



---

Cour II  
B-3584/2023

## Arrêt du 23 juin 2025

---

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),  
Jean-Luc Baechler, Christian Winiger, juges,  
Sébastien Gaeschlin, greffier.

---

Parties

Alexander **Pumpyanskiy**,  
représenté par Maîtres Guy Stanislas et  
Laura Melusine Baudenbacher, avocats, et  
Carl Baudenbacher,  
élisant domicile en l'étude Jacquemoud Stanislas,  
recourant,

contre

**Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR,**  
Secrétariat général SG-DEFR,  
Palais fédéral est, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Mesures de coercition ;  
Demande de radiation d'un nom de l'annexe 8 de  
l'ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation  
en Ukraine.

**Faits :****A.**

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'Union Européenne (ci-après aussi : 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 (RS 946.231.176.72, ci-après : Ordonnance-Ukraine). Cette nouvelle ordonnance prévoit en particulier 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, parmi lesquelles figure Alexander Pumpyanskiy (ci-après aussi : le recourant), ainsi que notamment son père, Dmitry Pumpyanskiy.

**A.a** De fait, le Conseil de l'UE a adopté, le 9 mars 2022, la décision d'exécution (PESC) 2022/397 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (JO 2022, L 80, p. 31 ; voir aussi le Règlement d'exécution [UE] 2022/396 du Conseil du 9 mars 2022 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014) afin d'étendre la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives. L'inscription du recourant mentionnait ce qui suit.

Nom	Informations d'identification	Motifs de l'inscription	Date de l'inscription
Alexander Dmitrievich PUMPYANSKY	Date de naissance: 16.5.1987 Lieu de naissance: Ekaterinburg, Fédération de Russie Fonction: Président du conseil d'administration de PJSC Pipe Metallurgical Company (ou TMK	Alexander Dmitrievich PUMPYANSKY est fils de Dmitry Alexandrovich Pumpyansky, président russe du conseil d'administration de PJSC Pipe Metallurgical Company, un fabricant russe de niveau mondial de tuyaux en acier pour l'industrie pétrolière et gazière. Il est également président et membre du conseil d'administration du groupe Sinara. Les deux entreprises soutiennent les autorités de la Fédération de Russie et des entreprises	9.03.2022

	PAO) Nationalité: russe Sexe: masculin	d'État, notamment les chemins de fer russes, Gazprom et Rosneft, et tirent profit d'une coopération avec celles-ci. Il est donc une personne physique liée à un homme d'affaires influent ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine. De plus, Alexander Dmitrievich PUMPYANSKY apporte un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, et tire avantage de ce gouvernement.	
--	--	---	--

**A.b** Le 16 mars 2022, le nom du recourant a été introduit à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, avec une motivation identique, en anglais. Le 13 avril 2022, ladite inscription a été modifiée afin de corriger une erreur s'agissant de la date de naissance du recourant. L'inscription du recourant se lisait comme suit.

« **SSID:** 175-51272 **Name:** Pumpyansky Alexander Dmitrievich **Spelling variant:** ПУМПЯНСКИЙ Александр Дмитриевич (Russian) **Sex:** M **DOB:** 116 May 1987 **POB:** Yekaterinburg, Russian Federation **Nationality:** Russian Federation **Justification:** a) Alexander Dmitrievich PUMPYANSKY is the son of Dmitry Alexandrovich PUMPYANSKY, a Russian Chairman of the Board of Directors of PJSC Pipe Metallurgical Company, a Russian global manufacturer of steel pipes for the oil and gas industry. He is also a President and a board member of Group Sinara. Both companies support and benefit from cooperation with authorities of Russian Federation and State-owned enterprises, including Russian railways, Gazprom and Rosneft. b) He is therefore a natural person associated with a leading businessperson, involved in economic sectors providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation, which is responsible for the annexation of Crimea and the destabilisation of Ukraine. Moreover, Alexander Dmitrievich PUMPYANSKY is supporting, materially or financially, and benefitting from the Government of the Russian Federation, which is responsible for the annexation of Crimea and the destabilisation of Ukraine.

*Other information: a) Function: Chairman of the Board of Directors of PJSC Pipe Metallurgical Company b) NOT SUBJECT TO TRAVEL RESTRICTIONS ACCORDING TO ARTICLE 29(1) Modifications: Listed on 16 Mar 2022. ».*

**A.c** Par courrier du 29 mars 2022 adressé au Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO), qui l'a transmis au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ci-après : le DEFR ou l'autorité inférieure), le recourant a, sous la plume de Maître Guy Stanislas, requis la radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine.

En substance, l'intéressé a rappelé s'être installé en Suisse depuis une vingtaine d'années, pays dans lequel il avait effectué une partie de sa scolarité, puis ses études. Il s'y était marié et avait eu trois enfants, qui étaient tous scolarisés à Genève et qui avaient le français comme langue maternelle. Pleinement intégré dans notre pays, dans lequel il avait le centre de ses intérêts personnels, familiaux et professionnels, le recourant en avait acquis la nationalité en 2016. Il a soutenu qu'il avait été inscrit sur la liste des sanctions économiques exclusivement, ou à tout le moins essentiellement, en raison de son lien de filiation avec son père, Dmitri Pumpyanskiy, ce qui, à son avis, ne saurait constituer une justification suffisante. Certes, après ses études, le recourant avait travaillé en Suisse pour des entités détenues par son père. Cela étant, il a insisté sur le fait qu'il ne détenait aucune participation, ni n'exerçait aucune activité opérationnelle dans des sociétés russes détenues et contrôlées par son père, en particulier PJSC Pipe Metallurgical Company, ou le groupe Sinara. Du reste, il avait démissionné de sa fonction de président du conseil d'administration de Sinara Group, dès le 9 mars 2022. Finalement, il s'est prévalu d'une atteinte injustifiée à son droit au respect de sa vie privée et familiale, tel que protégé par l'art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101).

**A.d** Le 8 août 2022, puis le 6 mars 2023, l'autorité inférieure a transmis au recourant des informations complémentaires fournies par l'UE concernant les motifs de son inscription dans les listes de mesures restrictives de l'UE. Le recourant a pris position sur ces informations en date du 9 septembre 2022 et du 6 avril 2023.

**B.**

Par décision du 22 mai 2023, l'autorité inférieure a rejeté la demande du recourant tendant à la radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine.

Pour l'essentiel, elle a, au préalable, exposé que l'agression militaire perpétrée par la Russie contre un État européen souverain, sans précédent depuis plusieurs générations, avait incité le Conseil fédéral à modifier sa pratique établie en 2014 en matière de sanctions en lien avec la situation en Ukraine. En reprenant, le 28 février 2022, les mesures de sanctions imposées par l'UE (notamment les mesures de gel d'avoirs et de ressources économiques et les restrictions de voyage visant certains individus), la Suisse garantissait qu'elle ne soit pas utilisée pour leur contournement et défendait les valeurs démocratiques que sont la sauvegarde de la paix et de la sécurité, ainsi que le respect du droit international. En ce qui concerne la personne du recourant, l'autorité inférieure rappelle que son père est un milliardaire russe qui a fait partie des quelques hommes d'affaires conviés par Vladimir Poutine au Kremlin, le 24 février 2022, à l'aube de l'attaque contre l'Ukraine. En outre, Dmitry Pumpyanskiy avait reçu l'ordre du « Mérite pour la patrie » des mains du président russe en juillet 2014. L'importance économique du père du recourant et de son groupe Pipe Metallurgical Company (TMK) n'était plus à démontrer. Or, selon l'autorité inférieure, le recourant devait être considéré comme « associé » à son père. Les fonctions de membres du conseil d'administration de TMK, ainsi que de président du conseil d'administration du groupe Sinara, occupées pendant de nombreuses années par le recourant, démontraient qu'il était très impliqué dans les sociétés détenues par son père, tout comme la grande confiance accordée par ce dernier à son fils. Toujours selon l'autorité inférieure, le fait que le recourant ait démissionné de ces fonctions, le 9 mars 2022, soit concomitamment à l'adoption des sanctions européennes, ne saurait, dans ce contexte, constituer une preuve suffisante de distanciation vis-à-vis des affaires de son père. D'autant moins que le recourant disposait de droits de signature sur des relations bancaires dont son père était titulaire en Suisse. Sous l'angle de la proportionnalité des mesures, l'autorité inférieure a relevé que le fait que le recourant ne soit potentiellement pas impliqué, de manière directe, dans le cours des événements en Ukraine n'était pas relevant dans le cadre des sanctions.

### **C.**

**C.a** Le 22 juin 2023, Alexander Pumpyanskiy a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) en concluant, avec suite de frais et dépens, à son annulation et à la radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine.

En substance, le requérant a fait grief à l'autorité inférieure de ne pas avoir instruit son dossier de manière diligente et d'avoir procédé à une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents en retenant qu'il était associé à son père. Bien qu'il fût nommé président du conseil d'administration de Sinara Group par son père, son rôle et son implication dans les affaires de la société auraient dû être examinés concrètement par l'autorité inférieure, au-delà de sa position statutaire. En effet, le requérant a soutenu n'intervenir dans la gestion du groupe que de manière effacée, en tant que fils de l'actionnaire, lequel était le véritable animateur et décideur des sociétés du groupe. Au demeurant, les marchés conclus par Sinara Group avec des entreprises étatiques russes l'avaient été dans le respect des règles concurrentielles applicables. En conséquence, il ne saurait lui être reproché d'apporter un soutien matériel et financier au gouvernement de la Fédération de Russie. Ensuite, il a fait valoir que l'atteinte à ses droits fondamentaux ne respectait pas le principe de la proportionnalité. Finalement, le requérant s'est prévalu de l'inopportunité de la décision attaquée, en arguant être privé de tous moyens d'existence et confronté à de graves difficultés pour faire face aux obligations de la vie courante résultant de sa résidence dans notre pays.

**C.b** Dans sa réponse du 21 septembre 2023, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. À titre liminaire, elle a estimé que le droit d'être entendu du requérant avait été respecté. Sur le fond, elle a relevé que la fonction de président du conseil d'administration d'une société ne saurait être relativisée. Indiquant que le requérant était « bénéficiaire économique » de comptes bancaires appartenant à son père ou disposait d'un droit de signature sur certains de ses comptes, elle en a conclu qu'il existait des liens économiques et d'affaires solides et établis entre les deux intéressés. Par ailleurs, il existait, selon elle, un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation du requérant et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Finalement, elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de se prononcer sur l'opportunité des mesures de coercition, celle-ci relevant du pouvoir politique.

**C.c** Par réplique du 30 octobre 2023, le requérant a, pour l'essentiel, persisté dans son argumentation, tout en soulignant que les ressortissants suisses n'avaient pas à faire les frais des mesures prises par les autorités politiques pour peser sur le conflit russo-ukrainien. Du reste, si l'autorité inférieure avait pris la peine d'entendre le requérant dans le cadre de l'instruction de sa demande de radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, elle aurait pris la mesure des effets dévastateurs des sanctions sur sa situation et celle de sa famille. Le requérant a

reproché à l'autorité inférieure de s'être livrée à un « copier-coller » des sanctions européennes sans examiner, dans son cas concret, la légalité et le caractère non arbitraire des sanctions prises à son égard. Sous l'angle de la violation alléguée de ses droits fondamentaux, le recourant a étayé ses arguments sous l'angle du principe de la proportionnalité et reproché à l'autorité inférieure de faire fi de sa nationalité suisse, ainsi que de sa parfaite intégration, de même que celle de sa famille, dans la communauté suisse, et genevoise en particulier.

**C.d** Le 2 novembre 2023, l'autorité inférieure a informé le Tribunal de céans d'une modification de l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, intervenue le même jour, fondée sur les mêmes motifs que ceux de la décision d'exécution (PESC) 2023/1767 du 13 septembre 2023 modifiant la décision (PESC) 2014/145 (JO 2023, L 226, p. 104). Les motifs de la nouvelle inscription étaient, en français, les suivants.

*Alexander Dmitrievich Pumpyansky est l'ancien président des conseils d'administration du groupe Sinara et ancien membre du conseil d'administration de PJSC Pipe Metallurgical Company, fonctions dont il a démissionné le 9 mars 2022 à la suite de son inscription sur les listes établies dans le cadre des mesures restrictives de l'Union. Il est le fils de Dmitry Alexandrovich Pumpyansky, homme d'affaires russe, membre du Conseil de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Fédération de Russie et président de l'Union régionale des industriels et des entrepreneurs de Sverdlovsk (SOSPP). Dmitry Pumpyansky est ancien président du conseil d'administration de PJSC Pipe Metallurgical Company, un fabricant russe de niveau mondial de tuyaux en acier pour l'industrie pétrolière et gazière, et ancien président et ancien membre du conseil d'administration du groupe Sinara. Les deux entreprises soutiennent les autorités de la Fédération de Russie et des entreprises d'État, notamment les chemins de fer russes, Gazprom et Rosneft, et tirent profit d'une coopération avec celles-ci. Il est donc une personne physique liée à un homme d'affaires influent (son père) ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine. Par ailleurs, Alexander Dmitrievich Pumpyansky apporte un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, et tire avantage de ce gouvernement.*

L'actualisation de l'inscription du recourant a porté ainsi principalement sur le fait que le recourant avait quitté ses fonctions, suite aux mesures

restrictives prises par l'UE à son égard. Aussi, l'inscription a été précisée en ce qui concerne le père du requérant.

**C.e** Par arrêt T-734/2022 du 29 novembre 2023, le Tribunal de l'Union européenne a annulé trois décisions et règlements de *maintien* (des 14 septembre 2022, 13 mars 2023 et 13 septembre 2023) du nom du requérant sur la liste des personnes physiques visées par les mesures restrictives de l'UE eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

**C.f** Dans sa duplique du 30 janvier 2024, l'autorité inférieure a avancé que le père du requérant était toujours impliqué, de manière active, dans l'économie russe depuis l'introduction des sanctions. Concernant le requérant lui-même, l'autorité inférieure a relevé que, malgré sa démission du conseil d'administration de TMK, il était encore, en juin 2023, directeur de la société TMK Steel Holding Limited, contrôlée à 100% par son père. Au sujet de l'arrêt T-734/22 du Tribunal de l'UE, sur lequel elle a été expressément invitée à se prononcer, l'autorité inférieure a précisé qu'elle avait rejeté, le 19 décembre 2023, une demande de reconsidération de la décision attaquée que le requérant lui avait entretemps adressée sur cette base. Elle a avancé qu'il fallait considérer la jurisprudence du Tribunal de l'UE concernant le requérant dans son ensemble, tout en rappelant que cette juridiction avait, en date du 6 septembre 2023 (affaire T-291/22), rendu un arrêt par lequel elle avait rejeté le recours de Alexander Pumpyanskiy concernant son inscription *initiale*. Elle a précisé que la suite que le Conseil de l'UE donnera à ces arrêts n'était, pour l'heure, pas connue. L'autorité inférieure a, pour le surplus, maintenu que l'inscription du requérant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine apparaissait, selon elle, toujours apte à atteindre le but ultime des sanctions internationales. De surcroît, cette inscription tenait compte de sa nationalité suisse, puisqu'elle précisait que l'interdiction d'entrer et de transiter par la Suisse ne lui était pas applicable.

**C.g** Le 6 février 2024, le requérant a produit à la cause un avis de droit du Professeur Carl Baudenbacher portant sur la problématique de la portée pour les tribunaux suisses des jugements de l'UE concernant les sanctions contre la Russie.

**C.h** Par déterminations du 4 mars 2024, le requérant, soulignant que l'instance de recours européenne avait – au terme d'une analyse motivée et convaincante – estimé que le maintien de son nom sur la liste des sanctions européenne ne se justifiait pas, a fait valoir que cet arrêt, qui

n'avait pas fait l'objet d'un recours par le Conseil de l'UE, devait s'appliquer *mutatis mutandis* à la présente cause conformément à la jurisprudence relative à l'interprétation du droit de l'UE que la Suisse décide de reprendre de manière autonome. Il a argué que les circonstances qui avaient présidé à l'inscription du recourant sur les listes des sanctions européennes successives avaient disparues. D'autant que la quasi-totalité des faits invoqués par l'autorité inférieure dans sa duplique portait sur la situation du père du recourant. Le recourant a encore précisé avoir abandonné, en mars 2022, sa fonction d'administrateur de la société chypriote TMK Steel Holding Limited et a produit, à cet égard, un certificat du registre des sociétés.

**C.i** Le 25 mars 2024, l'autorité inférieure a informé le Tribunal d'une modification de l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, entrée en vigueur le 22 mars 2024, fondée sur la décision d'exécution (PESC) 2024/847 du Conseil du 12 mars 2024 modifiant la décision (PESC) 2014/145 (JO 2024, L 847 et sur le Règlement d'exécution 2024/849 du Conseil du 12 mars 2024) et a fait parvenir des informations complémentaires de l'Union européenne. L'inscription du recourant à l'annexe 8 se lisait désormais de la manière suivante.

« **a)** *Alexander Pumpyansky is the son of Dmitry Pumpyansky. Dmitry Pumpyansky is a Russian businessperson, member of the Council of Chamber of Commerce and Industry (CCI) of the Russian Federation and President of the Sverdlovsk regional Union of Industrialists and Entrepreneurs (SOSPP). Dmitry Pumpyansky is also former Chairman of the Board of Directors of PJSC Pipe Metallurgical Company, a Russian global manufacturer of steel pipes for the oil and gas industry, and former President and a board member of Group Sinara. Both companies support and benefit from cooperation with authorities of Russian Federation and State-owned enterprises, including Russian railways, Gazprom and Rosneft. b)* *Alexander Pumpyansky is therefore an immediate family member benefitting from his father, Dmitry Pumpyansky, a leading businessperson operating in Russia and involved in economic sectors providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation, which is responsible for the annexation of Crimea and the destabilisation of Ukraine. Other information: a) Function: Former Chairman of the Board of Directors of PJSC Pipe Metallurgical Company b) NOT SUBJECT TO TRAVEL RESTRICTIONS ACCORDING TO ARTICLE 29(1) Modifications: Listed on 16 Mar 2022, amended on 2 Nov 2023, 22 March 2024 ».*

**C.j** Par écritures du 16 avril 2024, l'autorité inférieure a relevé que, nonobstant l'arrêt du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023, le recourant

demeurait visé par les mesures restrictives européennes. Celles-ci demeuraient, à son avis, justifiées. En effet, l'autorité inférieure a réitéré que le requérant et son père entretenaient des liens économiques et d'affaires solides, tout en faisant référence à une enquête des autorités françaises portant notamment sur des terrains viticoles détenus par le requérant.

**C.k** En date du 6 juin 2024, le requérant, sous la plume de son mandataire, qui a précisé être désormais assisté par M<sup>e</sup> Laura Melusine Baudenbacher et Carl Baudenbacher a fait parvenir ses observations complémentaires. Il a reproché en particulier au Département et au SECO de faire fi de la décision définitive du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023, tout en s'étant empressé de modifier l'inscription du requérant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine sur la base d'une motivation identique à celle du Conseil de l'UE, qui plus est sans lui accorder le droit d'être entendu. Toujours selon le requérant, le nouveau critère fondant son inscription était non seulement illégal, mais également infondé. Le requérant, qui se plaint de faire l'objet d'une discrimination et d'arbitraire, a encore fait valoir que les autorités suisses ne s'étaient pas toujours montrées aussi complaisantes envers les institutions politiques de l'UE.

**C.l** Le 2 août 2024, le requérant a, par l'entremise de M<sup>e</sup> Laura Melusine Baudenbacher et Carl Baudenbacher, sollicité la tenue d'une audience publique en invoquant que son affaire portait sur une accusation en matière pénale au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH.

**C.m** Par courrier du 30 septembre 2024, l'autorité inférieure, qui a transmis une nouvelle actualisation de l'inscription du requérant, a sollicité une suspension de la procédure d'une durée de 6 mois afin d'effectuer les éclaircissements nécessaires, tout en soulignant la nécessité de consulter diverses autorités compétentes.

L'inscription précise désormais que le père du requérant n'est plus membre mais « ancien membre » de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI).

**C.n** Par observations du 21 novembre 2024, le requérant a conclu au rejet de la demande de suspension de la procédure et à ce que l'autorité inférieure soit enjointe, d'une part, à transmettre sans délai tous les nouveaux éléments de preuve le concernant, et, d'autre part, à divulguer sans délai la correspondance avec les autorités nationales ou internationales concernant son affaire.

**C.o** Sur invitation du Tribunal, l'autorité inférieure a, par déterminations du 3 mars 2025, soutenu que le dossier de la cause était complet, étant précisé que le droit d'être entendu ne conférait pas le droit de prendre connaissance de documents purement internes. Cela étant, l'autorité inférieure a produit les annonces des banques détenant des comptes bancaires appartenant au recourant ou à son père. Elle en a conclu, tout en renonçant à sa demande de suspension de la procédure, que le recourant tirait avantage de son père et que son inscription était dès lors toujours justifiée.

**C.p** Le 15 avril 2025, le recourant a fait parvenir au Tribunal de nouvelles observations, au terme desquelles il a persisté dans son recours. Il a produit un nouvel arrêt du Tribunal de l'UE du 2 avril 2025 (cause T-221/2024) admettant son recours contre son maintien (du 12 mars et du 12 septembre 2024) sur les listes européennes et a dénoncé un acharnement de la part de l'autorité inférieure. Par ailleurs, il a fait valoir que l'octroi d'une procuration bancaire sur certains comptes appartenant à son père n'était pas suffisant pour lui conférer la qualité d'ayant droit économique des valeurs patrimoniales déposées.

**C.q** Par observations spontanées du 6 juin 2025, l'autorité inférieure a pris position sur les arguments soulevés par le recourant. Ces observations ont été transmises au recourant par ordonnance du 12 juin 2025, notifiée le lendemain.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin, dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

## **Droit :**

### **1.**

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

**1.1** 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. L'acte attaqué – qui rejette la demande de radiation du nom du recourant sur l'annexe 8 à l'Ordonnance-Ukraine et admet le bien-fondé de son inscription – constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA.

L'exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF n'est pas applicable (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 et les réf. cit. ; arrêts du Tribunal fédéral [TF] 2C\_572/2019 du 11 mars 2020 consid. 1.2, non publié aux ATF 146 I 157, 1C\_6/2016 du 27 mai 2016 consid. 1.3, 2C\_97/2014 du 13 décembre 2014 consid. 1.3, non publié aux ATF 141 I 20). En outre, il émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF.

**1.2** Le requérant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision attaquée – qui a notamment pour effet le gel de ses avoirs en Suisse – et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

**1.3** 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.

**1.4** Le recours est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

## **2.**

Le requérant a sollicité, dans le cadre de son courrier du 5 août 2024, la tenue d'une audience publique en vue de plaider sa cause par l'intermédiaire de ses conseils.

**2.1** L'art. 6 par. 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil - comme c'est le cas en l'espèce (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, 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) -, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

L'audience publique garantie par cette disposition est un principe fondamental. Les parties doivent ainsi avoir la possibilité de plaider leur cause en audience publique devant un tribunal indépendant au moins une fois au cours de la procédure, à moins qu'elles aient expressément ou tacitement renoncé à la tenue d'une telle audience (cf. ATF 147 I 219

consid. 2.3.1, 124 I 322 consid. 4a). Il appartient à ce titre au recourant, sous peine de forclusion, de présenter une demande formulée de manière claire et indiscutable. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 par. 1, deuxième phrase, CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques (cf. ATF 141 I 97 consid. 5.1 ; 136 I 279 consid. 1, 134 I 331 consid. 2.3 ; 122 V 47 précité consid. 3b).

Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après : CourEDH) et du Tribunal fédéral, l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.2 ; arrêt de la CourEDH *Jussila c. Suède* du 23 novembre 2006 [req. 73053/01], § 43). Une telle renonciation est ainsi admissible lorsque la cause peut être jugée exclusivement sur la base du dossier et des écritures des parties, notamment lorsque l'issue du litige ne dépend pas d'une appréciation des preuves ou d'impressions personnelles, mais uniquement de questions de droit. La question de savoir si une audience publique doit être organisée s'apprécie en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce (cf. arrêt de la CourEDH *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* du 6 novembre 2018 [req. n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13], §§ 190 ss ; ATF 147 I 153 consid. 3.5.1 et les arrêts cités ; arrêt du TF 2C\_384/2022 du 14 novembre 2023 consid. 5.5 et les réf. cit.). Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une autorité judiciaire investie de la plénitude de juridiction, que la disposition conventionnelle implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires (cf. arrêts du TF 1C\_358/2023 du 26 mars 2024 consid. 2.1, 6B\_1295/2020 du 26 mai 2021 consid. 1.2.4.1 ; arrêt de la CourEDH *Mutu et Pechstein contre Suisse* du 2 octobre 2018 [req. n° 40575/10 et 67474/10] § 177 et les réf. cit.).

Enfin, la publicité des débats implique le droit pour le justiciable de plaider sa cause lui-même ou par l'intermédiaire de son mandataire (cf. arrêts du TF 9C\_601/2022 du 6 juin 2023 consid. 2.2, 8C\_136/2018 du 20 novembre 2018 consid. 4.2 et les arrêts cités).

**2.2** Comme cela ressort déjà de ce qui précède, la demande d'organisation d'une audience publique au sens de la CEDH doit être formulée en temps utile (« *rechtzeitig* », « *frühzeitig genug* »). De jurisprudence constante, une demande déposée pendant l'*échange d'écritures ordinaire* est alors considérée comme déposée à temps (cf. en particulier : ATF 134 I 331 consid. 2.3 et les réf. cit., arrêts du TF 8C\_739/2023 du 21 mai 2024 consid. 2 et 3 et les réf. cit., 8C\_495/2020 du 6 janvier 2021 consid. 2.1 et les réf. cit., 8C\_255/2020, 8C\_279/2020 du 6 janvier 2021 consid. 5.4.1, 8C\_751/2019 du 25 février 2020 consid. 3.3, 8C\_723/2016 du 30 mars 2017 consid. 2.2 et 2.3, 8C\_338/2016 du 21 novembre 2016 consid. 1.1 et les réf. cit., 8C\_63/2015 du 20 mai 2015 consid. 1.1 et 1.2 avec les réf. cit., 9C\_680/2014 du 15 mai 2015 consid. 2.2, 4A\_744/2011 du 12 juillet 2011 consid. 3.2.2).

**2.3** Au cas d'espèce, le recourant s'est vu octroyer, par ordonnance du Tribunal du 1<sup>er</sup> février 2024, l'opportunité de déposer d'éventuelles observations sur la duplique de l'autorité inférieure, ce qu'il a fait par acte du 5 mars 2024. Puisqu'une modification de l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine est entrée en vigueur le 22 mars 2024, le Tribunal a décidé de mener un troisième échange d'écritures. Dans ses observations complémentaires (finales) du 6 juin 2024 (cf. *supra* Etat de fait let. C.k), signées par les trois mandataires du recourant, ces derniers ont déclaré qu'ils partageaient de l'idée que les plaideurs avaient suffisamment échangés dans le cadre de la présente procédure et que la cause était désormais gardée à juger par le Tribunal. Les (ultimes) observations du recourant ont été transmises à l'autorité inférieure par ordonnance du 13 juin 2024, le Tribunal précisant qu'il n'ordonnait pas d'autres mesures d'instruction, du moins à ce stade. Ce n'est que par courrier du 2 août 2024 que les deux mandataires récemment constitués ont formulé une demande d'audience publique (sans que cette demande ne soit signée par le mandataire principal du recourant ; cf. *supra* Etat de fait let. C.l). Cette demande doit, à l'aune de la jurisprudence bien établie, être considérée comme tardive. Au plus tard au moment où le juge instructeur a octroyé la possibilité aux mandataires du recourant de déposer d'éventuelles observations sur la triplique, il était manifeste et facilement reconnaissable pour le recourant, représenté par des mandataires professionnels, que le Tribunal avait l'intention de clore implicitement l'échange ordinaire

d'écritures et – sous réserve de nouvelles observations des parties ou de la nécessité de procéder à une mesure d'instruction – de rendre prochainement son jugement. Ce constat ressort d'ailleurs du courrier du 6 juin 2024 du recourant qui a expressément indiqué partir du principe que la cause était gardée à juger. Par ailleurs, admettre la possibilité de formuler une requête de débats publics en tout temps, à n'importe quel stade du procès, même après l'échange d'écritures ordinaire, ne serait pas compatible avec le principe de la célérité des procédures judiciaires (cf. art. 29 al. 1 Cst et art. 6 par. 1 CEDH), ni avec celui de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 et art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst., RS 101] ; dans ce sens également : BENOÎT BOVAY, in : Commentaire romand de la procédure administrative, 2024, art. 30 n° 18 *in fine*), étant rappelé que ce dernier est également applicable à l'administré lui-même dans son rapport avec les organes étatiques (cf. ATF 134 V 145 consid. 5.2 et les réf. cit.). Il peut en effet être attendu des justiciables, *a fortiori* lorsqu'ils sont représentés par un mandataire professionnel, qui souhaitent qu'une audience soit tenue, qu'ils forment une requête en ce sens dans le cadre de l'échange d'écritures ordinaire. Or, *in casu*, la passivité des mandataires du recourant, qui ont laissé s'écouler plus de 13 mois après l'introduction du recours et la tenue d'un triple échange d'écritures pour solliciter la tenue de débats publics, impose de considérer qu'ils y ont implicitement renoncé (cf. dans ce sens : arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 3.3). Le fait que le Tribunal n'ait pas formellement clos l'échange d'écritures n'y change rien (cf. arrêts du TF 9C\_680/2014 précité consid. 2.2, 4A\_744/2011 précité consid. 3.2.2).

**2.4** Cela étant, la Cour de céans est en mesure de se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des écritures des parties et des pièces au dossier, y compris des pièces présentées par le recourant (cf. pièces n°s 1-42). Le recourant n'a, au demeurant, nullement expliqué en quoi la tenue d'une audience publique serait de nature à apporter des éléments nouveaux à la cause.

**2.5** Sur le vu de ce qui précède, la requête de tenue d'une audience publique doit être rejetée.

### **3.**

L'Ordonnance-Ukraine est fondée sur l'art. 2 de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (LEmb, loi sur les embargos, RS 946.231) et sur l'art. 184 al. 3 Cst. 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. Ces mesures prennent la forme d'ordonnances (cf. art. 2 al. 3 LEmb). En vertu de l'art. 16 LEmb, le département compétent – à savoir le DEFR – peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3, dont celle mentionnant les personnes et entités visées.

**3.1** Les États qui appliquent ces sanctions de nature éminemment politique entendent exercer une pression collective sur un sujet de droit international, afin de l'amener à modifier son attitude dans le sens d'un plus grand respect du droit international public, en particulier des droits de l'homme. En s'associant à ces mesures, il s'agit pour la Suisse d'éviter de devenir une « plaque tournante du trafic de contournement » (cf. Message du 20 décembre 2000 concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales [Message LEmb], FF 2001 1341, p. 1364 ch. 2.1.1), ce qui nuirait à l'efficacité des sanctions et porterait préjudice à l'image du pays (cf. arrêts du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384, 2C\_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 6.4). Les sanctions internationales en question n'atteignent en effet leur but que si elles ont l'appui inconditionnel de tous les pays, et que ceux-ci les appliquent rigoureusement (cf. Message LEmb FF 2001 1341, p. 1357 et 1359). Il y a ainsi un intérêt public à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions afin que celles-ci ne puissent être contournées sur le territoire suisse, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. arrêt du TF 2C\_721/2012 précité consid. 6.5 non publié aux ATF 139 II 384 ; arrêts du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 3.1 et B-2845/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.2).

**3.2** 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.).

#### **4.**

**4.1** Les autorités suisses supportent le fardeau de la preuve des faits qui valent au recourant de figurer sur la liste des personnes touchées par les mesures de coercition. En procédure administrative, un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation (preuve stricte). Toutefois, il suffit parfois, selon la loi ou la jurisprudence, que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. Tel est le cas des mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se réalisent pour la plupart à l'étranger et pour la constatation desquels les procédures d'entraide (judiciaire) en matière administrative s'avèrent d'entrée de cause inutilisables (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). Pour leur part, les personnes visées peuvent généralement plus facilement accéder aux moyens de preuve, dès lors qu'il s'agit d'informations les concernant et qu'en outre elles sont proches du pouvoir en place (leur situation étant à cet égard pour ainsi dire à l'opposé de celle des requérants d'asile ; voir aussi arrêts du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 5.1 et B-2845/2023 précité consid. 3.1, B-530/2020, B-534/2020, B-536/2020, B-538/2020 du 14 avril 2022 consid. 3.1.2 et B-3570/2012 du 14 juillet 2014 consid. 3.1).

**4.2** En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens suivants : documents (let. a), renseignements des parties (let. b), renseignements ou témoignages de tiers (let. c), visite des lieux (let. d) et expertises (let. e). Selon la doctrine, cette liste n'est pas exhaustive. Des extraits de journaux peuvent constituer des moyens de preuve au sens de l'art. 12 PA. Conformément au principe de la libre appréciation des preuves (cf. art. 40 de la loi du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273], en relation avec l'art. 19 PA), le Tribunal évalue librement leur force probante. Ainsi, s'agissant d'articles de presse notamment, des vérifications peuvent être effectuées différemment, en particulier par

recoupement avec d'autres sources (cf. arrêts du TF 2C\_673/2015 précité consid. 3.1 et 2C\_721/2012 précité consid. 5.3.4, non publié aux ATF 139 II 384).

**4.3** Au demeurant, les personnes visées ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence – ce que le recourant ne fait d'ailleurs pas – du moment que les mesures de coercition en cause ont une motivation essentiellement politique et n'ont pas, ou seulement de manière marginale, un caractère punitif (cf. arrêt du TF 2C\_721/2012 précité consid. 5.2.2 non publié aux ATF 139 II 384).

## **5.**

Le recourant se plaint, à tout le moins implicitement, d'une violation de son droit d'être entendu, à deux égards. De nature formelle, ce grief doit être examiné avant l'examen de la cause sur le fond.

**5.1** D'une part, le recourant reproche à l'autorité inférieure de ne pas l'avoir entendu oralement avant de rendre sa décision. L'instruction de son dossier quant à la matérialité des faits consignés dans les documents remis par l'UE n'aurait ainsi pas été menée de manière diligente. Selon lui, il aurait pu être attendu de l'autorité inférieure qu'elle interrogeât l'un de ses citoyens sur les éléments qui pouvaient justifier sa mise sous sanctions et non qu'elle se contente de s'appuyer sur quelques articles de journaux, au demeurant flous. D'autre part, en modifiant l'inscription du recourant nonobstant l'arrêt du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023, l'autorité inférieure aurait rendu une nouvelle décision le concernant sans jamais lui octroyer le droit d'être entendu à ce sujet.

**5.2** Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 140 I 285 consid. 6.3.1

et les réf. cit.). En procédure administrative fédérale, la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu est concrétisée en particulier par les art. 12 ss et 29 ss PA (cf. arrêt du TF 2C\_790/2019 du 14 septembre 2020 consid. 4.1 et l'arrêt cité).

Le droit d'être entendu se rapporte surtout à la constatation des faits. Le droit des parties d'être interpellées sur des questions juridiques n'est reconnu que de manière restreinte (cf. arrêt du TF 4A\_525/2017 du 9 août 2018 consid. 3.1), lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue par les parties, lorsque la situation juridique a changé ou lorsqu'il existe un pouvoir d'appréciation particulièrement large (AUER/MALINVERNI/HOTTERLIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n. 1336). Le droit d'être entendu ne porte en principe pas sur la décision projetée (cf. ATF 132 II 257 consid. 4.2 ; arrêts 2C\_21/2013 du 5 juillet 2013 consid. 3.1, 2P.33/2006 du 18 avril 2007 consid. 2.1). L'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir. Cependant, lorsqu'elle envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune des parties en présence ne s'est prévaluée et ne pouvait supputer la pertinence, le droit d'être entendu implique de donner au justiciable la possibilité de se déterminer à ce sujet (cf. ATF 131 V 9 consid. 5.4.1, 128 V 272 consid. 5b/bb ; arrêt du TF 2C\_356/2017 du 10 novembre 2017 consid. 4.3 et les réf. cit.).

**5.3** Le recourant se plaint, pour la première fois au stade du recours, du fait qu'il n'a pas été interrogé dans le cadre de la procédure devant l'autorité inférieure (cf. mémoire de recours, p. 22-23). Dans sa réponse, l'autorité inférieure a indiqué que la plus-value d'un interrogatoire du recourant avant le rendu de la décision attaquée n'était pas évidente et ne correspondait pas à sa pratique. À cet égard, le Tribunal rappelle que, dans une procédure administrative, le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement devant l'organe de décision (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1, 134 I 140 consid. 5.3 ; ATAF 2009/54 consid. 2.2 ; arrêts du TAF B-4084/2023 précité consid. 6.3.3 et A-4663/2019 du 3 décembre 2021 consid. 2.3.1). Ainsi, le fait pour l'autorité inférieure de ne pas avoir interrogé le recourant n'emporte pas une violation de son droit d'être entendu, d'autant moins que le recourant n'a pas sollicité que tel soit le cas. Le recourant s'est vu communiquer tous les documents collectés par l'UE et a eu amplement la possibilité de se prononcer sur leur contenu, en exposant ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, ce qu'il a

d'ailleurs fait à deux reprises avant le rendu de la décision attaquée (cf. *supra* Etat de fait let. A.d). Du reste, l'inscription du recourant ne repose pas, contrairement à ce qu'il fait valoir, sur quelques articles de journaux mais sur une documentation détaillée (à ce sujet voir aussi *infra* consid. 7).

**5.4** Ensuite, le recourant fait grief à l'autorité inférieure de ne pas l'avoir entendu au moment de la modification de son inscription du 22 mars 2024 (cf. déterminations du 6 juin 2024, p. 7 s.). L'annexe 8 citée à l'art. 15 al. 1 let. a de l'ordonnance sur l'Ukraine contient une liste des personnes physiques visées par les sanctions financières et l'interdiction d'entrée et de transit, ainsi que des entreprises et organisations visées par les sanctions financières (cf. art. 15 ss et art. 29 al. 1 Ordonnance-Ukraine). Cette liste est continuellement mise à jour par l'autorité inférieure 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 sous la forme d'un renvoi (cf. art. 33 Ordonnance-Ukraine) ; elle peut être consultée sur le site Internet de l'autorité inférieure. Contrairement à ce que fait valoir le recourant, les inscriptions sur une liste de personnes visées par des mesures de coercition ne constituent pas des décisions administratives (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3), de telle sorte que les règles relatives aux décisions ne leur sont pas applicables. Le recourant perd en effet de vue qu'en édictant l'Ordonnance-Ukraine, en inscrivant son nom dans l'annexe 8 et en procédant à des adaptations de son inscription, le Conseil fédéral, respectivement l'autorité inférieure, prennent, comme cela ressort déjà de ce qui précède (cf. *supra* consid. 3), des mesures qui ont un caractère normatif et ne revêtent pas le caractère de décisions (cf. Message LEmb, FF 2001 1341, p. 1363 ; ROBERT ZIMMERMANN in : Giroud/Rodorf-Braun (édit.), Droit suisse des sanctions et de la confiscation internationale, Bâle 2020, N 174). Or, de manière générale, la Constitution fédérale ne confère pas aux citoyens le droit d'être entendus dans une procédure législative (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 137 I 305 consid. 2.4, 131 I 91 consid. 3.1, 129 I 113 consid. 1.4 ; arrêt du TF 2C\_34/2017 du 24 août 2018 consid. 7.2.1). Selon la jurisprudence, une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits « spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires « ordinaires », par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (cf. ATF 134 I 269 consid. 3.3.1, 121 I 230 consid. 2c, 119 la 141 consid. 5 ; arrêts du TF 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.3 et 1C\_333/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.1).

Or, le requérant – qui ne prétend du reste pas le contraire – n’a pas qualité de destinataire spécial au sens de la jurisprudence. Les sanctions reprises par la Suisse visent plus de 2’000 personnes et entités russes et s’appliquent, sauf exceptions, de la même façon à toutes les personnes visées, qui en sont les destinataires ordinaires. Etant rappelé que le requérant, qui a également la nationalité suisse, n’est pas visé par l’interdiction d’entrer en Suisse, il n’appert pas qu’il soit touché de façon sensiblement plus grave que les autres personnes sanctionnées (à ce sujet voir aussi *infra* consid. 8.4). Du reste, l’autorité inférieure n’a fait que préciser, sur le modèle des adaptations apportées par le Conseil de l’UE suite au renouvellement des mesures restrictives européennes, les motifs relatifs à l’inscription du requérant, sans que ces précisions ne remettent en cause l’exactitude de la motivation originelle. Ses liens avec son père, Dmitry Pumpyanskiy, ont toujours été à la base des motifs de son inscription à l’annexe 8 de l’Ordonnance-Ukraine (à ce sujet voir aussi *infra* consid. 7.2). Le fait que l’autorité inférieure n’ait pas invité le requérant à s’exprimer avant les modifications de son inscription à l’annexe 8 de l’Ordonnance-Ukraine ne constitue ainsi pas une violation du droit d’être entendu, d’autant moins que le Conseil de l’UE a, à plusieurs reprises, y compris après l’arrêt du Tribunal de l’UE du 29 novembre 2023, informé le requérant de son intention de maintenir les mesures restrictives à son égard et ce dernier a eu l’occasion de faire valoir ses objections dans ce cadre (cf. arrêts du Tribunal de l’UE du 29 novembre 2023 dans l’affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 26-27 et du 2 avril 2025 dans l’affaire T-221/24 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy contre Conseil* § 19). En toute hypothèse, le requérant a également eu largement la possibilité de s’exprimer dans le cadre de la procédure de recours devant le Tribunal de céans, lequel dispose d’un pouvoir d’examen complet en fait et en droit.

**5.5** Il s’ensuit que le grief de violation du droit d’être entendu soulevé par le requérant est mal fondé et doit être rejeté.

## **6.**

Les mesures de coercition peuvent être prononcées par la Confédération et sont justifiées dans les cas de violation évidente et grave des droits de l’homme. Les sanctions doivent en outre être aptes et nécessaires à contribuer au rétablissement d’une situation conforme au droit international. Il en découle que les sanctions telles que le gel ou le blocage des avoirs ne peuvent perdurer dans le temps que si les violations du droit international perdurent également et que les sanctions prononcées contribuent toujours à leur finalité (cf. arrêt du TF 2C\_673/2015 du

10 octobre 2017 consid. 6 ; parmi d'autres : arrêt du TAF B-2845/2023 précité consid. 5).

**6.1** L'autorité inférieure expose que, en réponse à la continuation de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, ainsi que l'annexion illégale des régions ukrainiennes de Donetsk, Louhansk, Zaporijia et Kherson – qui porte notamment atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Ukraine – l'UE a progressivement imposé des mesures restrictives à la Russie. La Suisse a depuis décidé de se rallier à la plupart des mesures des différents paquets de sanctions de l'UE, en modifiant l'Ordonnance-Ukraine et ses annexes en conséquence. L'autorité inférieure poursuit en indiquant que, conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil des droits de l'homme afin d'enquêter sur les événements survenus dans les régions de Kyiv, Chernihiv, Kharkiv et Sumy fin février et en mars 2022 (résolution S-34/1), la Commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine a trouvé des motifs raisonnables de conclure qu'une série de crimes de guerre, de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international avaient été commis en Ukraine par les forces armées russes. Par ailleurs, le Parlement européen avait déclaré, le 23 novembre 2022, la Russie comme Etat soutenant le terrorisme en raison des attaques délibérées et des atrocités commises par les forces russes et leurs mandataires contre les civils en Ukraine, la destruction des infrastructures civiles et d'autres violations graves du droit international et du droit humanitaire qui équivalaient, selon les députés européens, à des actes de terreur et constituaient des crimes de guerre (cf. Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2022, 2022/2896 [RSP]). Aussi, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme avait évoqué la possibilité de crimes de guerre à l'issue de sa visite officielle en Ukraine le 7 décembre 2022. L'autorité inférieure note enfin que la Cour pénale internationale a délivré, le 17 mars 2023, un mandat d'arrêt notamment contre le président russe, Vladimir Poutine, pour les crimes de guerre de déportation illégale de population (enfants) et de transfert illégal de population (enfants).

**6.2** Comme exposé, la Suisse a repris les paquets de sanctions de l'Union européenne contre la Russie en soulignant l'existence de « graves violations du droit international public » (cf. communiqué de presse du 28 février 2022 du Département fédéral des affaires étrangères, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/news.html>). Le Tribunal constate que le contexte général de la situation en Ukraine en ce qui concerne les menaces à son intégrité territoriale, à sa souveraineté et à son indépendance est resté inchangé. Trois ans après l'invasion russe, la

situation s'est enlisée dans un conflit armé majeur, ayant des implications profondes en matière de sécurité non seulement à l'échelle européenne mais aussi à l'échelle mondiale. De graves violations du droit humanitaire international et des droits de l'homme sont à déplorer et les victimes civiles du conflit se comptent par milliers (cf. not. 41<sup>e</sup> rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme [HCDH], *Report on the Human rights situation in Ukraine*, 31 décembre 2024). De son côté, le recourant, au-delà de critiques générales relatives à la perte d'indépendance et de souveraineté de la Suisse, ainsi que de sa neutralité, et à l'efficacité relative des sanctions, ne remet pas véritablement en cause la justification fondamentale des sanctions prononcées contre la Russie. Au contraire, il admet qu'elles poursuivent un objectif légitime (cf. déterminations du 6 juin 2024, p. 12). Il y a lieu de conclure que l'autorité inférieure s'est conformée à son devoir de réexamen régulier au fil du temps de la justification et de l'adéquation du principe des sanctions au regard de la situation combattue, dans la mesure où il s'agit d'exercer une pression sur le gouvernement russe afin qu'il mette fin à ses actions militaires en Ukraine et d'empêcher leur financement (cf. dans ce sens aussi arrêt du TAF B-4084/2023 précité consid. 8.2).

## 7.

Cela étant, à la lumière des principes rappelés plus haut, il convient désormais de déterminer si l'inscription du nom du recourant sur l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine repose sur des éléments établis à satisfaction compte tenu du degré requis de la vraisemblance prépondérante (cf. *infra* consid. 7.1-7.4). Le cas échéant, il s'agira ensuite d'examiner si le recourant a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. *infra* consid. 7.5).

**7.1** À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, s'agissant des personnes physiques, les sanctions financières visent en premier lieu celles qui, en raison de leur influence, peuvent être considérées comme les agents formels ou de fait d'un Etat en relation avec les violations du droit international public qu'il s'agit de faire cesser. Dans la pratique récente, elles sont toutefois de plus en plus fréquemment dirigées aussi contre des personnes qui n'ont *pas d'influence directe* sur le comportement d'un Etat sur le plan du droit international public. Parmi les restrictions à la circulation, les interdictions d'entrée et de transit visent généralement les membres du gouvernement ou des autorités, ainsi que les officiers de haut rang de l'armée et des forces de sécurité. Cela étant, elles peuvent frapper d'autres personnes qui soutiennent la politique du régime ou en

bénéficient (cf. arrêts du TF 2C\_721/2012 consid. 6.4 et 2C\_712/2012 consid. 6.4 et les réf. cit.).

## 7.2

**7.2.1** Il est constant que le Conseil de l'UE a d'abord inscrit et maintenu le nom du recourant sur les listes de sanctions en se fondant sur le critère aux termes duquel sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à « des femmes et hommes d'affaires influents [...] ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, qui est responsable de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine [et] *les personnes* physiques et morales [...] *qui leur sont associées* » (critère prévu à l'article 2 par. 1 let. g) et 2 de la décision 2014/145 modifiée par la décision (PESC) 2022/329 ; à l'article 3 par 1 let. g) du règlement n° 269/2014, dans sa version modifiée par le règlement 2022/330, ainsi que, en substance, à l'article 1 par. 1 let. e) de la décision 2014/145 modifiée, ci-après le « critère g [initial] » ; cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023 dans l'affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 50). Ce critère emploie, d'une part, la notion de « femme ou homme d'affaires influent » en corrélation avec l'exercice d'une « activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement [russe] », *sans autre condition concernant un lien avec ledit gouvernement*. Les autorités de l'UE visent en effet, par ce critère, à exploiter l'influence que la catégorie de personnes visée est susceptible d'exercer sur le régime russe et d'exercer une pression maximale sur les autorités russes, afin que celles-ci mettent fin à leurs actions et à leurs politiques déstabilisant l'Ukraine ainsi qu'à l'agression militaire de ce pays (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 15 novembre 2023 dans l'affaire T-193/22 *OT c. Conseil* § 138). L'un des objectifs visés par les mesures restrictives est ainsi d'affecter les secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour la Fédération de Russie (cf. à ce sujet arrêt du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 9). D'autre part, il comprend également le critère « *d'associé* » qui, s'il est souvent employé dans les actes du Conseil de l'UE relatifs aux mesures restrictives, n'est pas en tant que tel défini et dont la signification dépend des contextes et des circonstances en cause. Il n'en demeure pas moins que les juridictions européennes l'interprètent comme visant des personnes physiques ou morales qui sont, de façon générale, *liées par des intérêts communs* sans pour autant nécessiter un lien par le biais d'une activité économique commune. Le plus souvent, cette notion implique l'existence d'un lien allant au-delà d'une relation familiale. La notion d'association au sens du critère g peut donc être interprétée en ce

sens qu'elle vise toute personne physique ou morale ou toute entité qui présente un lien, allant au-delà d'une relation familiale, avec une femme ou un homme d'affaires influent ou une entité ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 8 mars 2023 dans l'affaire T-212/22 *Prigozhina c. Conseil* § 92-93 et la jurisprudence citée).

**7.2.2** Le 7 juin 2023, l'UE a modifié les critères d'inscription des noms des personnes visées par le gel des fonds (cf. décision [PESC] 2023/1094 modifiant la décision 2014/145 [JO 2023, L 146, p. 20] et le règlement 2023/1089 modifiant le règlement n° 269/2014 [JO 2023, L 146, p. 1]). Le « critère g » initial a été modifié et dispose désormais que « sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à des femmes et hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie [premier volet] et aux membres de leur famille proche ou à d'autres personnes physiques, qui en tirent avantage [deuxième volet], ou à des femmes et hommes d'affaires, des personnes morales, des entités ou des organismes ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissaient une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie [...] [troisième volet] ». Le deuxième volet du critère g modifié, sur le fondement duquel le nom du recourant a été maintenu sur les listes des sanctions européennes (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 2 avril 2025 dans l'affaire T-221/24 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy contre Conseil* § 38 ss), permet l'inscription des membres de la famille proche ou d'autres personnes *qui tirent avantage* d'une femme ou d'un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie. Selon le considérant 5 de la décision 2023/1094, ce critère de désignation a été introduit afin d'accroître la pression exercée sur le gouvernement de la Fédération de Russie ainsi que pour éviter le risque de contournement des mesures restrictives. En particulier, il ressort, en substance, de ce considérant que la nécessité d'une désignation des membres de la famille proche ou d'autres personnes qui tirent avantage de femmes ou d'hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie a été justifiée par le fait que ces derniers répartissaient leurs fonds et avoirs entre les membres de leur famille proche et d'autres personnes, notamment dans le but de dissimuler ces actifs, de contourner les mesures restrictives et de garder le contrôle des ressources dont ils disposaient (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 11 septembre 2024 dans l'affaire T-744/22 *Tokareva contre Conseil* § 141).

La notion d'« avantage », au sens du deuxième volet du critère g) modifié vise tout avantage de quelque nature que ce soit, qui n'est pas

nécessairement indu, mais qui doit être quantitativement ou qualitativement non négligeable. Il peut donc s'agir d'un avantage financier ou non financier, tel qu'un don, un transfert de fonds ou de ressources économiques, une intervention en vue de favoriser l'attribution de contrats publics, une nomination ou une promotion. Par ailleurs, eu égard à l'objectif d'éviter les pratiques de contournement des mesures restrictives peuvent également relever du deuxième volet du critère g) modifié les avantages octroyés par les femmes ou les hommes d'affaires influents exerçant une activité en Russie dans une situation susceptible de conduire à un contournement des mesures restrictives qui les visent (cf. arrêts du Tribunal de l'UE du 11 septembre 2024 dans l'affaire T-744/22 *Tokareva contre Conseil* § 142 et dans l'affaire *Marina Alexandrova Mordashova contre Conseil* § 109).

**7.2.3** Le Tribunal de l'UE a rejeté le pourvoi de Alexander Pumpyanskiy contre son inscription initiale sur les listes européennes par arrêt du 6 septembre 2023 (affaire T-291/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil*). Le recourant a ensuite introduit deux nouveaux recours devant le Tribunal de l'UE tendant à l'annulation des actes de maintien de son nom sur les listes, pour autant que ces actes le concernaient. Ces recours ont été accueillis par arrêts du 29 novembre 2023 (affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy contre Conseil*) et du 2 avril 2025 (affaire T-221/24 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy contre Conseil*).

Pour l'essentiel, le Tribunal de l'UE a considéré que les fonctions passées du recourant au sein des groupes TMK et Sinara, si elles pouvaient suffire à justifier, en elles-mêmes, l'inscription initiale du nom du recourant comme étant associé à son père au sens du critère g, il n'en allait pas de même pour ce qui était du maintien de son nom sur les listes en cause. Les éléments invoqués en sus par le Conseil ne trouvaient pas d'ancrage dans les motifs des actes de maintien ou n'étaient pas suffisamment étayés (cf. arrêts du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023 dans l'affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 50-79). Suite à un nouveau recours de Alexander Pumpyanskiy contre son maintien sur les listes européennes en date du 12 mars 2024 et du 12 septembre 2024, le Tribunal de l'UE a estimé, dans un arrêt du 2 avril 2025, que le Conseil de l'UE avait commis une erreur d'appréciation dans l'application du critère g) modifié. D'une part, le père du recourant ne pouvait plus, selon un arrêt du même jour (arrêt du 2 avril 2025 dans l'affaire T-272/24 *Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy contre Conseil*), être considéré comme un « homme d'affaires influent », de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'examiner si le recourant lui-même avait tiré un prétendu avantage de son père. D'autre

part, la base factuelle apportée par le Conseil n'était, de l'avis de la juridiction de première instance, pas suffisante pour considérer que le recourant tirait avantage de son père en lien avec les fonctions exercées par ce dernier, telles que mentionnées dans les motifs des actes de maintien. Les éléments invoqués en sus par le Conseil de l'UE n'était pas de nature à justifier le bien-fondé du maintien du recourant sur les listes, sauf à admettre une substitution de motifs (cf. arrêt du 2 avril 2025 dans l'affaire T-221/24 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy contre Conseil* § 40 à 58).

Nonobstant ces arrêts, le recourant figure toujours sur la liste des mesures restrictives de l'UE.

**7.2.4** Pour être complet, il convient de relever que l'inscription du recourant sur les listes européennes était, jusqu'au 22 mars 2024, également fondée sur le critère concernant « les personnes physiques ou morales [...] qui apportent un soutien matériel ou financier au gouvernement de la Fédération de Russie [...] (critère prévu à l'article 2 par. 1 let. f) et 2 de la décision 2014/145 modifiée par la décision (PESC) 2022/329 ; à l'article 3 par 1 let. f) du règlement n° 269/2014, dans sa version modifiée par le règlement 2022/330, ainsi que, en substance, à l'article 1 par. 1 let. e) de la décision 2014/145 modifiée, ci-après le « critère f » ; cf. arrêts du Tribunal de l'UE du 6 septembre 2023 dans l'affaire T-291/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 29 et du 29 novembre 2023 dans l'affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 35 et 80 ss). Cela étant, l'autorité inférieure rappelle à juste titre (cf. déterminations du 16 avril 2024, p. 3) qu'elle ne s'est jamais appuyée sur ce motif d'inscription relatif au soutien matériel et financier direct au gouvernement russe, ni à l'appui de la décision querellée, ni de ses écritures au cours de la présente procédure, de sorte qu'il ne sera pas examiné ici.

**7.2.5** Il s'agira donc, dans les considérants qui suivent, de déterminer si le recourant peut (toujours) être considéré comme associé à un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie dans un secteur économique fournissant une source substantielle de revenus au gouvernement russe, en l'occurrence son père, Dmitry Pumpyanskiy, respectivement s'il tire avantage de ce dernier.

### 7.3

**7.3.1** Il n'est pas contesté que le père du recourant, Dmitry Pumpyanskiy, un milliardaire proche du pouvoir russe, est le fondateur de PJSC Pipe

Metallurgical Company (TMK) et, qu'il en occupait, au moins jusqu'au 9 mars 2022, la fonction de président du conseil d'administration. TMK est un producteur mondial de tuyaux en acier dans le secteur de l'automobile, de l'aéronautique, de la construction, du pétrole et du gaz. Le père du recourant en était également l'actionnaire majoritaire au travers d'une société chypriote, TMK Steel Holding Limited. Le groupe TMK regroupe plus de 20 entreprises, notamment en Roumanie, au Kazakhstan et en Russie, en particulier dans la région de Sverdlovsk. Il est le principal producteur de pipelines pour le transport du gaz et du pétrole en Russie. La société est enregistrée à Moscou, où elle paie la majeure partie de ses impôts. Le chiffre d'affaires du groupe sidérurgique TMK – qui emploie près de 40'000 personnes - avoisinait les 429 milliards de roubles russes en 2021, 629 milliards de roubles en 2022 et 544 milliards en 2023 (cf. not. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidences* 10 [*Financial Times*]; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7913/2023 du 14.06.2023, *evidence* 14 - 16 [articles de presse], pièces n<sup>os</sup> 7 et 27 du dossier de l'autorité inférieure; <https://www.tmk-group.com/ir>), dont près de 80 % est réalisé en Russie (cf. <https://ch.zone.bourse.com/cours/action/PAO-TMK-13491397/societe>).

Dmitry Pumpyanskiy est également le fondateur, de même que – jusqu'au 9 mars 2022 au moins – le président du conseil d'administration du groupe Sinara, une société holding diversifiée qui exerce ses activités dans les secteurs des machines ferroviaires, du développement immobilier, financier et de l'agriculture. En 2022, le groupe, basé à Iekaterinbourg, a réalisé un chiffre d'affaires de 8.4 milliards de roubles et employait environ 300 personnes (cf. not. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7913/2023 du 14.06.2023, *evidences* 22, 23 [articles de presse économique], pièce n<sup>o</sup> 27 du dossier de l'autorité inférieure).

Le recourant était, quant à lui, président du conseil d'administration du groupe Sinara et membre du conseil d'administration de TMK (cf. not. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidences* 2, 3 [deux pages extraites des sites internet officiels de TMK Group et Sinara Group, consultées le 5 mars 2022, mentionnant les fonctions du recourant au sein de ces entreprises]) et 4 [extrait de Tadviseur], pièce n<sup>o</sup> 7 du dossier de l'autorité inférieure). L'autorité inférieure peut ainsi être pleinement suivie lorsqu'elle relève que le recourant a bénéficié d'une grande confiance de la part de son père, vu les fonctions de haut rang qu'il a occupées au sein des groupes TMK et Sinara.

Ces deux entreprises sont des acteurs majeurs dans une multitude de secteurs économiques, en particulier dans les secteurs du gaz, du pétrole, du transport et de la construction, et ont des relations commerciales avec plusieurs entreprises étatiques russes, ce dont le recourant convient. Il ressort des pièces au dossier que TMK fournit des tuyaux principalement à l'industrie pétrolière et gazière, en particulier au groupe pétrolier russe Rosneft et à la société énergétique russe Gazprom, et qu'elle a conclu des accords de collaboration avec ces deux entreprises étatiques, notamment pour le développement de nouveaux produits (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidences* 7, 8 et 11, pièce n° 7 du dossier de l'autorité inférieure). S'agissant du groupe Sinara, la pièce n° 8 du premier *Working paper* de l'UE décrit sa participation au forum économique international organisé à Saint-Pétersbourg en 2021 – de même que celle de TMK – au cours duquel il a signé plusieurs accords avec des entreprises d'État concernant le financement et la mise en œuvre de grands projets pour le développement des infrastructures de transport. Sont notamment cités des accords d'intention avec les chemins de fer russes, un accord pour financer le projet de modernisation du réseau de tramway de Taganrog (Russie) avec l'entreprise d'État VEB.RF ainsi qu'un contrat conclu entre une filiale de Rosneft et une filiale du groupe Sinara. Par ailleurs, cette même pièce mentionne des réunions organisées au cours de ce forum entre la direction du groupe Sinara, les dirigeants d'un certain nombre de régions russes et de grandes entreprises du secteur de l'énergie et de la construction de machines en Russie. Les pièces du premier *Working paper* de l'UE confirment également que le groupe Sinara a noué de nombreuses relations commerciales avec des entreprises d'État et qu'il a une présence significative dans de nombreux secteurs, tels que la production de masse de locomotives électriques, le développement d'infrastructures de transport, la construction de stades – notamment pour la coupe du monde organisée en 2018 en Russie – ou encore le développement de nanotechnologies (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidences* 8 et 11, pièce n° 7 du dossier de l'autorité inférieure).

**7.3.2** Le Tribunal observe, à ce stade, que l'inscription du recourant au sein de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine aurait pu être plus précise, en particulier concernant les liens économiques et d'affaires unissant le recourant et son père et les avantages dont le premier a bénéficié du second. Cela étant, l'essentiel est que les motifs qui fondent l'inscription de personnes ou d'entités sur une liste des sanctions soient clairs et compréhensibles, de manière à permettre aux intéressés de connaître la ou les justifications des mesures prises afin d'en apprécier le bien-fondé et

à l'autorité de recours d'exercer son contrôle. Force est de constater que tel est manifestement le cas. De fait, l'inscription du nom du recourant à l'annexe 8 est intervenue dans un contexte connu de l'intéressé – à savoir qu'en tant que membre du conseil d'administration de TMK et président du conseil d'administration de Sinara Group, il était considéré comme associé à son père, un homme d'affaires russe influent intervenant dans des secteurs économiques qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de Russie – qui lui a tout à fait permis de comprendre la portée des mesures prises à son égard (dans ce sens également arrêt du Tribunal de l'UE du 29 novembre 2023 dans l'affaire T-734/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 29 à 37). Preuve en est d'ailleurs le contenu de sa requête en radiation devant l'autorité inférieure et de ses actes au cours de la présente procédure. Il peut au surplus être relevé que les indications concernant le recourant figurant sur l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine sont certes relativement sommaires, mais pleinement compatibles avec l'obligation de motiver découlant du droit d'être entendu (cf. à ce sujet : arrêts du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.1 non publié aux ATF 139 II 384 et 2C\_722/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.1 ; arrêt du TAF B-5872/2011 du 18 décembre 2011 consid. 2.3). Au demeurant, la motivation a été complétée au cours de la présente procédure de recours, si bien qu'il ne peut être reproché à l'autorité inférieure de s'être contentée de relayer, sans le moindre examen concret, les explications présentées par l'Union européenne (à ce sujet voir aussi *infra* consid. 7.5 et 9).

**7.4** Il ressort de ce qui précède que, quoiqu'en dise le recourant, son inscription sur l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine repose, d'un point de vue objectif, sur des éléments importants.

**7.5** Il convient désormais de se pencher sur les contre-arguments présentés par le recourant afin de déterminer si, comme il le soutient, ils apparaissent suffisants à ébranler les faits établis par l'autorité inférieure et à faire apparaître les sanctions prises à son encontre comme contraires au droit.

**7.5.1** La position du recourant peut être résumée comme suit.

Il explique avoir rejoint, pendant ses études, la société Sinara Capital Management SA, un *family office* détenu, à l'époque, par son père, et y avoir exercé une activité de gestion de portefeuilles et de *private equity*. Au cours de l'année 2016, suite à une restructuration, Sinara Capital Management SA fut mise en liquidation et une nouvelle société,

A. \_\_\_\_\_, dont l'activité essentielle était la gestion de fonds de placements, a été créée, dont il était le président du conseil d'administration et le directeur. S'agissant de sa situation patrimoniale, il a précisé détenir également une participation dans une société française, B. \_\_\_\_\_, qui était propriétaire d'un petit chalet en Haute-Savoie. Bien qu'il eût été nommé par son père, en 2019, président du conseil d'administration de Sinara Group, il ne détenait aucune participation dans les sociétés du groupe, et n'y exerçait aucune activité exécutive, pas plus du reste qu'au sein d'autres sociétés russes dépendantes de son père. Il en déduit qu'il n'avait donc aucun intérêt économique à la réalisation de marchés conclus par les entités du groupe. L'attribution de ce « titre ronflant » de président du conseil d'administration de Sinara Group était d'ailleurs essentiellement motivée par le fait de lui permettre de représenter la société à l'étranger, notamment dans le cadre d'un partenariat avec le groupe allemand Siemens AG pour la construction de locomotives et de trains passagers. Le recourant précise avoir eu pour mission de définir les grandes orientations de la société et non d'intervenir dans la gestion de l'entité concernée. Ses activités pour le groupe Sinara s'exerçaient d'ailleurs essentiellement en Suisse et étaient axées sur les activités extérieures à la Russie, soit principalement à la recherche de partenaires étrangers et à la représentation des entités du groupe. Par ailleurs, si Sinara était un groupe ayant des activités dans de nombreux domaines industriels, ce qui l'amenait certes à conclure des contrats avec des entreprises d'Etat, ces marchés étaient conclus dans le respect des règles concurrentielles applicables. Le recourant fait encore remarquer que les activités de Sinara Group relèvent d'activités commerciales normales et usuelles et que l'entreprise n'avait reçu aucun avantage particulier du gouvernement russe. À son avis, l'autorité inférieure aurait dû examiner précisément les pouvoirs et les prérogatives qu'impliquaient sa fonction de président du conseil d'administration de Sinara Group, notamment sous l'angle des opérations russes. Or, l'autorité inférieure s'était contentée de tirer argument, de manière abstraite, de sa position dans les entités dont son père était, à l'époque, le dirigeant en omettant de prendre en compte que son activité professionnelle se concentrait essentiellement sur la structure suisse A. \_\_\_\_\_, qui investissait en Suisse, en Europe et aux Etats-Unis. Selon le recourant, le seul fait qu'il ait, depuis la fin de ses études, travaillé en Suisse pour des entités détenues par son père n'était pas suffisant pour lui conférer un rôle d'associé de ce dernier et, surtout, ne saurait mettre à son crédit un soutien à l'économie et à l'effort de guerre russes.

Dès lors que le recourant n'exerçait plus d'activités, suite à ses démissions, dès le 9 mars 2022, dans les sociétés TMK et Sinara, son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine ne serait plus justifiée dès cette date, dans la mesure où il ne serait nullement établi qu'il demeurerait lié à son père par des intérêts économiques ou capitalistiques ou par l'existence d'intérêts communs. Dès lors, l'autorité inférieure ne serait nullement parvenue à démontrer, même sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, un lien d'association réelle entre le recourant et son père, ni un quelconque avantage dont le premier aurait bénéficié du second. Il en irait de même s'agissant d'un risque d'instrumentalisation du recourant dans le but de contourner les sanctions visant son père et de sa capacité d'influer sur la situation en Ukraine. S'agissant des relations bancaires en Suisse évoquées par l'autorité inférieure, le recourant argue que les comptes incriminés étant bloqués, toute modification de signature était prohibée, de sorte que l'argument y relatif ne saurait prospérer. En définitive, le recourant estime que son inscription se baserait uniquement sur son lien familial avec son père et consacrerait, en réalité, une « responsabilité clanique », ce qui ne serait pas admissible.

Toujours selon le recourant, l'autorité inférieure et le Tribunal de céans auraient l'obligation de suivre la jurisprudence pertinente des instances judiciaires européennes au sujet de l'interprétation du droit européen, étant précisé que les sanctions européennes à l'égard de la Russie ont été reprises par la Suisse de manière autonome. Le recourant reproche encore au Conseil de l'UE – qui n'a pas recouru contre l'arrêt du Tribunal de l'UE T-734/22 tout en adaptant les motifs d'inscription du recourant et en le maintenant sur les listes européennes – d'avoir commis un abus de droit (« *venire contra factum proprium* »), de contrevenir à l'Etat de droit et de méconnaître la séparation des pouvoirs (cf. déterminations du 4 mars 2024).

**7.5.2** Appelé à se prononcer, le Tribunal retient ce qui suit.

**7.5.2.1** À titre liminaire, il sied de relever que la question du bien-fondé des sanctions à l'égard du père du recourant excède l'objet de la présente procédure et n'a pas à être examinée en détail. Tout au plus, peut-il être rappelé ce qui suit le concernant.

Il est constant que Dmitry Pumpyanskiy a fait partie du cercle exclusif et privilégié des hommes d'affaires conviés par Vladimir Poutine au Kremlin, le 24 février 2022, à l'aube de l'attaque contre l'Ukraine, et qu'il est le récipiendaire de « l'ordre du Mérite pour la Patrie » des mains du président

russe en 2014. Nonobstant l'abandon de ses fonctions au sein des groupes TMK et Sinara, l'autorité inférieure fait valoir, sans être véritablement contredite, que Dmitry Pumpyanskiy est toujours fortement impliqué dans l'économie russe. À cet égard, le recourant ne remet pas en cause que son père, dans sa fonction de président de l'Union régionale des industriels et des entrepreneurs de Sverdlovsk (SOSPP), surnommé comme le « chef des oligarques de Sverdlovsk », a organisé la réunion annuelle en 2023, à laquelle étaient invités les hauts responsables politiques et économiques russes et qui avait pour thèmes les perspectives de développement de l'économie régionale et les stratégies de développement des entreprises dans le contexte des sanctions à l'encontre de la Russie. Toujours dans cette fonction, le père du recourant a participé, au début du mois de mars 2023, à la signature d'un accord régional entre la SOSPP et l'Union des industriels et des entrepreneurs de la région de Tcheliabinsk, accord dont il a estimé qu'il devrait servir d'exemple à l'ensemble de la Russie. À noter que la SOSPP représente 70% de l'économie de l'oblast de Sverdlovsk. Dmitry Pumpyanskiy est surtout membre du bureau du conseil d'administration de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RSPP) et, par ailleurs, coprésident de la Commission de la politique industrielle et de la réglementation technique de cette même RSPP. Or, la RSPP était considérée par Vladimir Poutine comme faisant partie de « l'agenda national », le père du recourant ayant participé à une réunion de la RSPP en mars 2023 en présence du président russe, au cours de laquelle figurait notamment à l'ordre du jour le rapatriement des entreprises en Russie (cf. duplique p. 2 s. ; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7913/2023 du 14.06.2023, *evidences* 1-9 [articles de presse], pièce n° 27 du dossier de l'autorité inférieure). En outre, selon un certificat du registre des sociétés de la République de Chypre daté du 14 février 2024 et produit par le recourant lui-même, ainsi que d'autres informations au dossier, Dmitry Pumpyanskiy était encore administrateur et actionnaire unique de la société chypriote TMK Steel Holding Limited (pièce n° 32 à la prise de position du 4 mars 2024 ; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 8962/2023 du 30.06.2023 *Evidence 1 [autre extrait du registre des sociétés chypriotes)*, entité, pour rappel, actionnaire largement majoritaire du groupe TMK, et qui détenait, et semble toujours détenir, une participation importante dans Sinara Bank, elle-même détenue par le groupe Sinara (et, auparavant du moins, aussi par TMK) (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7913/2023 du 14.06.2023, *evidence* 22 [articles de presse], pièce n° 27 du dossier de l'autorité inférieure).

**7.5.2.2** L'argumentation du recourant selon laquelle il n'a jamais exercé d'activités exécutives ou opérationnelles dans les entreprises détenues par

son père tombe manifestement à faux. En effet, en tant que président du conseil d'administration de Sinara Group et membre du conseil d'administration de TMK, il était impliqué dans l'organe exécutif de ces sociétés. Le recourant cherche en réalité à relativiser ses fonctions, sans toutefois apporter des éléments concrets à l'appui de sa thèse. L'autorité inférieure était fondée à s'appuyer sur les fonctions du recourant, lesquelles étaient de nature à permettre à l'intéressé de superviser les activités desdites sociétés, sans avoir à se livrer à des recherches approfondies sur le rôle concret qu'il a pu avoir dans leurs activités en Russie, pour retenir qu'il était, selon le degré de la vraisemblance prépondérante, activement et fortement impliqué dans les affaires de son père et les sociétés que ce dernier détenait. Ces faits sont d'ailleurs corroborés par des articles de presse figurant au dossier. Le recourant a notamment indiqué en réponse à une question posée par l'auteur d'une *interview* sur son rôle dans l'entreprise familiale qu'il était « *en fait un représentant de la deuxième génération du bénéficiaire effectif [Dmitry Pumpyanskiy]. Les entreprises se développent, tous les principaux secteurs d'activité actuels sont déjà des entreprises d'envergure fédérale, et TMK est d'envergure mondiale. [M]a tâche consiste, tout d'abord, à présenter une opinion et une vision stratégiques de ces entreprises. J'ai l'expérience de la communication avec des partenaires étrangers et de la gestion de grands projets. En outre, je suis toujours impliqué dans les grandes affaires prometteuses, notamment avec le grand soutien de la direction et de tous les experts en la matière dans nos entreprises* » (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidences* 5 et 6, pièce n° 7 du dossier de l'autorité inférieure ; arrêt du Tribunal de l'UE du 6 septembre 2023 dans l'affaire T-291/22 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 77). Surtout, il ressort du dossier de la cause que le recourant est titulaire d'un droit de signature (individuel ou collectif) sur près de dix relations bancaires, ouvertes dans les livres de plusieurs banques suisses, dont sont titulaires des sociétés, notamment TMK Steel Holding Limited, Sinara SA, A.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ et D.\_\_\_\_\_, et dont son père est désigné comme étant l'ayant droit économique (cf. pièces 29 à 35 du dossier de l'autorité inférieure). L'argument du recourant selon lequel le blocage des comptes bancaires a empêché toute modification des pouvoirs de signature sur les comptes litigieux n'emporte pas la conviction du Tribunal. D'une part, le recourant n'a jamais produit de pièces attestant d'éventuelles démarches entreprises auprès des banques afin de révoquer son droit de signature en relation avec lesdits comptes. D'autre part, l'autorité inférieure a indiqué, après avoir consulté le SECO et sans être contredite, que le gel des avoirs du recourant n'empêchait pas toute modification des pouvoirs de signature sur

les comptes des entités concernées (cf. observations du 6 juin 2025). Par ailleurs, Dmitry Pumpyanskiy est désigné comme ayant droit économique de la relation bancaire n° (...) auprès de l'ancien établissement bancaire Credit Suisse SA (actuellement : UBS SA) dont le recourant est titulaire (cf. pièces 30 et 35 du dossier de l'autorité inférieure). En outre, comme déjà esquissé, il ressort également de la documentation bancaire au dossier (cf. pièces 31 et 35 du dossier de l'autorité inférieure) que Dmitry Pumpyanskiy est l'ayant droit économique des comptes ouverts auprès d'UBS et détenus par A.\_\_\_\_\_, d'une part, et E.\_\_\_\_\_, d'autre part. Or, le recourant était administrateur de ces sociétés avant de quitter ces fonctions en mars 2022 (*supra* consid. 7.5.1 ; Feuille officielle suisse du commerce [FOSC] registres journaliers n° [...] du 29.03.2022 et n° [...] du 18.03.2022 ; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 2949/22 du 08.03.2022, *evidence* 4 [extrait de Tadviseur], pièce n° 7 du dossier de l'autorité inférieure). Dans le même sens, Dmitry Pumpyanskiy est également désigné comme ayant droit économique de la relation hypothécaire n° (...) relative à un bien immobilier à (...) auprès de la banque EFG dont la société F.\_\_\_\_\_ est titulaire (cf. pièces 32 et 35 du dossier de l'autorité inférieure). Le président du conseil d'administration avec signature individuelle de cette société n'était autre que le recourant, avant qu'il ne quitte cette fonction, en mars 2022 également (FOSC registre journalier n° [...] du 21.03.2022). Aussi, le recourant était administrateur de la société chypriote TMK Steel Holding Limited, à tout le moins jusqu'au 9 mars 2022 (cf. déterminations du 4 mars 2024 et la pièce n° 31 y annexée [lettre de démission] ; *Working paper* du Conseil de l'UE 8962/2023 du 30.06.2023 *Evidence* 1 [certificat du registre des sociétés de la République de Chypre daté du 9 juin 2023]). Le rôle du recourant dans ces diverses entreprises ressort également d'un rapport d'une société d'investigations mandatée par le Conseil de l'UE, que le recourant a produit à la cause (cf. annexe au courrier du recourant du 19 septembre 2024 à l'attention du Tribunal [act. 37]), ainsi que de ses propres aveux (cf. observations du recourant du 15 avril 2025, p. 9). Le fait que le recourant n'était, selon ses dires, pas directement actionnaire des groupes TMK et Sinara ne change rien à son implication évidente dans les affaires de son père. L'autorité inférieure fait encore remarquer qu'il ressort d'informations nouvellement fournies par l'UE que les autorités françaises ont saisi, en juillet 2023, des biens appartenant au recourant et à son père d'une valeur d'environ 35 millions d'euros portant sur des terrains viticoles, des parts de sociétés et des biens immobiliers dans les Alpes. De fait, si le recourant, présenté comme un passionné des vignobles, était officiellement inscrit comme propriétaire du domaine viticole du (...), en France, son père semblait en réalité en être le véritable bénéficiaire

(cf. WK 2647/2024 du 16 février 2024 *Evidence 1* [article de presse en ligne], act. 25). En effet, l'avocat du recourant en France, avait indiqué ce qui suit dans le quotidien Le Monde : « *il n'est pas et n'a jamais été ni propriétaire, que ce soit directement ou indirectement, ni un bénéficiaire économique de tout ou partie des sociétés détenant les domaines viticoles. Sur le papier, le propriétaire de [C.\_\_\_\_\_], structure chypriote coiffant les domaines, était Dmitry Pumpyansky et son fils aurait agi comme simple mandataire.* » (cf. pièce n° 29 du dossier de l'autorité inférieure). Selon cet article, le recourant aurait déclaré à l'Est républicain, en mars 2022, vouloir protéger le domaine en cédant ses parts pour ne plus être lié à celui-ci. Cela dit, les enquêteurs français s'interrogeraient sur la réalité de la vente du domaine et soupçonneraient un stratagème laissant croire à un retrait de l'homme d'affaires russe (cf. pièce n° 29 du dossier de l'autorité inférieure). Le Tribunal fait sienne l'appréciation de l'autorité inférieure selon laquelle la déclaration susmentionnée du propre mandataire du recourant tend également à étayer l'existence de liens économiques et d'affaires entre le recourant et son père, que ceux-ci soient visibles ou non vis-à-vis de l'extérieur.

Suite à ces nouvelles informations produites au dossier, le recourant a indiqué que son père aurait cédé l'ensemble des parts qu'il détenait dans le capital de la société chypriote C.\_\_\_\_\_ et que lui-même y aurait abandonné ses fonctions, en mars 2022 (cf. déterminations du 6 juin 2024, p. 16 ss.). Or, le Tribunal émet des doutes au sujet de la valeur probante des pièces produites à l'appui de ces allégations. D'une part, le *Corporate Register* de C.\_\_\_\_\_ (cf. pièce n° 38 à l'appui des déterminations du 6 juin 2024) ne comporte aucune indication quant à l'auteur de ce document, ni de date d'émission et de signature. D'autre part, le document intitulé « *Incumbency Certificate* » censé attester qu'à la date du 22 mars 2023 un tiers était seul actionnaire de C.\_\_\_\_\_ émane du secrétaire de ladite société et pourrait avoir été établi pour les besoins de la cause. De son côté, l'autorité inférieure a produit un extrait du registre chypriote, consulté le 30 mai 2025, duquel il ressort que le recourant était toujours « *Director* » de C.\_\_\_\_\_ (cf. pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure). Aussi, elle a relevé des incohérences au sujet de la date de la prétendue cession de la société C.\_\_\_\_\_ par Dmitry Pumpyanskiy. En effet, alors que cette prétendue vente aurait eu lieu en mars 2022, le Département a versé en cause des documents en lien avec des requêtes de déblocage de fonds postérieures formulées par des sociétés, A.\_\_\_\_\_ SA, Sinara Capital SA et E.\_\_\_\_\_ auprès du SECO, lesquelles auraient été détenues par C.\_\_\_\_\_, elle-même détenue, selon les déclarations de son mandataire, par le père du recourant. Il en

ressort notamment que le SECO a autorisé, par décision du 16 mai 2023, la vente de la totalité des actions de E. \_\_\_\_\_ et le versement du produit de la vente, soit près de (...) millions de francs suisses, sur un compte bloqué détenu par C. \_\_\_\_\_, dont Dmitry Pumpyanskiy est ayant droit économique (cf. pièce n<sup>os</sup> 36 et 37 du dossier de l'autorité inférieure).

À ce stade, il peut déjà être constaté que le recourant ne saurait manifestement être suivi lorsqu'il invoque que « le prétendu lien d'association » entre lui-même et son père « ne reposerait sur aucun élément probant ». L'argumentation selon laquelle son activité au sein du groupe Sinara se concentrait sur les activités extérieures à la Russie n'est pas non plus pertinente, dans la mesure où, comme on le verra (cf. *infra* consid. 7.5.4), il n'est nullement reproché au recourant de participer, à tout le moins directement, à l'effort de guerre russe.

**7.5.2.3** La forte implication, de longue date, du recourant dans les sociétés détenues par son père conduit à constater que les deux intéressés étaient, à l'époque du moins, liés par des intérêts communs et que le premier a bénéficié d'avantages du second consistant en particulier en sa nomination à des postes clés, notamment au sein des entités des groupes TMK et Sinara mais également au sein d'autres sociétés. Par ailleurs, au bénéfice de droits de signature, il dispose, du moins sur certains comptes bancaires dont son père est ayant droit économique, d'un pouvoir de disposition économique sur les avoirs desdits comptes. Cela étant, l'autorité inférieure ne remet pas en cause que Dmitry Pumpyanskiy et le recourant ont démissionné, dès le 9 mars 2022, de leurs fonctions au sein de TMK et des entités du groupe Sinara dans le sillage de l'adoption des sanctions européennes (cf. not. pièce n° 14 à l'appui du recours ; annexes à la pièce n° 9 du dossier de l'autorité inférieure). Par ailleurs, le père du recourant semble également avoir transféré les participations majoritaires qu'il y détenait (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7913/2023 du 14.06.2023, *evidences* 11, 15 [articles de presse], pièce n° 27 du dossier de l'autorité inférieure). L'autorité inférieure relève toutefois que ces démissions doivent être considérées, vu le moment auquel elles ont été données, comme une mesure formelle destinée à éluder les sanctions économiques. Etant précisé que l'autorité inférieure a tenu compte de l'évolution de la situation personnelle du recourant dans les motifs d'inscription, le Tribunal rappelle, pour sa part, qu'il ressort de sa jurisprudence que l'on ne saurait, à l'évidence, admettre qu'il suffirait à une personne dont le nom figure sur la liste de renoncer à une fonction ou d'en être écartée pour aussitôt voir les mesures à son encontre annulées (cf. arrêts du TAF B-530/2020, B-536/2020 et B-538/2020 du 14 avril 2022

consid. 3.2.1.5 et 3.2.1.6). Le Tribunal nourrit également de forts doutes quant à la réalité de l'abandon par le recourant de ses attributions au sein des entités des groupes TMK et Sinara, mais également au sein de nombreuses autres sociétés (*supra*). À cet égard, le recourant, après avoir été confronté à un certificat du registre des sociétés de la République de Chypre daté du 9 juin 2023 (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE 8962/2023 du 30.06.2023, *Evidence 1*) selon lequel il était toujours inscrit comme administrateur de la société TMK Steel Holding Limited, a produit une lettre de démission datée du 9 mars 2022 (cf. pièce n° 31 à l'appui des déterminations du 4 mars 2024). De même, en réponse à la transmission d'informations de l'UE au cours de la présente procédure, il a lui-même fait remarquer avoir également démissionné de son poste de directeur général de la société G. \_\_\_\_\_, le 30 août 2022. À cela s'ajoute encore la prétendue démission du recourant de son poste de « *Director* » de la société chypriote C. \_\_\_\_\_ (cf. *supra*). De fait, une large partie de ces démissions seraient intervenues très peu de temps après l'adoption des sanctions de l'UE à l'endroit du recourant, voire le jour même, le 9 mars 2022, s'agissant notamment des fonctions au sein des groupes TMK et Sinara. De l'avis de la Cour de céans, il ne fait pas de doute qu'elles s'inscrivent dans une stratégie claire d'abandonner, du moins formellement, les attributions jugées problématiques afin d'échapper aux sanctions occidentales. Dans ce contexte, le Tribunal relève qu'il apparaît peu vraisemblable que le recourant se soit réellement soudainement départi de son influence, voire de sa fortune, en abandonnant ses rôles de premier plan dans les sociétés familiales. Les mêmes considérations peuvent *prima facie* être apportées en ce qui concerne Dmitry Pumpyansky, qui aurait également cédé des participations substantielles dans de nombreuses sociétés qu'il détenait.

**7.5.2.4** Vu la durée, l'intensité et l'ampleur des liens économiques et d'affaires entre le recourant et son père, mais également les hautes responsabilités exercées par le recourant dans les entreprises détenues par celui-ci, y compris au sein d'entreprises stratégiques pour l'économie russe, ainsi que le fait qu'il demeure au bénéfice de procurations sur de nombreux comptes bancaires dont Dmitry Pumpyanskiy est l'ayant droit économique, le Tribunal estime que les lettres de démission versées au dossier par le recourant (tout comme les allégations selon lesquelles il aurait quitté toutes les fonctions au sein des entreprises pouvant être reliées à son père) ne suffisent pas, à elles seules, à apporter la contre-preuve selon laquelle il se serait réellement et durablement distancé des affaires de son père au point de ne plus être lié à lui par des intérêts communs, ni à démontrer qu'il ne tire plus avantage de ce dernier. En effet,

les lettres de démission – quand bien même elles sont corroborées par certains articles de presse figurant au dossier – semblent avoir été produites pour les besoins de la cause et ses allégations à ce sujet sont dépourvues de toute substance. Le constat précédemment dressé s'impose d'autant plus que le recourant a, au cours de la présente procédure, continuellement adapté son argumentaire au gré des éléments apportés par l'autorité inférieure et s'est montré peu transparent sur ses activités économiques et ses responsabilités au sein de nombreuses sociétés, appartenant ou liées à son père au moment de l'adoption des sanctions à son encontre. Le grief selon lequel son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine ne reposerait que sur le lien familial l'unissant à Dmitry Pumpyansky doit, de l'avis de la Cour de céans, être rejeté.

**7.5.3** Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal estime, à l'instar de l'autorité inférieure, qu'il existe un faisceau d'indices suffisant permettant de mettre en évidence que le recourant était – et demeure – lié à son père d'un point de vue économique, respectivement que le premier tire avantage du second. Il sied ici de relever que si le nom du père du recourant devait un jour être radié de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent, il appert évident que la question de la radiation du nom du recourant, vu les motifs de son inscription, se posera de manière impérieuse.

**7.5.4** S'agissant de mesures restrictives prises sur le fondement du critère d'inscription ici en question (le critère g), l'existence d'un lien étroit ou d'une interdépendance entre, d'une part, la personne dont le nom est inscrit sur les listes en cause et, d'autre part, le gouvernement russe ou ses actions compromettant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine n'a pas à être rapportée, ni par le Conseil de l'UE (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 15 novembre 2023 dans l'affaire T-193/22 *OT c. Conseil* § 140), ni par l'autorité inférieure. Le Tribunal ne peut que constater, à l'aune du critère g de la réglementation européenne à l'origine des sanctions, auxquelles le Conseil fédéral a – par une décision de politique étrangère – choisi de participer, que le fait que le recourant n'ait pas eu un rôle direct dans des actions menées à l'encontre de l'Ukraine est sans pertinence, puisqu'il ne s'est pas vu imposer des mesures restrictives pour cette raison. De même, le fait que le recourant n'ait pas participé, du moins directement à l'effort de guerre russe, n'est pas décisif.

De manière générale, il sied de rappeler que le gel des avoirs a une nature conservatoire et provisoire, ce qui est conforme au caractère politique des sanctions internationales. Les mesures de sanctions économiques, qui

n'ont pas pour effet de confisquer les biens du recourant, ne revêtent, contrairement à ce que soutient le recourant (cf. courrier du 2 août 2024, *supra* Etat de fait, let. C.I), aucun caractère pénal (cf. ANDREA MARCO STEINGRUBER, Embargogesetz, Kurzkommentar 2023, Allgemeine Bestimmungen, art. 1 N 59). Elles ne signifient nullement qu'une personne ou entité ait commis une infraction. De fait, l'objectif des mesures restrictives en question n'est pas de sanctionner certaines personnes ou entités en raison de leurs liens avec la situation en Ukraine ou de leurs liens avec le gouvernement russe (cf. aussi *supra* consid. 4.3), mais d'imposer des sanctions économiques à la Fédération de Russie, afin d'accroître la pression sur celle-ci ainsi que le coût de ses actions visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de mettre un terme, aussi vite que possible, à l'agression subie par celle-ci (cf. arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-193/22 *OT c. Conseil* § 144 et la jurisprudence citée ; arrêt du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 9.5.2.1).

**7.5.5** Aussi, le recourant s'en prend directement à la légalité du critère fondant son inscription en arguant que l'Ordonnance-Ukraine ne visait aucunement les proches des hommes et femmes d'affaires influents exerçant une activité en Russie, de sorte que l'inscription du recourant sur la liste des sanctions suisses ne reposerait sur aucune base légale. Du reste, ce critère, dont la formulation est très large, reviendrait à poser une présomption irréfragable selon laquelle tous les membres de la famille d'un homme d'affaires influent exerçant une activité en Russie pourraient être sanctionnés pour avoir bénéficié, à un moment où à un autre, d'un avantage quelconque. De l'avis du recourant, ce critère aurait pour effet de conférer à l'autorité inférieure un pouvoir d'appréciation exorbitant qui serait incompatible avec le principe de la sécurité juridique (cf. détermination du recourant du 6 juin 2024).

À cet égard, il sied premièrement de rappeler que l'Ordonnance-Ukraine, si elle prévoit et définit le gel d'avoirs et de ressources économiques à ses art. 1<sup>er</sup> et 15 al. 1, ne mentionne pas les critères d'inscription permettant d'inscrire une personne ou une entité à son annexe 8. Il revient en effet à la législation de l'Union européenne, laquelle a décrété les sanctions internationales, de définir lesdits critères. Or, le Tribunal de l'UE retient à ce sujet que le Conseil de l'UE dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition générale et abstraite des critères juridiques et des modalités d'adoption des mesures restrictives (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 21 avril 2015 dans l'affaire C-605/13 *Anboubas contre Conseil* § 41 et la jurisprudence citée). Il convient de constater que le deuxième

volet du critère g modifié ne repose pas uniquement sur les liens familiaux entre un membre de la famille proche et une femme ou un homme d'affaires influent, mais nécessite la démonstration de l'avantage tiré qui doit être quantitativement ou qualitativement non négligeable (cf. *supra* consid. 7.2). En outre, rien dans le libellé du deuxième volet du critère g) (modifié) ne permet de tirer la conclusion que son application repose sur une présomption établie par le Conseil de l'UE ou par l'autorité inférieure (cf. dans ce sens : arrêt du Tribunal de l'UE du 11 septembre 2024 dans l'affaire *Marina Alexandrova Mordashova contre Conseil* § 116). Le critère d'association ou celui de l'avantage au sens du critère g) (modifié) limitent le pouvoir d'appréciation des autorités, en instaurant des critères objectifs, lesquels garantissent un certain degré de prévisibilité et de sécurité juridique. Partant, l'argumentation du recourant qui repose sur une prémisse erronée selon laquelle le critère litigieux instaurerait une présomption irréfragable doit être rejetée.

**7.6** Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le Tribunal de céans ne s'estime, en l'espèce, pas lié par l'appréciation à laquelle est parvenue le Tribunal de l'UE dans ses arrêts du 29 novembre 2023 et du 2 avril 2025, et ce, en dépit de l'avis de droit rédigé par le Professeur Carl Baudenbacher (cf. pièce n° 30 produite par le recourant), lequel a retenu toute son attention. D'autant que le système européen – qui requiert, tous à intervalles réguliers, une décision relative au maintien ou non d'un nom d'une personne sur les listes au regard des critères d'inscription en cause – diffère, à certains égards, du système fondé sur la LEmb et l'Ordonnance-Ukraine.

## **8.**

Le recourant dénonce au surplus une violation de sa liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 Cst.), de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.), de la liberté économique (cf. art. 27 Cst.) et de la liberté d'établissement (cf. art. 24 Cst.). Il fait valoir que les conditions auxquelles l'art. 36 Cst. soumet la restriction des droits fondamentaux ne sont pas réunies.

**8.1** Le recourant, qui rappelle qu'il n'a, à aucun moment, été impliqué dans le conflit en Ukraine, déclare ne pas comprendre en quoi le gel de l'ensemble de ses avoirs pourrait contribuer à rétablir la paix. Du reste, il soutient que les sanctions occidentales prises à l'endroit de la Russie ne sont pas pleinement efficaces et ne réalisent pas l'objectif poursuivi, à savoir faire pression sur le gouvernement russe. Or, si cet objectif n'était pas atteint concernant des personnes proches du pouvoir, il précise ne pas voir comment il pourrait l'être le concernant, étant rappelé qu'il ne serait

pas impliqué dans les affaires de son père. Aussi, le recourant fait grief à l'autorité inférieure de s'inspirer de jurisprudences rendues dans le contexte syrien pour justifier de la proportionnalité de la mesure en l'espèce, ce qu'il estimait non seulement inexact, mais également inconvenant. Au surplus, il fait valoir que le déblocage d'avoirs au sens de l'art. 15 de l'Ordonnance-Ukraine visait essentiellement des situations d'urgence exceptionnelles permettant de pallier aux aspects contraignants d'une mesure de gel. Or, ce dispositif était inopérant et sans utilité dans sa situation, dans la mesure où il était un ressortissant suisse qui avait dans notre pays le centre principal et exclusif de ses intérêts privés et professionnels. À cet égard, il souligne que les sanctions prises à son égard l'ont empêché d'acquitter ses factures et ont engendré sa mort sociale, en particulier car il était dans l'incapacité de retrouver une activité professionnelle, faute d'être légitimé à recevoir une quelconque rémunération. D'ailleurs, ses biens, y compris sa maison à Genève, auraient été saisis en raison de son incapacité à payer la taxe militaire. Dès lors qu'il était devenu quasiment impossible pour lui de vivre en Suisse, le recourant a précisé s'être installé avec sa famille à H. \_\_\_\_\_ (cf. déterminations du 6 juin 2024).

**8.2** De son côté, l'autorité inférieure relève que l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tenait compte de sa nationalité suisse, puisqu'elle précisait que l'interdiction d'entrer et de transiter par la Suisse ne lui était pas applicable. À ce sujet, elle expose que ni la LEmb, ni l'Ordonnance-Ukraine ne prévoient une distinction entre les citoyens suisses et les personnes titulaires d'autres nationalités dans la mise en œuvre des mesures de coercition. Du reste, elle soutient que le recourant s'était borné à invoquer sa nationalité suisse et son intégration sans expliciter dans quelle mesure il conviendrait de lui appliquer différemment les dispositions relatives aux sanctions de l'Ordonnance. Elle explique en outre que la citation de l'arrêt du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 dans la décision attaquée portait sur les considérants juridiques relatifs au principe de la proportionnalité et qu'elle n'a jamais affirmé ou laissé entendre que Alexander Pumpyanskiy était aussi proche du gouvernement que ne l'était le recourant dans le cas syrien susmentionné. Selon elle, l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine apparaissait apte et nécessaire à atteindre le but ultime des sanctions internationales et ne causerait pas une atteinte insoutenable aux droits fondamentaux du recourant. D'ailleurs, ce dernier avait obtenu des débloquages de fonds de la part du SECO afin de prévenir des cas de rigueur et d'honorer des contrats existants. Elle a en outre relevé que le montant des avoirs gelés en Suisse selon les annonces faites par les banques au SECO était minime

par rapport aux revenus bruts annuels provenant de l'activité professionnelle du recourant, tels qu'ils avaient été indiqués par ce dernier. En ce qui concerne la question de la taxe militaire, l'autorité inférieure a précisé que le SECO était actuellement en contact étroit avec M<sup>e</sup> Guy Stanislas et qu'une solution était en passe d'être trouvée.

**8.3** Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 149 I 49 consid. 5.1, 146 I 157 consid. 5.4, 143 I 403 consid. 5.6.3 et les réf. cit.).

S'agissant des mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, le Tribunal de céans, de même que le Tribunal fédéral, font preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêts du TF 2C\_721/2012 précité consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 et 2C\_722/2012 consid. 6.2 ; not. arrêts du TAF B-4084/2023 précité consid. 10.2 et 10.3, B-2845/2023 précité consid. 7.2 et 7.3).

## **8.4**

**8.4.1** En l'occurrence, il n'est pas contesté que le gel des avoirs (art. 15 al. 1 Ordonnance-Ukraine) porte une atteinte importante respectivement à la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.), à la liberté économique (cf. art. 27 Cst.) et à la liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 Cst.) du recourant, restrictions qui appellent une justification au regard de l'art. 36 Cst. Il est de même constant que ces restrictions reposent sur une base légale formelle, à savoir les art. 1 et 2 LEmb. De même, les mesures de coercition en tant qu'elles sont dirigées contre le recourant répondent, en l'espèce, à un but d'intérêt public, à savoir le rétablissement d'une situation conforme au droit international. En effet, le recourant, de par le fait qu'il doit

être considéré comme associé à un homme d'affaires influent qui exerce des activités importantes en Russie, respectivement un membre de la famille proche qui tire avantage de ce dernier, bénéficie d'une influence considérable et jouit, selon toute vraisemblance, d'une certaine importance pour le gouvernement russe. De fait, il apparaît, à ce stade, vraisemblable que son père, de par son statut et ses liens avec l'Etat et le pouvoir russe, alimente, directement ou indirectement, la capacité de ce gouvernement à mener la guerre contre l'Ukraine. Aussi, il faut relever que le recourant fait l'objet de mesures restrictives, non seulement au sein de tous les Etats membres de l'UE, mais également au Royaume-Uni (cf. *UK Sanctions List*, disponible à l'adresse : <https://search-uk-sanctions-list.service.gov.uk/>), en Australie (cf. 126 du *document Autonomous Sanctions [Designated Persons and Entities and Declared Persons – Russia and Ukraine] List 2014*) et au Canada (cf. règlement du gouvernement canadien du 17 mars 2014 sur les mesures économiques spéciales visant la Russie [DORS/2014-58], en particulier le ch. 745 partie 1 de son annexe 1 [consultable sur [lois-laws.justice.gc.ca](https://lois-laws.justice.gc.ca/)]). Il existe donc un intérêt public indéniable à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions, afin qu'elles ne puissent être contournées, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. *supra* consid. 4.1).

Cela étant, en ce qui concerne l'atteinte supposée à la liberté d'établissement (cf. art. 24 Cst.), dont le recourant se prévaut sans la motiver davantage (cf. déterminations du 6 juin 2024), force est toutefois de constater que, l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tient compte de sa nationalité suisse, puisqu'elle précise que l'interdiction d'entrer et de transiter par la Suisse, fondée sur l'art. 29 de l'Ordonnance-Ukraine, ne lui est pas applicable. Dans la mesure où les sanctions suisses ne lui interdisent ou imposent aucun lieu d'établissement, ni ne lui interdisent d'entrer en Suisse, le moyen tiré d'une prétendue violation de l'art. 24 Cst. doit d'emblée être rejeté.

**8.4.2** Sous l'angle de la proportionnalité, et dès lors que les présentes mesures de coercition ont pour but d'éviter que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse puissent être contournées et qu'il est vraisemblable, de manière prépondérante, que le recourant soit associé et tire avantage d'un homme d'affaires influent en Russie – soit son père – et, qu'à ce titre, il entre dans le cadre des personnes visées par les sanctions, à savoir les personnes susceptibles d'avoir une influence – même indirecte – sur le gouvernement russe et l'attitude que ce dernier va adopter vis-à-vis de l'Ukraine, son inscription dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine s'avère conforme aux conditions d'aptitude et de

nécessité. Cela est d'autant plus vrai que le père du recourant (ainsi que sa mère, Galina Pumpyanskaya) fait l'objet des mêmes sanctions et que l'intéressé pourrait, s'il ne figurait pas dans l'annexe 8 à l'Ordonnance-Ukraine, être aisément utilisé par les partenaires commerciaux de Dmitry Pumpyanskiy pour contourner les mesures dont il fait l'objet. Le recourant se borne à insinuer que des mesures moins restrictives auraient pu être prises, sans indiquer concrètement des mesures alternatives et moins contraignantes. Le Tribunal n'en discerne pas, étant précisé qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification *a posteriori* de l'usage des fonds versés, qui ne sont au demeurant pas prévus dans l'Ordonnance-Ukraine, ne permettent pas d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi, à savoir la réduction de la capacité de la Russie à mener la guerre. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, le Tribunal de céans considère que, compte tenu du fait que la gravité de l'atteinte est plus importante s'agissant d'un ressortissant suisse, domicilié en Suisse avec sa famille au moment de l'adoption des sanctions, il y a lieu de se livrer à un examen particulièrement minutieux. Comme le relève l'autorité inférieure, le recourant a bénéficié, en date du 1<sup>er</sup> septembre 2022 et du 31 juillet 2023, de levées du gel d'avoirs et de ressources économiques sur la base de l'art. 15 al. 5 de l'Ordonnance-Ukraine (cf. pièces n<sup>os</sup> 8 et 16 du dossier de l'autorité inférieure). Ainsi, suite à une demande de déblocage du 6 mai 2022 relative au paiement de différentes factures, le SECO a invité le recourant, au vu de sa situation particulière de résident suisse, à lui faire parvenir un budget mensuel permettant de couvrir ses besoins fondamentaux. Suite à cela, le SECO a, par décision du 1<sup>er</sup> septembre 2022, autorisé le paiement de factures échues d'un montant de 36'823 francs suisses, des notes d'honoraires de son avocat, ainsi que d'une somme de 24'008 francs par mois, à titre rétroactif depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022, afin que celui-ci puisse faire face à ses besoins fondamentaux et même assurer le train de vie préexistant de sa famille (cf. pièce n<sup>o</sup> 8 du dossier de l'autorité inférieure). Le recourant n'a pas contesté cette décision qui faisant entièrement droit à sa demande. Dans ce contexte, force est de constater que les autorités ont dûment pris en compte la situation du recourant découlant de sa résidence dans notre pays. Malgré cette décision, le recourant fait valoir que sa situation serait « inconfortable », et qu'il doit « jongler avec les expédients ». Ces arguments, au demeurant non étayés, ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public poursuivi par les sanctions internationales. S'agissant de la procédure de poursuites intentée par l'Administration fiscale cantonale en lien avec le non-paiement de la taxe militaire (cf. pièce n<sup>o</sup> 33 déposée par le recourant), l'autorité inférieure a indiqué, sans être contredite, qu'une solution était en passe d'être trouvée entre le SECO et le recourant (cf. détermination du 16 avril

2024, p. 7). Par ailleurs, l'autorité inférieure peut être suivie lorsqu'elle indique que le montant des avoirs gelés en Suisse, soit environ (...) francs suisses selon les annonces faites par les banques au SECO au moment de l'adoption des sanctions, était très faible en comparaison aux revenus annuels bruts provenant de l'activité professionnelle du recourant, tels qu'ils ressortaient des déclarations d'impôts qu'il avait produites (cf. pièces n<sup>os</sup> 9 à 11 à l'appui du recours). Sur ce vu, il faut constater que l'importance du préjudice encouru par le recourant, à savoir l'incapacité provisoire de celui-ci de disposer des avoirs gelés en Suisse et de se voir mettre à disposition des avoirs ou des ressources économiques (cf. art. 15 al. 1 et al. 2 Ordonnance-Ukraine), s'il n'est pas contesté qu'il est important, ne l'emporte pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition. D'autant moins que les listes de sanctions font l'objet d'un réexamen périodique afin que les personnes ou entités ne répondant plus aux critères pour y figurer soient radiées. Du reste, les exceptions prévues à l'art. 15 al. 5 Ordonnance-Ukraine permettent, comme on l'a vu, des dérogations aux mesures prises à l'endroit du recourant, en particulier pour prévenir des cas de rigueur (à ce sujet voir notamment arrêts du TAF B-4519/2023 du 10 juin 2025, B-4738/2023 du 9 janvier 2025 et les réf. cit.).

**8.4.3** Dans ces circonstances, le grief de violation du principe de proportionnalité doit être rejeté, dans la mesure où il peut être examiné.

## **9.**

Le recourant soulève encore le grief de l'interdiction de la discrimination en arguant être significativement moins bien traité par l'autorité inférieure que d'autres personnes sanctionnées par le passé. Il cite, à l'appui de son argumentation, les exemples d'un proche du président biélorusse Alexandre Lukashenko ou une société iranienne ayant fait l'objet de sanctions européennes et suisses et qui auraient été radiés de la liste des sanctions en Suisse après avoir obtenu gain de cause devant le Tribunal de l'UE, mais avant que le Conseil de l'UE n'agisse dans le même sens (cf. déterminations du 6 juin 2024, p. 3 s.).

**9.1** Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent sur le vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le

cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF 145 I 73 consid. 5.1, 144 I 113 consid. 5.1.1 et les réf. cit., 142 I 195 consid. 6.1, 138 I 225 consid. 3.6.1, 138 I 265 consid. 4.1 ; arrêt du TF 1C\_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2). Toute différence de traitement ne constitue pas, au sens juridique, une inégalité prohibée par la Constitution. Elle ne tombe dans ce travers que si elle ne repose sur aucune justification raisonnable, sur aucun motif pertinent (cf. arrêts du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 11.1, B-4965/2020 du 7 septembre 2021 consid. 6.1 et B-5566/2016 du 10 juillet 2019 consid. 8.1). L'interdiction de la discrimination ancrée à l'art. 8 al. 2 Cst. proscrit, quant à elle, une forme qualifiée d'inégalité de traitement fondée sur un critère sensible.

**9.2** Le recourant se borne à invoquer une discrimination sans chercher à démontrer que sa situation serait comparable avec celles qu'il invoque. Or, force est de constater que tel n'est pas le cas. Les situations combattues par les mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie ou de l'Iran ne sont pas comparables à celle visée par les sanctions à l'égard de la Fédération de Russie, pas plus que les critères et les motifs d'inscription des personnes et des entités concernées, ni, surtout, leur situation respective.

**9.3** En conséquence, les griefs de violation de l'égalité de traitement et de l'interdiction de la discrimination sont rejetés.

## **10.**

**10.1** En tant que le recourant se plaint d'arbitraire (cf. art. 9 Cst.), en appelle aux principes de l'Etat de droit (cf. art. 5 Cst.), ou émet des critiques selon lesquelles son inscription résulterait d'une reprise aveugle, sans esprit critique, des mesures de coercition décidées par l'UE par l'autorité inférieure, qu'il qualifie de « servile exécutant des décisions du Conseil de l'UE », force est de constater, vu les développements ci-avant, que ces griefs tombent à faux. Tout au plus, peut-il être rappelé que, certes, si la Suisse décide, après une pesée minutieuse des intérêts en présence, de participer aux sanctions prises par l'Union européenne dans le but de contribuer à rétablir la paix et la sécurité internationales et pour préserver les intérêts de notre pays, ces mesures doivent être reprises rapidement afin de pouvoir déployer leurs effets. Ainsi, comme déjà relevé, les listes originelles de personnes et d'entités visées par les mesures de coercition doivent souvent être établies sur la base d'informations relativement sommaires, fréquemment collectées par les organisations ou pays étrangers à l'origine des sanctions (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3). Il n'en demeure pas moins que, en l'espèce, dès l'introduction de la demande de

radiation du nom du recourant, l'autorité inférieure a ouvert une procédure et mené une instruction portant sur la justification des sanctions à son égard. Si l'administration des preuves a reposé principalement sur les nombreux éléments transmis par l'UE, il ressort tant de la décision attaquée que des écritures présentées au cours de la présente procédure que l'autorité inférieure a mené, de manière diligente, une analyse et une vérification indépendante des faits pertinents et du bien-fondé de l'inscription du nom du recourant à l'annexe 8 de l'ordonnance-Ukraine. Cette analyse quant à la justification des sanctions au regard de la situation du recourant a été actualisée au cours de la présente procédure. Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que l'instruction de sa demande de radiation s'est limitée à la production au dossier de quelques articles de presse. Comme on l'a vu, son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine repose au contraire sur un faisceau d'éléments probants, en particulier de la documentation bancaire, des informations officielles et des articles de journaux provenant de médias variés, dont il n'y a du reste pas lieu de supposer qu'ils présentent les faits d'une manière subjective en défaveur du recourant. Les griefs de l'intéressé soulevés dans ce contexte – qui n'ont en réalité pas de portée propre – peuvent par conséquent être écartés, sans qu'il n'y ait lieu de s'y attarder davantage.

De même, le grief d'inopportunité de la décision attaquée (cf. art. 49 let. c PA) n'est d'aucun secours au recourant. Etant précisé que l'autorité inférieure a examiné les éléments essentiels à la décision et a effectué les éclaircissements nécessaires, le Tribunal, faisant preuve de la retenue qui s'impose, constate que la décision entreprise se présente comme la plus judicieuse quant à son résultat, compte tenu des circonstances de l'espèce.

**10.2** Le recourant s'insurge en outre contre ce qu'il estime être un abandon de la neutralité et la souveraineté de la Suisse. Or, la décision de s'associer aux sanctions économiques de l'UE concernant la Russie est indubitablement une décision de nature politique et il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle du Conseil fédéral, ni à celle de l'autorité inférieure, en matière de *politique* étrangère et de neutralité.

Il peut toutefois être relevé que, dans ses Messages concernant la LEmb, ainsi qu'une modification de cette loi finalement rejetée, le Conseil fédéral a exposé que, conformément à la pratique des États neutres et à la doctrine dominante, le droit de la neutralité ne s'oppose en principe pas au fait qu'un État neutre participe à l'application de sanctions économiques. Cela étant dit, la forme concrète que prennent les sanctions économiques

peut parfois diverger en vertu du droit de la neutralité. La participation de la Suisse à des mesures non militaires est en outre conforme aux principes de la politique de neutralité présentés dans le rapport sur la neutralité qui constituait l'annexe du rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Participer à des sanctions largement approuvées sur le plan international sert les intérêts de la politique extérieure de la Suisse, axée sur le respect du droit international public et des valeurs humanitaires. Le Conseil fédéral tient compte d'autres éléments, avant de décider des sanctions, à savoir la solidarité avec la communauté internationale et la nécessité de s'opposer aux violations du droit (cf. Message LEmb, FF 2001 1341, p. 1343 s. et Message concernant la modification de la loi sur les embargos du 13 décembre 2019, FF 2020 625, p. 630).

#### **11.**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il sied de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et rien ne permet de conclure qu'elle serait inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

#### **12.**

Demeure la question des frais et dépens de la présente procédure.

**12.1** 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. 4<sup>bis</sup> PA et 2 al. 1 et art. 4 FITAF).

**12.2** En l'espèce, au regard de la valeur litigieuse, ainsi que de l'ampleur et de la difficulté de la cause – résultant également, en partie, des écritures des deux mandataires supplémentaires qui sont intervenus pour le recourant en cours d'instruction –, il se justifie d'arrêter à 5'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ces frais sont en partie couverts par l'avance de frais de 3'500 francs versée le 18 août 2023. Le solde, soit

1'500 francs, doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt.

**12.3** Le recourant n'a 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).

*(le dispositif est porté à la page suivante)*

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure, arrêtés à 5'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est partiellement couvert par l'avance de frais de 3'500 francs versée durant l'instruction. Le solde, soit 1'500 francs, doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Sébastien Gaeschlin

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 1<sup>er</sup> juillet 2025

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire ; annexe : facture)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)