés exclusivement au règlement des droits de rôle devant le Raad van State (Conseil d'État), et cette possibilité n'existait pas non en vertu d'une autre disposition de ce règlement ou autre.

À cet égard, il convient au demeurant de mentionner que le délai de traitement des demandes de déblocage sur le fondement du règlement (UE) n° 269/2014 est de plusieurs mois et que, par conséquent, une décision sur une quelconque demande de déblocage serait selon toute probabilité intervenue trop tard. [OMISSIS]

Au vu de ce qui précède, la sous-question A soulevée dans le cadre de la première question est devenue sans objet.

8. [position sur la question 2, sans pertinence pour les questions préjudicielles] [OMISSIS]

9. [OMISSIS]

10. [OMISSIS]

11. La partie requérante estime par conséquent que la sanction prévue à l'article 71, quatrième à septième alinéas, du [règlement général de procédure] n'est pas applicable. La partie requérante ne pouvait effectuer aucun paiement, et aucune base légale ne permettait de demander l'assistance judiciaire pour le paiement du droit de rôle et de la contribution que ce soit sur la base du règlement UE n° 269/2014 ou du règlement général de procédure du Raad van State (Conseil d'État), de sorte qu'il existait donc un cas de force majeure dans son chef.

12. À cet égard, l'application de la sanction attachée à l'absence de paiement du droit de rôle en temps utile consistant à réputer non accompli le recours introduit ou à le rayer du rôle serait également manifestement déraisonnable et porterait une atteinte manifestement disproportionnée au droit d'accès à la justice de la partie requérante. En effet, la partie requérante a précisément saisi le Conseil d'État par sa requête en annulation du 6 avril 2023 parce qu'elle estime, sur la base de l'argumentation développée dans la requête, que c'est à tort que ses fonds ne sont pas libérés par la décision attaquée. »

7. Par une note du 16 janvier 2024, le défendeur a répondu comme suit aux questions susmentionnées du Raad van State (Conseil d'État) :

1) Sur la première question :

« En vertu de l'article 4, paragraphe 1, 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, “les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques gelés, aux conditions qu’elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques concernés sont :

[...]

b) destinés exclusivement au règlement d’honoraires d’un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s’assurer le service de juristes ;

[...] ; ou

d) nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires, à condition que l’autorité compétente ait notifié aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission, au moins deux semaines avant l’octroi de l’autorisation, les raisons pour lesquelles elle considère qu’une autorisation spéciale devrait être accordée.”

Sur la base de la disposition susmentionnée du règlement (UE) n° 269/2014, la partie requérante a la possibilité de demander (et d’obtenir) une autorisation de déblocage ou de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques si les fonds ou les ressources économiques en question sont destinés exclusivement au paiement du droit de rôle visé à l’article 70 du règlement général de procédure ».

2. Sur la sous-question A :

« La partie requérante n’a adressé aucune demande à l’autorité compétente pour obtenir, en application de l’article 4 du règlement 269/2014, le déblocage ou la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques en vue de les utiliser pour le paiement du droit de rôle.

Sur le fondement de la ligne directrice 80 des “Meilleures pratiques de l’UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives” (n° 10572/22 du 27 juin 2022 du secrétariat général du Conseil), la partie requérante qui n’a pas acquitté le droit de rôle ne peut dès lors pas invoquer les mesures de gel puisqu’elle n’a pas demandé d’autorisation de déblocage ou de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques afin de les utiliser pour acquitter le droit de rôle alors qu’elle disposait de cette possibilité. »

3) [position sur la question 2, sans pertinence pour les questions préjudicielles] [OMISSIS]

À titre de conclusion générale, la partie défenderesse considère dans sa note qu'il n'existe pas de force majeure ou d'erreur invincible dans le chef de la partie requérante.

Analyse

À titre liminaire : sur la réglementation et la qualification du droit de rôle et de la contribution en droit interne

8. La réglementation pertinente figure aux articles 66, 70 et 71 du règlement général de procédure qui, dans leur version applicable au présent s'énoncent comme suit :

« Article 66. Les dépens comprennent :

1° les droits visés à l'article 70 ;

2° les honoraires et déboursés des experts ;

3° les taxes des témoins ;

4° les frais de séjour et de déplacement occasionnés par des mesures d'instruction ;

5° l'indemnité de procédure visée à l'article 67 ;

6° la contribution visée à l'article 4, paragraphe 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. »

« Article 70, paragraphe 1. Donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros :

[...];

2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements [...] ; »

« Article 71. Les droits visés à l'article 70 et la contribution visée à l'article 66, point 6 sont acquittés par un virement ou un versement sur le compte financier du service compétent du Service public fédéral Finances.

Dès qu'un droit et la contribution visés à l'article 66, point 6, sont exigibles, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à effectuer à l'acte de procédure auquel il se rapporte.

[...].

Si le compte visé au premier alinéa n'a pas été crédité dans le délai de trente jours suivant la réception de la formule de virement, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, informe la partie concernée que la chambre va, selon le cas, réputer non accompli ou rayer du rôle la demande ou le recours introduit, à moins que la partie concernée ne demande à être entendue dans un délai de quinze jours.

Si la partie concernée ne demande pas à être entendue, la chambre statue sans délai en réputant non accompli ou en rayant du rôle la demande ou le recours introduit.

Si la partie concernée demande à être entendue, le président ou le conseiller d'État désigné par lui convoque les parties à comparaître à bref délai. À cet égard, la demande d'audition est communiquée à la partie adverse et, le cas échéant, à la partie qui est intervenue.

Après avoir entendu les parties et le membre de l'auditorat désigné en son avis, la chambre statue sans délai et décide de réputer non accompli ou de rayer du rôle la demande ou le recours introduit, sauf si la force majeure ou l'erreur invincible est établie. »

L'article 4, paragraphe 4, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » (ci-après la « loi du 19 mars 2017 ») mentionné à l'article 66, point 6, s'énonce comme suit :

« Article 4, paragraphe 4. Devant le Conseil d'État une contribution au fonds est due, par partie requérante, pour chaque requête qui introduit une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, un recours en annulation, un recours en cassation, une demande en indemnité réparatrice, un référé administratif, une opposition, une tierce opposition ou un recours en révision.

La perception de la contribution visée au premier alinéa est soumise aux mêmes règles que celles pour la perception des droits visés à l'article 30, paragraphe 1, deuxième alinéa, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Devant le Conseil du contentieux des étrangers, une contribution au fonds est due pour chaque affaire inscrite au rôle, [...].

Devant le Conseil d'État et le Conseil du contentieux des étrangers, la partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire n'est pas redevable d'une contribution au fonds.

Le Roi fixe les modalités de recouvrement de la contribution au fonds. »

9. Le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique) s'est prononcé comme suit sur le droit prévu à l'article 70 du règlement général de procédure

(ci-après le « droit de rôle ») dans son arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.124), point B.6.3. :

« B.6.3. Bien que [le droit de rôle] soit un droit spécial dû à titre de contribution aux frais de la procédure, cet élément ne permet pas de le considérer comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit d'un redevable, considéré individuellement. Il s'agit dès lors d'un impôt au sens de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution ».

Dans son arrêt n° 88/2012, le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle) a réitéré cette position à propos d'un droit de rôle comparable dû pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conseil du contentieux des permis) (arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.88, point B.11.1.), et il a également jugé que le droit de mise au rôle dû pour les procédures devant les cours et tribunaux est une taxe réclamée au justiciable qui introduit une action devant une juridiction (voir en particulier arrêt de la Cour constitutionnelle n° 132/2021 du 7 octobre 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.132, point B.[2].1.). Le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle) a également jugé dans l'arrêt susmentionné n° [124/2006] « que la taxe [...], qui constitue un impôt, est aussi un élément de procédure et qu'elle peut conditionner l'introduction ou la poursuite de celle-ci » (Cour constitutionnelle arrêt [n° 124/2006, ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.124], point B.8).

Le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle) s'est prononcé comme suit sur la contribution forfaitaire obligatoire susmentionnée au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (ci-après la « contribution ») dans son arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.22), point B.9.2 :

« B.9.2. La contribution forfaitaire obligatoire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne qui est perçue dans le cadre de procédures juridictionnelles est un prélèvement ayant une portée générale qui est pratiqué d'autorité par les pouvoirs publics afin de couvrir une dépense d'utilité publique. Elle doit dès lors être considérée comme un impôt au sens des articles 170 et 172 de la Constitution. La circonstance que le produit du prélèvement est affecté à une dépense spécifique des pouvoirs publics et est versé à cet effet dans un fonds distinct, comme le prévoit l'article 3 de la loi du 19 mars 2017, ne lui enlève pas le caractère d'impôt au sens des dispositions constitutionnelles précitées (voyez CE, avis n° 60.429/3 du 15 décembre 2016, Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/008, p. 6-7). »

10. La partie requérante doit, dans un délai de 30 jours suivant la réception de la formule de virement, créditer le compte désigné du montant demandé du droit de rôle et de la contribution.

En ce qui concerne le délai de 30 jours susmentionné, il convient en outre de se référer à l'article 89 du règlement général de procédure, qui prévoit une

augmentation forfaitaire du délai pour tenir compte de l'éloignement géographique et qui, dans la présente affaire, s'applique donc également, le cas échéant, à la dispense du droit de rôle et de la contribution. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Art. 89. Les délais visés au présent arrêté sont augmentés de 30 jours en faveur des personnes demeurant dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique et de 90 jours en faveur de celles qui demeurent hors d'Europe. »

Si le compte indiqué n'a pas été crédité dans le délai applicable, il est statué sur l'absence de paiement (en temps utile) du droit rôle et de la contribution, le cas échéant après avoir entendu la partie requérante si elle le souhaite. À défaut de force majeure ou d'erreur invincible, le Raad van State (Conseil d'État) décide que le recours introduit doit être réputé non accompli.

La force majeure suppose un fait ou un événement indépendant de la volonté de l'intéressé et qu'il ne pouvait ni prévoir ni éviter. La charge de la preuve de la force majeure incombe à la personne qui entend s'en prévaloir.

11. Il découle de ce qui précède que tant le droit de rôle que la contribution constituent des impôts en droit (constitutionnel) national. En tant que frais, ils constituent cependant également des éléments de procédure dont le paiement en temps utile est une condition nécessaire (dans la présente affaire) pour engager cette procédure. Seul(e) un cas de force majeure ou une erreur invincible démontré(e) peut conduire à une conclusion différente.

Application au cas d'espèce

12. Conformément à l'article 70, paragraphe 1, point 2, du règlement général de procédure susmentionné, le présent recours en annulation donne lieu au paiement d'un droit de rôle de 200 euros. Aux termes de l'article 4, paragraphe 4, susmentionné de la loi du 19 mars 2017, le présent recours devant le Conseil d'État donne lieu à l'acquiescement d'une contribution, désormais portée à 24 euros après indexation pour la présente affaire.

Il s'avère que, dans la présente affaire, la requérante n'a pas crédité le compte prévu à l'article 70, paragraphe 1, du règlement général de procédure dans le délai prescrit, qui avait été augmenté de 90 jours en application de l'article 89 de ce règlement, et avait ainsi été porté à 120 jours. Ce n'est qu'après l'expiration de ce délai qu'elle a payé le droit de rôle requis de 200 euros et la contribution de 24 euros. En outre, les débats qui ont eu lieu lors de l'audience n'ont pas permis de déterminer pour quel motif ce paiement a fini par être effectué tardivement, puisque les parties s'accordent à dire que la partie requérante n'a pas introduit de demande préalable de déblocage dans la présente affaire.

Il s'ensuit que, sauf preuve d'un cas de force majeure ou d'une erreur inexcusable, le Raad van State (Conseil d'État) applique la sanction prévue à l'article 71, paragraphe 4, du règlement général de procédure, ce qui signifie, en l'espèce, que l'introduction du présent recours devant lui est réputée non accomplie.

13. La partie requérante invoque la force majeure pour justifier avoir crédité tardivement le compte en question, à savoir qu'elle ne pouvait ni recourir au régime d'assistance judiciaire prévu par le règlement général de procédure, ni bénéficier du déblocage des fonds ou ressources économiques gelés sur la base de l'article 4 du règlement n° 269/2014.

Le bien-fondé des deux arguments de la partie requérante est examiné ci-dessous.

Sur la possibilité d'obtenir l'assistance judiciaire de droit commun

14. Il convient d'approuver les deux parties lorsqu'elles considèrent que la possibilité d'assistance judiciaire prévue aux articles 78 et suivants du règlement général de procédure n'est pas ouverte à la partie requérante. [OMISSIS]

Sur la possibilité d'obtenir, en vertu du règlement (UE) n° 269/2014, le déblocage de biens ou de ressources économiques gelés

15. Le second argument est tiré du fait que les fonds restent gelés en vertu de la décision attaquée et que l'article 4 du règlement (UE) n° 269/2014 ne permet pas à la partie requérante de bénéficier du déblocage des fonds ou ressources économiques gelés.

Il n'est pas contesté que la décision attaquée met en œuvre le droit de l'Union et qu'elle constitue une mesure nationale de mise en œuvre (des articles 6 et 6 ter) du règlement (UE) n° 269/2014.

Afin d'apprécier s'il s'agit d'une preuve suffisante de l'existence d'un cas de force majeure justifiant que la partie requérante ne se soit pas acquittée (en temps utile) du droit de rôle et de la contribution dus, il convient de retracer au préalable le cadre réglementaire pertinent.

Tout d'abord, les dispositions (consolidées) suivantes du règlement n° 269/2014 sont pertinentes :

« 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 4

1. Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes des États membres peuvent autoriser le débloqué de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains fonds ou ressources économiques, aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que ces fonds ou ressources économiques sont :

a) nécessaires pour répondre aux besoins essentiels des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe I et des membres de la famille des personnes physiques qui sont à leur charge, notamment pour le paiement des vivres, des loyers ou des mensualités de prêts hypothécaires, des médicaments et des traitements médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des factures de services d'utilité publique ;

b) destinés exclusivement au règlement d'honoraires d'un montant raisonnable ou au remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes ;

c) destinés exclusivement au règlement de frais ou de commissions liés à la garde ou à la gestion courante des fonds ou des ressources économiques gelés ; ou

d) nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires, à condition que l'autorité compétente ait notifié aux autorités compétentes des autres États membres et à la Commission, au moins deux semaines avant l'octroi de l'autorisation, les raisons pour lesquelles elle considère qu'une autorisation spéciale devrait être accordée ; ou

e) destinés à être versés sur ou depuis le compte appartenant ou détenu par une mission diplomatique, un poste consulaire ou une organisation internationale bénéficiant d'immunités conformément au droit international, dans la mesure où ces versements sont destinés à être utilisés à des fins officielles par la mission diplomatique, le poste consulaire ou l'organisation internationale.

2. L'État membre concerné informe les autres États membres et la Commission de toute autorisation délivrée en vertu du paragraphe 1. »

En outre, le considérant 6 du règlement n° 269/2014 énonce :

« (6) Le présent règlement 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, ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel. Il convient d'appliquer le présent règlement conformément à ces droits et principes. »

[paraphrase de la réglementation de l'Union susmentionnée] [OMISSIS]

En outre, en ce qui concerne l'application effective de cette réglementation, il convient d'attirer l'attention sur :

1° L'article 9 du règlement (UE) n° 269/2014, dont le premier alinéa, pertinent pour la présente affaire, dispose :

« 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 ».

2° 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 », qui dispose :

« Art. 6. 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 [TFUE] sont punies d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 25 à 25.000 euros.

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 [TFUE] peuvent être punies d'une amende administrative de 250 à 2 500 000 euros par le Ministre compétent.

Les dispositions du livre I^{er} du code pénal, à l'exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions. »

[paraphrase de la réglementation de l'Union et de la réglementation nationale susmentionnées] [OMISSIS]

16. La question centrale dans la présente affaire est d'abord la possibilité, prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014, de déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés destinés exclusivement au « remboursement de dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes ».

Il existe, dans la présente affaire, une incertitude sur le point de savoir si l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014, qu'il soit ou non lu conjointement avec l'interdiction édictée par l'article 2 de ce règlement et la disposition prévue à l'article 9 dudit règlement permettant de faire respecter cette interdiction, doit être interprété en ce sens qu'il exclut que le droit de rôle et la contribution imposés par le droit national, qu'une partie requérante doit acquitter pour introduire un recours devant le Raad van State (Conseil d'État) contre une mesure nationale mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 telle que celle en cause dans le cadre du présent recours, puissent être considérés comme des « dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du même règlement.

La partie requérante, dans sa note (voir point 6 du présent arrêt de renvoi), part quant à elle de la prémisse que les « services de juristes » visés à l'article 4, paragraphe 1, sous b), ne sont pas ceux que fournit une juridiction nationale, en l'occurrence le Raad van State (Conseil d'État). Selon elle, le Raad van State (Conseil d'État) n'est pas un prestataire de services de juristes au sens de cette disposition, étant entendu qu'elle fonde son argumentation sur le fait que la notion de « services » utilisée dans le règlement (UE) n° 269/2014 doit être comprise au sens de l'article 57, premier alinéa, TFUE. Selon elle, les services fournis par le Raad van State (Conseil d'État) dans le cadre du présent litige ne relèvent pas de la notion visée à l'article 57 TFUE, étant donné qu'ils ne consistent pas, en substance, en une activité économique relevant du champ d'application du traité FUE. Selon la requérante, cela l'empêche de demander et d'obtenir, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014, l'autorisation de déblocage aux fins de s'acquitter du paiement susmentionné du droit de rôle et de la contribution, d'autant plus qu'il s'agit d'impôts et non de redevances.

La question se pose cependant de savoir si une autre interprétation de la notion de « services de juristes » n'est pas également possible, en ce sens que cette notion n'exclut pas de pouvoir considérer la prestation de services de juristes tels que ceux fournis dans la présente affaire par le conseil de la partie requérante pour assister ou représenter une personne (morale) sanctionnée telle que la partie requérante, dans le cadre de ou en rapport avec, en l'occurrence, un recours porté devant la juridiction nationale contre une mesure nationale mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 comme des « services de juristes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014 et si, dans le cadre de cette interprétation, il est exclu que le droit de rôle et la contribution dont le paiement est une condition nécessaire au maintien d'un tel recours soient considérés comme des « dépenses engagées » pour s'assurer les services de juristes pour lesquelles, ainsi interprétées, un déblocage est susceptible d'être accordé.

Dans sa note de plaidoirie (voir point 7 du présent arrêt de renvoi), la partie défenderesse estime que l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014 permet à la partie requérante de demander (et d'obtenir) une autorisation de déblocage ou de mise à disposition des fonds ou des ressources

économiques s'ils sont destinés exclusivement au paiement du droit de rôle et de la contribution au fonds budgétaire.

Selon le Raad van State (Conseil d'État), pour interpréter l'interdiction édictée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 269/2014, et le déblocage prévu à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, il convient, le cas échéant, de prendre également en compte le droit fondamental d'accès à la justice tel que garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui doit être garanti à toute personne et qui a également été rappelé dans le considérant 6 susmentionné du règlement n° 269/2014 s'agissant de son application lors de la mise en œuvre de ce règlement, en combinaison ou non avec l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Selon la partie requérante la notion de « services » au sens de l'article 57 TFUE doit également, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, être prise en compte.

L'interprétation correcte de la possibilité de dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014 à des fins de déblocage constitue donc un élément essentiel que le Raad van State Conseil d'État doit prendre en compte dans son appréciation (ultérieure) de l'existence, dans la présente affaire, d'un cas de force majeure dans le chef de la partie requérante.

Il appartient à la seule Cour de justice de l'Union européenne de déterminer l'interprétation qu'il convient de donner à la disposition en cause. Conformément à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, le Raad van State (Conseil d'État), statuant en dernier ressort, doit par conséquent poser la question préjudicielle mentionnée au point 2.1. du dispositif.

17. Ensuite, dans sa note de plaidoirie, la partie défenderesse se réfère également à la possibilité prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous d), du règlement (UE) n° 269/2014 de débloquent certains fonds ou ressources économiques gelés s'ils sont « nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires ».

En effet, la question se pose de savoir si la notion de « nécessaire pour couvrir des dépenses extraordinaires » exclut la possibilité que relèvent de cette notion le droit de rôle et la contribution prévus par le droit national, dont le paiement est une condition nécessaire au maintien d'un tel recours.

Pour les mêmes raisons, l'interprétation correcte de cette notion juridique est également pertinente pour le présent litige et nécessaire à sa résolution. Toujours en ce qui concerne l'interprétation de cette notion, il semble que sa conformité avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doive être prise en compte, également en combinaison ou non avec l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Conformément à

l'article 267, [troisième alinéa,] TFUE, le Raad van State (Conseil d'État), statuant en dernier ressort, doit par conséquent poser [la question] préjudicielle mentionnée au point 2.2. du dispositif.

Conclusion

18. Avant de poursuivre l'examen de la question de savoir s'il existe dans le chef de la partie requérante un cas de force majeure permettant de justifier le paiement tardif du droit de rôle et de la contribution, il convient, compte tenu des questions susmentionnées relatives à l'interprétation du champ d'application des notions de « dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes » et de « nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires » figurant respectivement à l'article 4, paragraphe 1, sous b) et d), du règlement (UE) n° 269/2014, eu égard notamment au droit fondamental garanti d'accès à la justice, à l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, à la circonstance qu'il existe entre les parties une divergence quant à l'interprétation qu'il convient de donner à ces dispositions et, s'agissant de la première disposition, le cas échéant, à l'article 57 TFUE, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles formulées dans le dispositif.

DÉCISION

1. [OMISSIS]

2. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions suivantes :

« 1°. L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, du 17 mars 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, qu'il soit ou non lu conjointement avec les articles 2 et 9 de ce règlement, avec la notion de "services" visée à l'article 57, premier alinéa, TFUE, avec le droit fondamental d'accès à la justice garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, doit-il être interprété en ce sens que sont exclus du champ d'application des "dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes", visées dans la disposition susmentionnée dudit règlement, le droit de rôle et la contribution au fonds budgétaire imposés à une partie requérante par le droit national et qui doivent être qualifiés d'impôts en vertu de ce droit national et être acquittés lorsqu'est porté devant la juridiction nationale un recours contre une mesure nationale mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014, de sorte que les autorités compétentes ne sauraient autoriser le

déblocage de certains fonds ou ressources économiques aux fins du paiement de ce droit de rôle et de cette contribution dans le cadre d'un tel recours ?

2°. L'article 4, paragraphe 1, sous d), 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, qu'il soit ou non lu conjointement avec les articles 2 et 9 de ce règlement, avec le droit fondamental d'accès à la justice garanti à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, doit-il être interprété en ce sens que sont exclus du champ d'application de l'expression "nécessaires pour couvrir des dépenses extraordinaires", au sens de la disposition susmentionnée dudit règlement, le droit de rôle et la contribution au fonds budgétaire imposés à une partie requérante par le droit national et qui doivent être qualifiés d'impôts en vertu de ce droit national et être acquittés lorsqu'est porté devant la juridiction nationale un recours contre une mesure nationale mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014, de sorte que les autorités compétentes ne sauraient autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques aux fins du paiement de ce droit de rôle et de cette contribution dans le cadre d'un tel recours ? »

3. [OMISSIS]