

BVGer B-4169/2023 vom 15. Oktober 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-10-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4169_2023

FR: TAF B-4169/2023 du 15 octobre 2025

IT: TAF B-4169/2023 del 15 ottobre 2025

Regeste

Commerce extérieur

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1 et les réf. cit., 2008/48 consid. 1.2 [non publié]).

E. 1.1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF et art. 8 de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales [LEmb, loi sur les embargos, RS 946.231]).

E. 1.2

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, ce dernier connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (art. 31 LTAF), rendues par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Pour être recevable, le recours doit donc être dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA. En l'espèce, les recourants ont déposé un recours contre le courrier du 29 juin 2023 du SECO, lequel constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF, ce qui fonde la compétence du Tribunal pour connaître du recours. Reste à déterminer, s'agissant de la recevabilité du recours, si l'acte attaqué - en un domaine qui n'est pas exclu du recours au sens de l'art. 32 LTAF (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-6155/2024 du 10 juin 2025 consid. 1.2) - doit être considéré comme une décision susceptible de recours au sens de l'art. 5 PA précité (cf. infra consid. 4 à 6).

E. 1.3

La qualité pour recourir des recourants doit être admise en vertu de l'art. 48 al. 1 PA, dès lors que, destinataires de ce qu'ils soutiennent être une décision, ils possèdent un intérêt à ce qu'il soit statué sur cette question par le Tribunal de céans.

E. 1.4

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

E. 2

Les recourants sollicitent que les observations de l'autorité inférieure du 8 avril 2024 soient écartées du dossier, car tardives, dans la mesure où le droit inconditionnel à la réplique

devrait être exercé immédiatement, au plus tard dans un délai de 10 jours (cf. supra Etat de fait let. C.g). Il convient d'examiner cette question en priorité.

E. 2.1

Il est du devoir du tribunal de garantir aux parties un droit de réplique effectif dans chaque cas particulier. Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (cf. ATF 146 III 97 consid. 3.4.1, 139 I 189 consid. 3.2 et les réf. cit.). Pour que le droit de réplique soit garanti, il faut que le tribunal laisse un laps de temps suffisant à la partie concernée, entre la remise de la prise de position ou des pièces nouvelles et le prononcé de sa décision, pour qu'elle ait la possibilité de déposer des observations, si elle l'estime nécessaire à la défense de ses intérêts (cf. ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 et les réf. cit.). Le délai d'attente dépend des circonstances concrètes du cas d'espèce. À cet égard, le Tribunal fédéral considère, de manière générale, qu'un délai inférieur à dix jours ne suffit pas à garantir l'exercice du droit de répliquer, tandis qu'un délai supérieur à vingt jours permet, en l'absence de réaction, d'inférer qu'il a été renoncé au droit de répliquer (cf. parmi d'autres : arrêts du TF 8C_288/2023 du 7 février 2024 consid. 4.1 et les réf. cit., 5A_923/2018 du 6 mai 2019 consid. 4.2, 5A_967/2018 du 28 janvier 2019 consid. 3.1.1 et les réf. cit.).

E. 2.2

Avant de prendre la décision, l'autorité apprécie tous les allégués importants qu'une partie a avancés en temps utile (cf. art. 32 al. 1 PA) ; elle peut prendre en considération des allégués tardifs s'ils paraissent décisifs (cf. art. 32 al. 2 PA). Malgré la formulation potestative de l'art. 32 al. 2 PA, il est admis que l'autorité a l'obligation de prendre en considération les allégués et moyens de preuve tardifs d'une partie, pour autant qu'ils paraissent décisifs (cf. ATF 136 II 165 consid. 4.2 ; ATAF 2009/64 consid. 7.3). Cela vaut également pour les allégués et arguments émanant de l'autorité inférieure dont la qualité sur cette question est similaire à celle d'une partie (cf. arrêt du TAF B-1394/2016 du 12 décembre 2018 consid. 2.2.2 et les réf. cit.). Ce qui précède découle de la maxime inquisitoire (cf. art. 12 PA) prévalant en procédure administrative.

E. 2.3

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise.

E. 2.4

Il s'évince des considérations qui précèdent que les observations spontanées de l'autorité inférieure du 8 avril 2024, quand bien même elles ne sont pas décisives pour l'issue de la présente cause, n'ont pas à être écartées du dossier, dans la mesure où elles portent sur une question de droit, à savoir l'existence ou non d'une décision au sens de l'art. 5 PA, sur laquelle il revient au Tribunal de se prononcer d'office (« iura novit curia »). En tout état de cause, les observations de l'autorité inférieure telles qu'elles figurent dans son écriture du 8 avril 2024 ont été réitérées dans sa prise de position subséquente du 24 juillet 2024 (cf. supra Etat de fait, let. C.i). Or, il ne peut être soutenu que cette nouvelle prise de position

était, elle aussi, tardive. Le grief des recourants à cet égard doit être écarté.

E. 3

Comme cela ressort de ce qui précède, la question liminaire et centrale posée par le litige consiste à examiner si le courrier du SECO du 29 juin 2023 doit être considéré comme une décision attaquable, les parties ayant des avis opposés sur ce point.

E. 4

Une autorité administrative peut s'exprimer et communiquer avec les administrés par plusieurs types d'actes, dont les décisions, les renseignements, les actes matériels, les recommandations, les avertissements ou admonestations ou encore les actes normatifs (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 339 ss.). Quand il s'agit d'influencer la situation juridique d'un administré dans un cas particulier, la décision est le mode principal d'expression de l'autorité pour faire valoir sa volonté. La décision est le dénouement de la procédure non contentieuse et forme l'objet nécessaire du recours ; elle constitue ainsi le lien entre le droit administratif, l'administration qui l'applique et l'administré (cf. Bovay, op. cit., p. 329). Ouvrant la voie à un contrôle judiciaire (cf. art. 29a Cst.), elle forme aussi la charnière entre la procédure administrative (non contentieuse) et la procédure contentieuse (cf. Markus Müller, in Herzog/Daum [éd.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2e éd. 2020, n° 1 ad art. 49 VRPG ; ATF 149 V 250 consid. 7.2.1).

E. 4.1

Aux termes de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). L'art. 35 al. 1 PA précise par ailleurs que, même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées, et indiquent les voies de droit. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. art. 38 PA). La notion de décision vise, d'une manière générale, toute mesure que prend une autorité, dans un cas individuel et concret, en vue de produire un certain effet juridique. Les décisions qui ont pour objet de créer, modifier ou supprimer un droit ou une obligation ou encore de rejeter ou déclarer irrecevable une demande tendant à l'une de ces fins, sont des décisions formatrices. Les décisions qui constatent l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation sont dites constatatoires (cf. ATF 135 II 328 consid. 2.1, 130 V 388 consid. 2.3 ; arrêts du TF 1C_577/2023 du 4 avril 2024 consid. 2.2, 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.3). Le droit d'obtenir une décision en constat est subordonné à un intérêt digne de protection à la constatation immédiate d'un droit, qui ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice (cf. ATF 142 V 2 consid. 1.1, 132 V 257 consid. 1 ; arrêt du TF 2C_107/2024 du 19 août 2024 consid. 5.1). La décision constatatoire est ainsi subsidiaire à la décision formatrice (cf. arrêts du TF 2C_107/2024 précité consid. 5.1, 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.1 et 2C_155/2022 du 25 novembre 2022 consid. 4.3).

E. 4.2

La décision est donc un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport de droit administratif concret, formant ou

constatant une situation juridique (cf. ATF 141 II 233 consid. 3.1, 139 V 143 consid. 1.2, 139 V 72 consid. 2.2.1, 135 II 38 consid. 4.3 avec les réf. cit.). La notion de décision implique en tout état de cause un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (cf. ATF 141 I 201 consid. 4.2 ; arrêt du TF 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.3). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (cf. arrêts du TF 2C_603/2023 précité consid. 5.3, 1C_361/2019 du 7 janvier 2020 consid. 3.1.2, 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2, 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2).

E. 4.3

Il n'y a pas de décision lorsque l'acte en question ne contient pas d'éléments visant à produire des effets juridiques et ne constate pas non plus des droits ou des devoirs individuels concrets ; dans un tel cas, le recours privé de tout objet doit être déclaré irrecevable (cf. arrêts du TAF B-5740/2017 du 30 octobre 2018 consid. 3.1, B-2771/2011 du 9 octobre 2012 consid. 1.3 in fine et réf. cit.). Concernant la condition des effets juridiques, le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de préciser qu'il convenait se demander si le but de l'action de l'autorité est le règlement de la position juridique de l'intéressé, soit son organisation délibérée, expresse et contraignante (cf. arrêts du TAF A-631/2024 du 20 août 2024 consid. 2.2.2, A-4955/2023 du 20 décembre 2023 consid. 2.2.2, A-4539/2019 précité consid. 4.2.2 ; A-6805/2009 du 9 septembre 2010 consid. 2 et les réf. cit.).

E. 4.4

Pour déterminer si l'on se trouve en présence ou non d'une décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (cf. art. 35 al. 1 PA ; ATF 143 III 163 consid. 2.2.1 ; arrêts du TF 1C_303/2023 du 11 janvier 2024 consid. 1, 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2, 1C_361/2019 précité consid. 3.1.2, 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1, 1C_532/2016 du 21 juin 2017 consid. 2.3.1).

E. 4.5

Avant de rappeler les positions des parties à cet égard et d'examiner la nature décisionnelle du courrier du 29 juin 2023 du SECO, il convient encore de rappeler brièvement le cadre légal dans lequel s'inscrit le litige.

E. 5.1

Selon l'art. 1 al. 1 LEmb, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, en l'occurrence l'Union européenne. La compétence d'édicter des mesures de coercition appartient au Conseil fédéral (art. 2 al. 1 LEmb). La LEmb est donc une loi-cadre donnant pouvoir au Conseil fédéral d'appliquer, par le biais de mesures de coercition adéquates, des sanctions trouvant un appui international. L'art. 1 al. 3 LEmb contient une liste non exhaustive des mesures de coercition pouvant être employées à cette fin. Au nombre de celles-ci figurent les restrictions du trafic des paiements et des capitaux, ainsi

que de la circulation des personnes. Faisant partie des sanctions économiques, lesquelles sont les plus importantes en pratique, les premières consistent à geler les avoirs et plus largement toutes les ressources économiques d'un Etat, d'un gouvernement, ainsi que des entités placées sous leur contrôle, mais aussi de particuliers et d'entreprises privées (cf. arrêts du TF 2C_721/2012 précité consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 précité consid. 6.4 et la réf. cit.). Ces mesures prennent la forme d'ordonnances (cf. art. 2 al. 3 LEmb).

E. 5.2.1

En réaction à l'intervention militaire de la Russie en Ukraine, le Conseil fédéral a décidé, le 28 février 2022, de reprendre les sanctions de l'UE contre la Russie dans le but de renforcer leur impact. L'ordonnance du 2 avril 2014 instituant des mesures visant à empêcher le contournement des sanctions internationales en lien avec la situation en Ukraine (RO 2014 877) a alors été remplacée par la nouvelle ordonnance du 4 mars 2022 instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine (Ordonnance-Ukraine, RS 946.231.176.72), laquelle est fondée sur l'art. 2 LEmb et sur l'art. 184 al. 3 Cst.

E. 5.2.2

L'Ordonnance-Ukraine contient, dans sa troisième section, intitulée restrictions financières, un article 15 relatif au gel d'avoirs et de ressources économiques. L'art. 15 al. 1 Ordonnance-Ukraine a la teneur suivante : « Sont gelés les avoirs et les ressources économiques qui sont la propriété ou sous le contrôle, direct ou indirect: a. des personnes physiques, entreprises et entités visées à l'annexe 8; b. des personnes physiques, entreprises et entités agissant au nom ou selon les instructions de personnes physiques, entreprises ou entités visées à la let. a; c. des entreprises et entités qui sont la propriété ou sous le contrôle de personnes physiques, entreprises ou entités visées à la let. a ou b. » L'Ordonnance prévoit ainsi le gel des avoirs et des ressources économiques appartenant ou sous le contrôle, direct ou indirect, de personnes physiques, d'entreprises et d'entités visées à son annexe 8.

E. 5.2.3

L'art. 15 al. 1 Ordonnance-Ukraine s'inscrit dans le régime des sanctions dites ciblées. De telles mesures ne visent pas le sujet de droit international en tant que tel, mais des personnes physiques ou morales qui entretiennent des liens, plus ou moins étroits, avec les structures et les instances étatiques (cf. not. arrêts du TAF B-5313/2023 du 1er septembre 2025 consid. 6.1, B-6155/2024 du 10 juin 2025 consid. 2.6.4, B-4738/2023 du 9 janvier 2025 consid. 3.4, B-3925/2023 du 29 juillet 2024 consid. 6.4 ; Martin Wyss, *Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz*, in: Cottier/Oesch [éd.], *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, SBVR, Bd. XI, 3ème éd. 2020, p. 332). Conformément à la définition donnée par l'ordonnance, le gel des avoirs signifie le fait d'empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des avoirs, à l'exception des actions administratives normales effectuées par les instituts financiers (cf. art. 1 let. b Ordonnance-Ukraine).

E. 5.2.4

L'annexe 8 citée à l'art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine contient une liste de personnes physiques visées par les sanctions financières et l'interdiction d'entrée et de transit, ainsi que des entreprises et des entités visées par les sanctions financières (cf. art. 15 ss et art. 29 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine). Cette liste est continuellement mise à jour par le DEFR au fur et à mesure de l'adaptation des mesures de sanction (cf. art. 16 LEmb). L'annexe 8 est publiée

dans le Recueil officiel et le Recueil systématique uniquement sous la forme d'un renvoi (cf. art. 23 Ordonnance-Ukraine) ; elle peut être consultée sur le site Internet de l'autorité inférieure.

E. 5.2.5

Selon l'art. 16 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine, les personnes et les institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs ou qui ont connaissance de ressources économiques dont il faut admettre (« von denen anzunehmen ist », « presumibilmente ») qu'ils tombent sous le coup du gel des avoirs prévu à l'art. 15 al. 1, doivent le déclarer sans délai au SECO. Ainsi, les établissements financiers qui détiennent des valeurs patrimoniales qui sont la propriété ou sous le contrôle direct ou indirect de personnes sanctionnées sont tenus, en vertu de l'art. 1 let. b et de l'art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine mais aussi de la réglementation sur les marchés financiers, d'empêcher toute action permettant la gestion ou l'utilisation des fonds. Avec la disposition de l'art. 16 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine, le législateur a prévu un degré de preuve réduit, lequel requiert une certaine plausibilité et ne s'applique qu'aux personnes et institutions soumises à l'obligation de déclarer. Elle ne détermine toutefois pas le degré de la preuve requis pour les décisions par lesquelles l'autorité inférieure examine, dans le cadre d'une procédure administrative, la légalité et le bien-fondé des mesures de gel des avoirs prises de manière autonome par un établissement financier sur la base de l'art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine (cf. arrêt du TAF B-3925/2023 du 29 juillet 2024 consid. 5.3). Selon la jurisprudence constante, le degré de la preuve prévalant en matière de mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos est - compte tenu des difficultés probatoires inhérentes à ces affaires - celui de la vraisemblance prépondérante (cf. arrêts du TF 2C_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 3.2, 2C_721/2012 précité consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384 ; voir aussi ATF 144 I 214 consid. 5.2.3). La contre-preuve incombant aux personnes figurant sur les listes s'en trouve allégée d'autant (cf. arrêt du TF 2C_721/2012 précité consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384). Le degré de preuve de la vraisemblance prépondérante - lequel est soumis à des exigences plus élevées que la simple vraisemblance - suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (cf. parmi d'autres : ATF 144 III 264 consid. 5.2, 133 III 81 consid. 4.2.2, 132 III 715 consid. 3.1, 130 III 321 consid. 3.3 et les réf. cit. ; arrêt du TF 5A_78/2020 du 5 février 2021 consid. 3.1.2).

E. 5.2.6

Il incombe au SECO de surveiller l'exécution des sanctions prises sur la base de la LEmb, en particulier la bonne mise en oeuvre des art. 15 et 16 de l'Ordonnance-Ukraine (cf. art. 31 al. 1 Ordonnance-Ukraine).

E. 6.1

Les positions des parties peuvent être résumées ainsi.

E. 6.1.1

L'autorité inférieure relève qu'elle n'a jamais eu la volonté de rendre une décision. De fait, son courrier ne respectait pas les exigences de forme relatives aux décisions, dont notamment la nécessité de désigner la décision comme telle, de la motiver et d'indiquer les voies de droit permettant de la contester. En outre, ledit courrier ne respectait pas non plus les exigences matérielles, dans la mesure où il ne comportait pas de dispositif. D'ailleurs, cette absence de volonté ressortait, selon l'autorité inférieure, sans équivoque des

formulations employées au sein de ladite lettre. Elle précise que ce courrier avait pour but d'expliciter aux recourants les raisons qui ont conduit la banque à bloquer les comptes bancaires en question. Aussi, cette lettre du 29 juin 2023 devait exposer les raisons pour lesquelles l'autorité inférieure ne pouvait, en l'état, pas se prononcer sur le déblocage des avoirs. L'autorité inférieure a rappelé avoir invité les recourants, dans son courrier litigieux, à lui soumettre une demande de déblocage conformément à l'art. 15 al. 5 de l'Ordonnance-Ukraine, en précisant qu'une telle demande devait comporter certains documents, dont notamment une liste des obligations de paiement en suspens, ce qui aurait pu la conduire à rendre une autorisation de déblocage sous la forme d'une décision attaquant. Or, elle n'avait jamais reçu de telle demande, les recourants ayant préféré recourir contre le courrier du 29 juin 2023 qui ne constituait pourtant pas un acte attaquant. Elle conteste également que son courrier puisse être qualifié de décision incidente et soutient que les recourants n'ont, en tout état de cause, pas expliqué à suffisance de droit les raisons pour lesquelles ils subissaient un préjudice irréparable.

E. 6.1.2

Les recourants font valoir que le SECO - en refusant de lever le gel frappant leurs avoirs - a pris une mesure dans le cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, ayant pour objet de constater que les avoirs concernés restent gelés (cf. art. 5 al. 1 let. b PA) mais aussi de rejeter une demande tendant à annuler une mesure de blocage (cf. art. 5 al. 1 let. c PA). Cet acte réglerait ainsi d'une manière contraignante les rapports entre les recourants et la banque. Ils poursuivent en indiquant que si le caractère décisionnel du courrier du 29 juin 2023 devait être nié, le seul moyen de défense d'une personne dont le nom ne figure pas sur une liste de sanctions serait d'attendre - potentiellement des années -, ainsi que de demander des levées partielles de blocage pour pouvoir procéder au paiement des factures en souffrance. Ainsi, les personnes que l'on soupçonne de détenir de l'argent pour le compte d'une personne figurant sur une liste de sanctions internationales se verraient conférer moins de droits que cette dernière, qui peut, quant à elle, demander sa radiation de ladite liste. Cette situation inacceptable reviendrait à consacrer une inégalité de traitement et une absence de protection juridictionnelle pour les personnes concernées. D'ailleurs, les recourants ont rappelé qu'ils cherchaient à ce que le caractère infondé des mesures de gel soit reconnu et non à obtenir des déblocages exceptionnels et partiels en vue de payer certaines factures. Les recourants - qui tirent un parallèle avec l'ATF 132 I 229 - soutiennent que le courrier en cause entérine la décision de blocage prise par la banque et rend le gel opposable à leur égard. En ce sens, il doit être considéré comme une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. b et c PA, ne serait-ce que pour respecter leur droit d'accès au juge tel que déduit de l'art. 6 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101). Les carences formelles dont cette lettre était affectée n'ont, selon eux, aucune incidence sur la qualification qu'il faut lui donner. Les recourants rappellent que la banque avait, dans son annonce du 26 octobre 2022, demandé au SECO de confirmer son analyse et ainsi le bien-fondé des mesures de gel. Dans le même sens, le SECO avait lui-même admis, lorsqu'il avait sollicité l'entraide administrative au MPC, qu'il devra se prononcer sur l'applicabilité de la mesure de gel aux avoirs déposés sur les comptes bancaires concernés. Selon les recourants, ces faits démontreraient que l'autorité inférieure avait bel et bien l'intention de statuer sur leur requête tendant à la levée des blocages et que le courrier du 29 juin 2023 se distinguait d'une simple explication fournie aux recourants en réponse à leurs nombreuses communications. Finalement, si l'acte attaqué devait être considéré comme une décision incidente, les intéressés ont fait valoir

qu'ils subissaient un préjudice économique, dans la mesure où ils sont privés, pour une durée indéterminée, de la libre disposition de leurs avoirs, ce qui portait atteinte à la garantie de la propriété et à leur liberté économique. À cet égard, ils ont notamment relevé que A. _____ avait dû réduire son train de vie et renoncer à certains projets commerciaux.

E. 6.2

Appelé à se prononcer sur la nature décisionnelle du courrier du 29 juin 2023 de l'autorité inférieure, le Tribunal se détermine comme suit.

E. 6.2.1

Force est d'emblée de constater que les conditions formelles prévues en particulier à l'art. 35 al. 1 PA - soit notamment la mention qu'il s'agit d'une décision, ainsi que l'indication des voies de droit - ne sont manifestement pas remplies. Comme le relèvent à juste titre les recourants, ce constat ne suffit cependant pas encore à exclure l'existence d'une décision. Aussi, la volonté du SECO, contestant la qualification de décision du courrier en cause, ne s'avère pas non plus déterminante en soi, même si l'on peut raisonnablement attendre de l'autorité inférieure qu'elle rende ses décisions sous la forme prescrite et que, dès lors, le fait significatif que le courrier n'en remplit pas les exigences formelles peut apparaître comme un indice probant qu'elle n'entendait pas régler de manière définitive la situation de droit concrète qui lui était soumise. De même, l'interprétation qu'en donnent les recourants ne joue aucun rôle. Est seul décisif, en définitive, le point de savoir si le courrier en question réunit objectivement les caractéristiques matérielles d'une décision (cf. supra consid. 4).

E. 6.2.2

En l'espèce, le Tribunal retient que - bien que la façon de procéder de l'autorité inférieure ne soit pas exempte de toute critique en la présente affaire (cf. infra) - le courrier du 29 juin 2023 du SECO ne constitue pas une décision administrative, à défaut de revêtir un caractère contraignant et obligatoire.

E. 6.2.2.1

À titre liminaire, il convient de rappeler que le nom de D. _____ figure à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine - à l'exclusion de ceux des recourants - depuis le 27 août 2014 et que son inscription a été modifiée à de nombreuses reprises. De ce fait, tous les avoirs et les ressources économiques dont il est propriétaire ou qui sont sous son contrôle, direct ou indirect, sont gelés de par la loi, comme le prévoit l'art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine. Les droits et obligations découlant de ce gel, lequel a été mis en oeuvre par la banque C. _____, sont donc déjà réglés ex lege (cf. dans ce sens : arrêt du TAF B-6155/2024 du 10 juin 2025 consid. 3.1). Cela étant, les recourants ont, à plusieurs reprises, demandé au SECO de statuer et de prononcer la levée des blocages, qu'ils estiment infondés. Il sied ici de relever que le gel des avoirs bancaires des recourants affecte sans conteste leurs droits de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH, dont le respect - ainsi que celui de la garantie constitutionnelle ancrée à l'art. 29a Cst. - implique de garantir l'accès à un juge (cf. not. ATF 139 II 384 consid. 2.3, 132 I 229 consid. 6.3 ; arrêts du TF 2C_440/2023 du 13 février 2024 consid. 1.2, 2C_572/2019 précité consid. 1.2, non publié aux ATF 146 I 157, 2C_673/2015 précité consid. 3.2 et 2C_97/2014 précité consid. 1.3, non publié aux ATF 141 I 20 ; ATAF 2014/38 consid. 1.3.1, 2008/36 consid. 11.6 ; arrêt du TAF B-6155/2024 précité consid. 8.2). Par conséquent, c'est à juste titre que les recourants font valoir qu'il doit leur être possible de soumettre la légalité de la mesure de coercition ici en cause à l'appréciation d'une autorité judiciaire, dans la même mesure que les personnes inscrites sur

une liste de sanctions internationales peuvent demander leur radiation, ce qui implique que l'autorité administrative rende une décision sujette à recours, de manière à offrir une protection juridictionnelle adéquate. Dans ce contexte, il faut convenir, avec les recourants, que l'autorité inférieure ne pouvait pas, vu les demandes répétées des intéressés tendant à ce qu'elle se prononce sur le bien-fondé de la mesure de gel de leurs avoirs déposés dans les livres de la banque C._____, se borner, comme elle l'a fait au pied de son courrier, à les renvoyer - s'ils souhaitaient se voir notifier une décision - à déposer une demande de déblocage sur le fondement de l'art. 15 al. 5 let. b de l'Ordonnance-Ukraine, en leur suggérant de l'accompagner d'une liste des paiements en suspens. Ceci quand bien même le courrier des recourants du 30 mars 2023 (cf. supra Etat de fait, let. B.d.) pouvait être interprété en ce sens. En effet, les demandes de dérogation exceptionnelle au sens de l'art. 15 al. 5 let. b de l'Ordonnance-Ukraine ont un objet et poursuivent un but spécifique, à savoir notamment obtenir un déblocage (partiel) des avoirs gelés afin d'honorer des contrats existants. Elles ne visent pas à obtenir de l'autorité compétente qu'elle examine et se prononce sur le bien-fondé de la mesure de gel en tant que telle. Ainsi, bien que le SECO ait indiqué qu'il devait attendre l'issue des procédures menées à l'étranger pour se prononcer, il aurait pu être attendu de sa part qu'il fasse preuve de plus de clarté sur le déroulement de la procédure introduite par les recourants et sur le fait qu'il estimait devoir rendre, à l'avenir, une décision susceptible de recours et que leur demande restait, pour l'heure, pendante.

E. 6.2.2.2

Cela étant dit, la Cour de céans estime qu'il ressort de la motivation du courrier litigieux, mais également de l'absence d'instruction complète du dossier, que l'autorité inférieure n'entendait pas se prononcer, de manière définitive, sur la question de savoir si les avoirs sur les comptes bancaires au nom des recourants appartenaient en réalité à D._____, et donc in fine sur l'applicabilité de l'art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine aux avoirs en cause. En effet, l'autorité inférieure - après avoir relaté les éléments d'information à sa disposition - a indiqué que « étant donné que le gel des comptes a été effectué essentiellement sur la base [de procédures à l'étranger] et que celles-ci visent notamment à déterminer si des avoirs détenus au nom de A._____ sont, en [totalité] ou en partie, la propriété ou sous le contrôle de personnes sanctionnées, le SECO ne peut pas se prononcer de manière définitive sur les faits sans attendre l'issue des procédures ». Les recourants devaient alors comprendre - bien que l'autorité eût pu se montrer plus explicite à cet égard (supra) - que leur demande de levée du blocage ferait l'objet d'un examen plus approfondi et qu'il y serait statué ultérieurement. Cette absence d'appréciation définitive quant au bien-fondé et à la licéité des mesures de gel opérées par la banque est également confirmée par le fait que l'autorité inférieure s'est limitée à informer les recourants que le gel des relations bancaires concernées apparaissait, en l'état, « compréhensible et plausible », qu'il semblait s'appuyer sur des « indices possibles » quant à un contrôle indirect et informel des avoirs par D._____.

E. 6.2.2.3

Aussi, le Tribunal relève que l'instruction du dossier n'était pas complète - nonobstant la formulation malheureuse employée par l'autorité inférieure « après examen des faits » -, le SECO s'étant pour l'essentiel limité à solliciter du MPC, le 24 avril 2023, la transmission du dossier d'entraide judiciaire internationale en matière pénale entre la République Tchèque et la Suisse, lequel lui a été transmis le 3 mai 2023, et à demander une appréciation actualisée de la situation à la banque. Il en ressort que le MPC a rendu, le 15 février 2023, des

décisions de clôture de la procédure d'entraide, par lesquelles il a transmis la documentation portant sur les relations bancaires en question au Parquet supérieure de la République à Prague. Cela étant, l'autorité inférieure n'a pas administré les preuves portant sur les faits qui ont valu aux recourants de voir leurs avoirs déposés auprès de la banque C._____ gelés, à savoir les soupçons initiaux quant au fait que les recourants auraient agi comme intermédiaires pour le compte de D._____. L'on comprendrait du reste mal que l'autorité inférieure ait décidé de régler de manière obligatoire et contraignante la situation juridique des recourants, alors qu'il indique en même temps ne pas être en possession de toutes les informations utiles pour statuer. Du reste, la motivation du courrier en cause se révèle particulièrement laconique et n'explique pas en quoi, en particulier eu égard aux nombreux arguments soulevés par les recourants dans les correspondances qui l'ont précédé, les avoirs sur les comptes bancaires visés devraient être considérés, sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, comme étant la propriété ou sous le contrôle (indirect) de D._____. De l'avis de la Cour de céans, ledit courrier devait être compris comme une communication de l'autorité inférieure visant à exposer plus avant les raisons ayant conduit au gel des comptes bancaires litigieux mais ne revêtant pas le caractère contraignant et obligatoire inhérent aux décisions administratives. Il avait pour but de se livrer à une première appréciation informelle et non définitive quant à l'applicabilité du gel aux avoirs bancaires dont les recourants sont titulaires, suite aux communications de plus en plus pressantes de leur part. Dans la mesure où ce courrier ne règle, ni ne tranche une question formelle ou matérielle, il ne peut non plus être qualifié de décision incidente (cf. art. 5 al. 2 PA).

E. 6.2.2.4

Les recourants se prévalent de la jurisprudence publiée aux ATF 132 I 229. Outre le fait que la situation ayant conduit à cette jurisprudence diffère, à bien des égards, des circonstances de la présente cause, le courrier litigieux de l'autorité inférieure ne déclare pas définitivement, contrairement à ce que les intéressés prétendent, l'Ordonnance-Ukraine applicable et opposable à leurs avoirs. Tout au plus, laisse-t-il transparaître qu'un examen *prima facie* du dossier par l'autorité inférieure laissait entrevoir que le gel des comptes bancaires en question apparaissait s'appuyer sur des indices qui ne pouvaient être immédiatement réfutés.

E. 6.2.2.5

À la lumière de ce qui précède, il sied de constater que tant les formulations employées dans le courrier en question - bien qu'elles ne soient pas toutes, il faut en convenir, très heureuses - que le dossier de la cause permettent de parvenir au constat que l'autorité inférieure n'a, en réalité, pas rejeté de manière formelle la demande tendant au déblocage des avoirs déposée par les recourants. En somme, il faut considérer que l'autorité inférieure a signifié aux recourants qu'elle n'entendait, en sa qualité d'autorité de surveillance de l'exécution des art. 15 et 16 de l'Ordonnance-Ukraine, pas intervenir auprès de la banque C._____. Elle n'a par contre pas statué sur le bien-fondé du gel opéré par la banque en relation avec les avoirs des recourants. Par conséquent, le dépôt d'un recours sur le fond de la cause - long de quarante pages - suite à ce bref courrier de l'autorité inférieure, ce dernier ne revêtant pas les caractéristiques aussi bien formelles que matérielles d'une décision au sens de l'art. 5 PA, était prématuré à ce stade, ce qui était reconnaissable pour les recourants, représentés par des mandataires professionnels. En cas de doute sur la nature décisionnelle du courrier du 29 juin 2023, ces derniers auraient pu interpellé l'autorité et, le cas échéant, déposer, comme ils l'avaient d'ailleurs annoncé, un recours pour déni de justice, s'ils l'estimaient

opportun.

E. 6.2.2.6

En l'absence d'une décision au sens de l'art. 5 PA, le recours formé par les recourants doit être déclaré irrecevable.

E. 7

Les recourants sont partis de la prémisse erronée que l'autorité inférieure avait rendu une décision en la présente cause et n'ont pris aucune conclusion, ni développé aucune motivation en lien avec un éventuel déni de justice de la part de l'autorité inférieure, si bien qu'il n'y a pas lieu d'analyser leur acte comme un recours pour déni de justice au sens de l'art. 46a PA. En toute hypothèse, eu égard notamment à la complexité des faits de la cause, qui font l'objet de procédures à l'étranger, il ne peut être fait grief au SECO d'avoir commis un retard injustifié en ne statuant pas définitivement sur la question de la propriété ou du contrôle (direct ou indirect) des fonds en question, étant précisé que les recourants ont sollicité, pour la première fois, par courrier du 15 décembre 2022 le rendu d'une décision attaquant et que la procédure devant l'autorité inférieure est actuellement suspendue, depuis le 27 juillet 2023, en raison du recours interjeté contre un courrier dépourvu de caractère décisionnel. Cela dit, dès l'entrée en force du présent arrêt, l'autorité inférieure est instamment invitée à se saisir à nouveau sans délai de la présente cause, de mener l'instruction conformément au principe de célérité et avec diligence, puis de statuer, dans les meilleurs délais, sur la demande des recourants tendant au déblocage de leurs avoirs du fait de l'absence de lien de ceux-ci avec une personne sanctionnée (cf. art. 15 al. 1 de l'Ordonnance-Ukraine). Si elle devait parvenir à la conclusion, sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, que le gel des avoirs en cause s'avère non fondé au regard de la disposition précitée, elle se devra d'ordonner leur déblocage.

E. 8

En outre, les recourants ont formé différentes conclusions préalables visant le cas où le courrier du SECO du 29 juin 2023 constituerait une décision au sens de l'art. 5 PA. Dès lors qu'il est établi que ce courrier ne peut être qualifié comme telle (cf. supra consid. 6), il ne peut pas être entré en matière sur lesdites conclusions. Aussi, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant les autres griefs soulevés par les recourants.

E. 9

Il demeure à régler la question des frais et dépens de la présente procédure.

E. 9.1

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 63 al. 4bis PA et 2 al. 1 et art. 4 FITAF).

E. 9.2

Vu le montant de la valeur litigieuse, laquelle se montait, au moment du dépôt du recours, à près de 17,5 millions de francs suisses (taux de change, cours moyens mensuels juillet 2023), les recourants ont versé durant l'instruction une avance de frais de procédure

présumés d'un montant de 50'000 francs.

E. 9.3

Compte tenu de la charge de travail et de la difficulté des questions de fait et de droit qui se posent en l'espèce, et en tenant compte de l'issue de la cause, du travail réduit qui en a découlé pour le Tribunal mais également du manque de limpidité de l'autorité inférieure sur le déroulement de la procédure menée devant elle, il se justifie, en application de l'art. 6 let. b FITAF, de fixer les frais de procédure à un montant réduit de 15'000 francs. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais versée durant l'instruction et le solde leur sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 9.4

Les recourants n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 1 FITAF). Quant à l'autorité inférieure, elle n'y a pas non plus droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

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