

BGer 2C_440/2023 vom 13. Februar 2024

Bundesgericht, 2024-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_440_2023

FR: TF 2C_440/2023 du 13 février 2024

IT: TF 2C_440/2023 del 13 febbraio 2024

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement et avec une pleine cognition la recevabilité des recours portés devant lui (ATF 141 II 113 consid. 1; 140 I 252 consid. 1).

E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision du Tribunal administratif fédéral du 25 juillet 2023 impartissant au recourant un délai pour verser une avance de frais de 50'000 fr., tout en le menaçant qu'à défaut, le tribunal déclarera irrecevable son recours contre la décision du Département fédéral du 29 juin 2023 refusant de le radier de la liste des personnes visés par l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine. Le recours concerne donc, sur le fond, une décision qui a été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF) et contre laquelle la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte.

E. 1.2

La cause ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions de l' art. 83 LTF . En effet, les avoirs et les ressources du recourant ont été gelés en raison de la mention de celui-ci dans une ordonnance du Conseil fédéral ayant notamment pour effet de bloquer les valeurs patrimoniales de certains ressortissants russes. Une telle mesure affecte sans conteste les droits de caractère civil du recourant au sens de l' art. 6 par. 1 CEDH , dont le respect implique de garantir l'accès à un juge. Par conséquent, la clause d'irrecevabilité prévue à l' art. 83 let. a LTF n'est pas applicable, même si la cause concerne au fond une ordonnance du Conseil fédéral du 4 mars 2022, qui repose sur l' art. 184 al. 3 Cst. et l'art. 2 de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb; RS 946.231), et porte donc sur des "affaires relevant des relations extérieures" au sens de cette disposition. Le fait qu'une instance judiciaire (en l'occurrence le Tribunal administratif fédéral) se soit déjà prononcée avant le Tribunal fédéral n'y change rien (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3; aussi arrêt 2C_572/2019 du 11 mars 2020 consid. 1.2, non publié in ATF 146 I 157).

E. 1.3

La décision attaquée, qui se limite à exiger le paiement d'une avance de frais sous menace d'irrecevabilité du recours, n'est pas finale, au sens de l' art. 90 LTF , car elle ne met pas un terme à la procédure. Il s'agit d'une décision incidente de procédure qui ne concerne ni la compétence ni une demande de récusation (cf. art. 92 LTF) et contre laquelle il n'est possible de recourir au Tribunal fédéral qu'aux conditions de l' art. 93 LTF (ATF 142 III 798 consid. 2.1). Cela signifie concrètement que le présent recours n'est recevable que si la partie recourante est exposée à un risque de préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1

let. a LTF , la condition alternative prévue par l' art. 93 al. 1 let. b LTF n'entrant à l'évidence pas en ligne de compte en l'espèce. Or, selon la jurisprudence, une décision incidente peut causer un préjudice irréparable à une partie recourante lorsque celle-ci risque de subir un dommage qu'une décision finale favorable sur le fond ne ferait pas disparaître complètement; il faut par ailleurs un dommage de nature juridique, tandis qu'un inconvénient seulement matériel, résultant par exemple d'un accroissement de la durée et des frais de la procédure, est insuffisant (ATF 147 III 159 consid. 4.1; 142 III 798 consid. 2.2). Il incombe à la partie recourante d'indiquer de manière détaillée en quoi elle se trouve menacée d'un préjudice juridique irréparable par la décision incidente qu'elle conteste; à défaut, son recours est irrecevable (ATF 147 III 159 consid. 4.1; 141 III 80 consid. 1.2; 137 III 324 consid. 1.1). La personne qui attaque une décision relative à une avance de frais et qui se dit empêchée d'accéder à la justice doit ainsi démontrer, dans la motivation de son recours au Tribunal fédéral, que ce préjudice la menace effectivement parce qu'elle n'est financièrement pas en mesure de fournir l'avance de frais requise (ATF 142 III 798 consid. 2; parmi plusieurs: arrêt 5A_570/2020 du 22 septembre 2020 consid. 1.1; 5D_81/2020 du 14 août 2020 consid. 1.2.2; 2C_664/2017 du 28 juillet 2017 consid. 3).

En l'occurrence, le recourant déclare dans son recours être empêché de payer l'avance de frais exigée par la décision attaquée. Il a produit à l'appui de cette allégation divers documents attestant du fait que la banque B. _____ refuserait de donner suite à ses ordres de paiement depuis ses comptes gelés, malgré l'obtention d'autorisations spéciales du Secrétariat à l'économie (ci-après: le SECO) permettant de tels virements. Le recourant a également annexé à ses écritures l'ordre de paiement qu'il déclare avoir adressé à la banque susmentionnée afin de régler l'avance de frais litigieuse, ordre qui n'a apparemment reçu aucune suite, dès lors que le Tribunal administratif fédéral a indiqué à la Cour de céans n'avoir jamais reçu le montant réclamé. Ainsi, le recourant allègue de manière vraisemblable ne pas être en mesure de verser l'avance de frais de 50'000 fr. requise par l'autorité précédente et, par conséquent, un risque plausible de préjudice irréparable, dès lors que, selon l'art. 63 al. 4 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA; RS 172.021), un non-paiement de cette avance dans le délai fixé devrait conduire à l'irrecevabilité de son recours devant l'autorité précitée. La question de savoir si ce préjudice le menace réellement, ce qui pourrait justifier de renoncer au prélèvement d'une avance de frais, relève du fond et peut donc rester indéterminée au stade de la recevabilité.

E. 1.4

Le recourant, partie devant le Tribunal administratif fédéral, est enfin directement touché par la décision attaquée, dont il est le destinataire et dont il a un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification, de sorte qu'il jouit de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Le recours ayant pour le reste été déposé dans le délai (cf. art. 100 al. 1 LTF), et dans la forme (cf. art. 42 LTF) prévus par la loi, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Ce faisant, il se fonde sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des situations visées à l' art. 105 al. 2 LTF . En vertu de l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou

en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 142 II 355 consid. 6; 139 II 373 consid. 1.6), ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer (art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 140 III 16 consid. 1.3.1). Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4), le Tribunal fédéral étant juge du droit et non pas une instance d'appel (cf. arrêts 2C_85/2021 du 21 mai 2021 consid. 3.1; 2C_814/2020 du 18 mars 2021 consid. 2.2; 2C_922/2018 du 13 mai 2019 consid. 3). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF). En effet, celui-ci a en principe uniquement pour charge de contrôler la juste application du droit au regard des faits existant au moment où la décision attaquée a été rendue (cf. notamment GRÉGORY BOVEY, in Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, no 8 ad art. 99 LTF).

E. 3

Le litige porte sur la décision du Tribunal administratif fédéral du 25 juillet 2023 d'exiger que le recourant paie, sous peine d'irrecevabilité, une avance de frais de 50'000 fr. avant le 14 septembre 2023, à défaut de quoi il ne traitera pas son recours contre le refus du Département fédéral de le radier de la liste des personnes visées par un gel de leurs avoirs en application de l'ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine. Le recourant estime que cette décision viole le droit, dans la mesure où il devrait être dispensé de payer toute avance de frais en application de l' art. 63 al. 4 PA , en combinaison avec le droit fondamental d'accès au juge garanti par l' art. 29a Cst.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral souligne d'emblée que la résolution du présent litige suppose uniquement de se demander si la décision attaquée est conforme au droit au regard des circonstances d'espèce, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur d'éventuelles questions abstraites et hypothétiques n'ayant aucune influence sur l'issue de la présente cause (cf. ATF 142 II 161 consid. 3), comme celle - soulevée par le recourant dans ses écritures - de la prétendue faculté, pour La Poste suisse, de refuser d'éventuels futurs virements provenant de personnes de nationalité russe visées, comme lui, par des sanctions internationales. Cela signifie concrètement que le présent litige implique d'examiner si, compte tenu de la situation existante au moment où la décision attaquée a été rendue (cf. supra consid. 2), il peut être reproché au Tribunal administratif fédéral d'avoir violé les règles de procédure administrative fédérale et/ou le droit fondamental au juge garanti à l' art. 29a Cst. , en décidant de demander au recourant de verser une avance de frais de 50'000 fr. jusqu'au 14 septembre 2023, tout en le menaçant de déclarer son recours au fond irrecevable en cas de non-paiement de ce montant dans le délai imparti.

E. 3.2

L' art. 29a Cst. donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire, étant précisé que la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette norme étend donc le contrôle judiciaire à toutes les matières en établissant une garantie générale de l'accès au juge (cf. ATF 136 I 323 consid. 4.2; 133 IV 278 consid. 2.2; 130 I 312 consid. 4.2 et les références). Le droit au contrôle judiciaire garanti par l' art. 29a Cst. n'existe toutefois que dans le cadre des règles de procédure en vigueur, de sorte qu'il n'interdit pas de faire dépendre la question de l'entrée en matière sur un recours ou sur une action du respect des conditions habituelles de

recevabilité (ATF 143 I 344 consid. 8.2; 141 I 172 consid. 4.4; 137 II 409 consid. 4.2), comme l'exigence d'une avance de frais (143 I 227 consid. 5.1).

E. 3.3

Selon l' art. 63 al. 4 PA , applicable aux procédures ouvertes devant le Tribunal administratif fédéral conformément aux art. 1 al. 2 let . c bis PA et 31 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF; RS 173.32), l'autorité de recours, son président ou le juge instructeur perçoit du recourant une avance de frais équivalant aux frais de procédure présumés (1 re phrase). Elle lui impartit pour le versement de cette créance un délai raisonnable en l'avertissant qu'à défaut de paiement elle n'entrera pas en matière (2 e phrase). Si des motifs particuliers le justifient, elle peut renoncer à percevoir la totalité ou une partie de l'avance de frais (3 e phrase). Il résulte ainsi de la loi que le Tribunal administratif fédéral ne peut pas décider librement de percevoir ou non une avance de frais. Au contraire, il est tenu, en vertu de l'art. 63 al. 4, 1re phrase, PA, de réclamer en principe auprès de tous les recourants une avance correspondant au montant présumé des frais de procédure (cf. arrêts 2C_521/2008 du 22 juillet 2008 consid. 3 et 2A.488/2006 du 1er septembre 2006 consid. 3.1). Il ne peut renoncer totalement ou partiellement à une avance que "

si des motifs particuliers le justifient " (cf. art. 63 al. 4, 3e phrase, PA). Ce cas de figure implique toutefois, premièrement, que les circonstances particulières relatives au versement de l'avance de frais soient exposées comme telles par la partie recourante - qui doit en principe les invoquer immédiatement dans son recours si elles lui sont d'emblée connues - et, secondement, que ces circonstances fassent apparaître une renonciation à l'avance de frais comme indiquée (cf. arrêts 2A.488/2006 du 1er septembre 2006 consid. 3.1 et 2A.536/2005 du 16 septembre 2005, consid. 3). La jurisprudence considère qu'il peut notamment être approprié de renoncer à une avance lorsque, pour une raison ou une autre, le recourant n'aurait pas à supporter les frais de procédure même s'il devait succomber (cf. art. 63 al. 2 PA). Elle envisage également le cas d'une partie recourante qui, certes, disposerait d'une fortune (et qui n'aurait donc pas droit à l'assistance judiciaire gratuite), mais qui aurait malgré tout des difficultés à payer une avance de frais (considérable) par manque de liquidités (cf. arrêts 2A.488/2006 du 1er septembre 2006 consid. 3.2 et 2A.536/2005 du 16 septembre 2005 consid. 3). Quoi qu'il en soit, si le tribunal fixe un délai excessivement court pour payer l'avance de frais ou si celle-ci s'avère être excessivement compliquée à honorer par la partie concernée, cette dernière dispose d'autres moyens qu'un recours pour sauvegarder son droit d'accès à la justice: elle peut en particulier requérir directement du tribunal qu'il prolonge le délai de paiement si elle a besoin d'un délai plus long (cf. art. 22 al. 2 PA ; aussi art. 47, al. 2, LTF; URS PETER CAVELTI, in: Auer/Müller/ Schindler [édit.], VwVG Kommentar, 2e éd. 2019, n. 26 ad art. 22) ou lui demander de reconsidérer sa décision d'avance de frais en se prévalant de raisons particulières justifiant une telle exemption (cf. art. 63 al. 4, 3e phrase, PA; MOSER ET AL., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3e éd., 2022, n. 4.30 ss; aussi art. 62 al. 1 LTF ; voir, de manière générale, arrêt 2C_703/2009 du 21 septembre 2010 consid. 4.3).

E. 3.4

En l'occurrence, la décision incidente attaquée se limite à ordonner au recourant de payer une avance de frais de 50'000 fr. jusqu'au 14 septembre 2023, à défaut de quoi le Tribunal administratif fédéral annonce qu'il déclarera irrecevable le recours que l'intéressé a déposé

contre le refus du Département fédéral de le radier de l'annexe 8 de l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine. Elle n'est assortie d'aucune motivation particulière à cet égard. Cela étant dit, il ne ressort pas du dossier (cf. art. 105 al. 2 LTF) - ni d'ailleurs du mémoire de recours déposé au Tribunal fédéral - que le recourant aurait informé l'autorité précédente de circonstances particulières justifiant de l'exempter de toute avance de frais en lien avec son recours au Tribunal administratif fédéral. Celui-ci ne contenait ainsi aucune indication spécifique sur d'éventuelles difficultés auxquelles l'intéressé aurait pu être exposé pour payer une avance de frais, ni aucune conclusion spécifique à cet égard, contrairement au présent recours devant le Tribunal fédéral. On ne voit dès lors pas en quoi le Tribunal administratif fédéral aurait dû, au moment où il a statué, renoncer à réclamer le paiement d'une avance de frais, étant précisé que rien ne permettait de conclure d'office, sur la base des faits en sa possession et du droit en vigueur, que le recourant ne pourrait pas satisfaire à une telle exigence procédurale. En agissant comme elle l'a fait, l'autorité précédente n'a, en fin de compte, rien fait d'autre que de respecter son obligation légale - découlant de l'art. 63 al. 4 PA et conforme au droit au juge garanti par l'art. 29a Cst. (cf. supra consid. 3.2) - d'exiger une avance de frais avant d'entrer en matière sur un recours déposé devant elle. Il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir violé le droit en rendant la décision incidente attaquée.

E. 3.5

Les critiques du recourant - qui reconnaît lui-même dans son mémoire avoir la "capacité" et la "volonté" de payer l'avance de frais exigée par le Tribunal administratif fédéral - ne convainquent pas du contraire. L'intéressé affirme certes se trouver dans une impossibilité technique d'honorer celle-ci, en déclarant notamment que la banque B._____, où il détient différents comptes aujourd'hui gelés, refuserait d'exécuter son ordre de paiement, même si celui-ci a été expressément autorisé par le SECO, qui a, à cette fin, débloqué partiellement le gel de ses comptes par décision du 8 août 2023. Toutefois, de tels faits nouveaux ne peuvent pas être pris en compte par le Tribunal fédéral pour juger de la validité juridique de la décision incidente (cf. supra consid. 2). Surtout, ils étaient par définition inconnus de l'autorité précédente au moment où celle-ci a ordonné l'avance de frais litigieuse. Le recourant souligne lui-même que "

[d]ans le d'espèce, le Tribunal administratif fédéral ignorait (et c'est difficile de l'imaginer) que la banque B._____ en Suisse n'exécute plus ou pas les décisions du gouvernement suisse et ne sa[vait] pas que le recourant est confronté à une impossibilité objective de payer" . Il est ainsi totalement impossible de faire grief à l'autorité précédente de n'avoir pas retenu l'existence de "motifs particuliers" justifiant une exemption d'avances de frais au sens de l'art. 63 al. 4, 3e phrase, PA. Il appartenait au recourant de s'adresser en premier lieu au Tribunal administratif fédéral pour l'informer de ses difficultés à verser le montant requis et lui demander des modalités de paiement (cf. art. 22 al. 2 PA et supra consid. 3.3). La voie du recours au Tribunal fédéral, qui vise à vérifier la légalité de la décision incidente attaquée au moment où les juges ont statué, sans possibilité de faire valoir des faits nouveaux, n'est pas adaptée à ce cas de figure.

E. 3.6

Partant, le recours est mal fondé en tant qu'il se plaint d'une violation des art. 29a Cst. et de l'art. 63 al. 4 PA .

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

Il est néanmoins précisé que, dès lors que le présent recours a été assorti de l'effet suspensif par ordonnance présidentielle du 24 août 2023, le Tribunal administratif fédéral ne pourra pas déclarer le recours pendant devant lui irrecevable pour défaut de versement de l'avance de frais, étant rappelé que son délai de paiement avait été fixé au 14 septembre 2023 par la décision attaquée. Il lui appartiendra d'impartir un nouveau délai pour le versement de cette avance. Quant au recourant, il lui incombera de requérir le cas échéant directement du tribunal qu'il prolonge le nouveau délai de paiement, dans la mesure où celui-ci devait s'avérer trop bref, ou de demander une reconsidération de la décision d'avance de frais en se prévalant expressément de raisons particulières justifiant une exemption de paiement (cf. supra consid. 3.3).

E. 5

Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 66 al. 1 LTF) fixé en application du tarif du Tribunal fédéral (cf. art. 65 LTF et ch. 1 du tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral du 31 mars 2006, RS 173.110.210.1). Il ne sera pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.